



Rivista N°: 1/2018  
DATA PUBBLICAZIONE: 31/01/2018

AUTORE: Andrea Guazzarotti\*

## CORTE COSTITUZIONALE E SINDACATO DINANZI ALLA COSTRUZIONE DEL SOGGETTO (A)CONFLITTUALE

*Sommario: 1. Introduzione: l'impossibile ruolo resistenziale della Corte costituzionale rispetto alla governance economica europea. – 2. (segue): il potenziale resistenziale degli istituti di democrazia diretta. – 3. Sindacato e referendum abrogativo. – 4. (segue): ricostruire il soggetto del conflitto attraverso la mobilitazione referendaria? – 5. Giudizio di legittimità delle leggi e crisi economica: fluidificare più che resistere. – 6. Lavoro e referendum abrogativi: i precedenti. – 7. (segue): dall'ondata referendaria neoliberalista del 2000 ai nostri giorni. – 8. (segue): il referendum mancato sulla riforma delle pensioni "Fornero". – 9. (segue): i referendum sul lavoro promossi dalla CGIL nel 2017. – 10. Bloccare o incentivare la partecipazione popolare tramite i referendum? – 11. Fuga dal conflitto democraticamente regolato: luogo o soggetto del conflitto? – 12. "Torniamo allo Statuto" (dei lavoratori)!*

### 1. Introduzione: l'impossibile ruolo resistenziale della Corte costituzionale rispetto alla governance economica europea

Durante gli anni della crisi economica sono proliferati i provvedimenti legislativi ispirati all'austerità e alla flessibilizzazione del mercato del lavoro (*leggi*: precarizzazione finalizzata alla deflazione salariale). La giurisprudenza costituzionale (oltre a quella dei giudici comuni) è stata chiamata, a stretto giro, a valutare la costituzionalità di tali provvedimenti, prevalentemente in giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale. Le risposte che emergono da tale giurisprudenza, seppur variegate, sembrano accomunate dall'ossequio verso il contesto di vincoli europei e delle loro ricadute interne (*in primis*, il nuovo art. 81 Cost. sull'equilibrio di bilancio). Il giudizio sugli orientamenti della nostra Corte è ispirato alla lezione che si può trarre dalla nota vicenda del Tribunale costituzionale portoghese. Quest'ultimo ha preteso, pur con molte accortezze, che la cura di austerità imposta al governo portoghese dalla *troika* (FMI, BCE e Commissione) fosse rimodulata al fine di rendere le riforme eterodirette meno

---

\* Associato di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Ferrara.

inique e i suoi effetti meglio distribuiti tra le varie componenti della società.<sup>1</sup> Più che una vera e propria *resistenza costituzionale* alle pressioni di mercati, creditori e istituzioni europee (pesantemente influenzate dall'asse franco-tedesco), si è trattato di una moderata diluizione dell'austerità eterodiretta che ha finito per legittimare l'azione delle istituzioni europee, dimostrandone l'assoggettabilità al sindacato interno di costituzionalità.<sup>2</sup> Qualcosa di simile sembra sia accaduto anche da parte della Corte di Giustizia, la quale, dopo sdegnose e frettolose decisioni tese a negare l'applicabilità della Carta di Nizza ai diktat della troika,<sup>3</sup> ha finalmente sindacato la legittimità degli atti delle istituzioni europee coinvolte nei draconiani piani di salvataggio degli stati "debitori".<sup>4</sup> Ma la (scarsa) profondità con cui il sindacato giudiziale è avvenuto sembra avvalorare la tesi che si tratti più di garantire una legittimazione formale alla governance europea della crisi che non un rimedio giurisdizionale effettivo a disposizione dei soggetti chiamati a subirne i costi.

Austerità e deflazione salariale realizzata tramite precarizzazione dei lavoratori sono scelte di politica economica: in quanto tali, esse sono normalmente considerate dalle corti, europee e nazionali, come riservate alla discrezionalità del legislatore democratico.<sup>5</sup> L'aver introdotto a livello europeo vincoli stringenti a tale discrezionalità<sup>6</sup> non è sembrato un ele-

---

<sup>1</sup> Cfr. la decisione n. 187/2013 del 5 aprile 2013, con cui sono state dichiarate incostituzionali alcune misure di *austerità* contenute nella legge finanziaria per il 2013 (cfr. R. CISOTTA, D. GALLO, *Il Tribunale costituzionale portoghese, i risvolti sociali delle misure di austerità ed il rispetto dei vincoli internazionali ed europei*, in *DUDI*, 2013/2, 469ss.).

<sup>2</sup> Cfr. M. DANI, *Misure di aggiustamento macroeconomico e Tribunale costituzionale portoghese: il limitato potenziale contro-egemonico della dottrina dei controlimiti*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1/2014, 113-138. Sul ruolo legittimante che assumono i controlli giurisdizionali, su tutti quello di costituzionalità delle leggi, rispetto all'esercizio del potere politico (statuale), cfr. F. BILANCIA, *Sovranità. Relazione svolta in occasione del XXXI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Università degli studi di Trento, 11-12 novembre 2016*, in questa *Rivista*, n. 3/2017.

<sup>3</sup> Cfr. le ordinanze nei casi C-434/11, *Corpul Național al Polițistilor*, del 14 dicembre 2011, e C-134/12 *Corpul Național al Polițistilor*, del 10 maggio 2012; C-462/11 *Cozman*, del 14 dicembre 2012; C-127/12, *Sindicato dos Bancários do Norte*, del 7 marzo 2013; C-264/12, *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguro v. Fidelidade Mundial*, del 26 giugno 2014.

<sup>4</sup> Cfr. le cause riunite C-8/15 P, C-9/15 P, C-10/15 P, sent. del 20 settembre 2016, *Ledra Advertising Ltd et a.*, in cui la Corte ha riconosciuto che la Carta dei diritti fondamentali si applica alle istituzioni dell'Unione anche quando queste ultime agiscono al di fuori del quadro giuridico dell'Unione, come nell'ambito del Trattato MES, discendendone che la Commissione è tenuta a monitorare la compatibilità con la Carta dei memoranda conclusi tra il MES e gli stati "debitori"; nel caso in questione si trattava di verificare il rispetto del diritto alla tutela dei propri beni, ex art. 17.1 della Carta di Nizza, asseritamente violato dal provvedimento (negoziato con la troika dalle autorità cipriote) con cui venivano aggrediti i depositi dei correntisti per ripianare le perdite del sistema bancario cipriota: il sindacato di proporzionalità effettuato dalla Corte sembra svolto in maniera abbastanza superficiale, dando un peso schiacciante alla finalità della stabilità del sistema bancario della zona euro nel suo complesso cui il provvedimento legislativo mirava. Cfr. anche la causa C-258/14, sent. del 13 giugno 2017, *Eugenia Florescu et a.*, ove il sindacato della Corte sembra più equilibrato, ma pur sempre favorevole alle esigenze di austerità perseguite dal memorandum tra istituzioni europee, FMI, e lo Stato membro che è ricorso all'assistenza finanziaria.

<sup>5</sup> Per un'attenta lettura della più recente giurisprudenza costituzionale in materia di spesa sociale, condotta alla luce del *favor* per la discrezionalità legislativa, cfr. M. MASSA, *Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali*, in *Quad. cost.* 2017/1, 73ss.

<sup>6</sup> Sui casi emblematici della lettera della BCE al governo italiano e spagnolo nell'estate del 2011, nonché sul ricorso del Presidente della BCE, Mario Draghi, alla metafora del "pilota automatico" con riguardo alle politiche economiche e fiscali italiane nella primavera del 2013, cfr. M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico. Relazione per il XXXII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Modena, 10 e 11 novembre 2017, p. 40 della versione provvisoria.

mento capace di far vacillare la coerenza di un simile discorso delle corti, il cui *self-restraint* sembra anzi ispirarsi proprio alla logica del “vincolo esterno”.<sup>7</sup>

La tesi di questo articolo è quella per cui, almeno nel caso della Corte costituzionale italiana, il ruolo del giudice delle leggi non è, né può essere “resistenziale”.<sup>8</sup> Al fondo, v'è un elemento storico-culturale rappresentato dall'identità che la Corte si è costruita nei decenni. Si tratta della stessa Corte che ha sempre valorizzato il vincolo esterno rappresentato dal diritto dell'UE, accettando una lettura della Costituzione talmente flessibile da non invocare mai la necessità che le tappe dell'integrazione europea siano accompagnate da processi decisionali interni meno “elitari” della mera legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati europei, al pari di quanto avviene in quasi tutti gli Stati membri dell'UE.<sup>9</sup> Il problema, per una Corte che così concepisce se stessa e il proprio ruolo rispetto all'integrazione europea, è come reagire a un'eventuale crisi di legittimazione del “vincolo esterno”, dopo che il fondamento originario della propria legittimazione (il testo costituzionale) è stato reso oltremodo elastico e manipolabile dalla mera volontà legislativa ordinaria e/o dall'influsso del diritto e delle prassi dell'UE.<sup>10</sup> Altrimenti detto: come può la Corte costituzionale tirarsi fuori dalle sabbie mobili di una crisi di legittimazione delle istituzioni europee, dopo aver per anni tollerato se non facilitato la presa di quelle istituzioni sul nostro ordinamento costituzionale? Può ancora servire da appiglio la Costituzione scritta e il suo spirito originario?<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> L'eccezione che conferma la regola (in quanto promanante da un organo non pienamente giurisdizionale, le cui decisioni sembrano ancora prive di effetti giuridici apprezzabili) è quella del Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS, organo di vigilanza sul rispetto della Carta sociale europea del Consiglio d'Europa): nelle decisioni “di condanna” delle riforme del mercato del lavoro e delle pensioni introdotte in Grecia sotto dettatura della troika (Reclami nn. 65/2011 e 66/2011, *GENOP-DEI e ADEDY v. Greece*, Decisioni sul merito del 23 maggio 2012; Reclami n. 76/2011, *IKA-ETAM v. Greece*; n. 77/2011, *POPS v. Greece*; n. 78/2011, *I.S.A.P. v. Greece*; n. 79/2011, *POS-DEI v. Greece*; n. 80/2011, *ATE v. Greece*, Decisioni sul merito del 7 dicembre 2012), il CEDS ha stigmatizzato il tentativo del governo greco di scaricare le proprie responsabilità (in termini di mancato rispetto di procedure decisionali adeguate e democratiche nell'elaborazione delle misure anticrisi) sulle istituzioni esterne (la troika): cfr. D. RUSSO, *I vincoli internazionali in materia di tutela dei diritti sociali: alcuni spunti dalla giurisprudenza recente sulle “misure di austerità”*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2013, 11.

<sup>8</sup> In uno sforzo di attualizzazione delle tesi di Madison e di Jefferson sulla *judicial review of legislation* come potere popolare di resistenza, P. ROSANVALLON (*La legittimità democratica. Imparzialità, riflessività, prossimità*, Torino 2015, 187ss.) osserva che le Corti costituzionali, «facendo riferimento soprattutto ai diritti e ai principi fondamentali, hanno il compito di riattivare la memoria collettiva» (*ivi*, 189: l'opera di Rosanvallon è richiamata da M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo, Relazione per il XXXII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Modena, 10 e 11 novembre 2017, p. 10 della versione provvisoria). Sulla memoria come fondamento del diritto, cfr. P. G. MONATERI, *Geopolitica del diritto. Genesi, governo e dissoluzione dei corpi politici*, Roma-Bari, 2013, 37. Sulle dottrine che, a partire da Hamilton e Marshall, hanno ricostruito il controllo di costituzionalità delle leggi come una vigilanza sul rispetto della sovranità popolare (di cui il testo costituzionale è espressione) da parte del legislatore ordinario (mandatario del popolo), così come su quelle che aspirano a ricondurre direttamente al popolo tale funzione (c.d. *Popular constitutionalism*), cfr. O. CHESSA, *I giudici del diritto. Problemi teorici della giustizia costituzionale*, Milano 2014, rispettivamente a p. 22ss. e p. 202ss.

<sup>9</sup> Cfr. M. CARTABIA M., L. CHIEFFI L., *Articolo 11*, in Bifulco, R., Celotto, A. e Olivetti, M., *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, Vol. I, 283ss.

<sup>10</sup> Sulla prova di estrema elasticità cui è stato sottoposto l'art. 11 Cost., *in primis* ad opera delle forze politiche di maggioranza e poi dalla Corte costituzionale, cfr. S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna 2004, 309 ss.

<sup>11</sup> Sebbene la Costituzione italiana, al pari e forse più di altre costituzioni, sia caratterizzata da un elevato pluralismo, dovrebbe esistere un limite oltrepassato il quale «l'incremento del tasso di pluralismo nei contenuti normativi di un documento costituzionale ne sfigura l'identità assiologica originaria»: O. CHESSA, *I giudici del diritto*.

Se riassumiamo tale spirito nell'essere la Costituzione italiana basata *sul lavoro* (art. 1) e sul contrasto alla rendita, dovremmo prendere atto che ormai quasi tutto, anche nel mondo del diritto, ruota attorno alla libera circolazione dei capitali, ossia su una versione riveduta e corretta della rendita. In conseguenza di ciò, tanto il diritto del lavoro che il diritto costituzionale sono degradati a meri strumenti per il raggiungimento di obiettivi macroeconomici quantitativi,<sup>12</sup> con ciò alterando profondamente il senso del fondamento costituzionale originario. Se questa deriva (o semplice moto inarrestabile, per alcuni) non può certo impuntarsi all'operato recente e passato della Corte costituzionale, quel che appare abbastanza chiaro dalla giurisprudenza della crisi è che neppure appellandosi ai famigerati controlimiti la Corte possa disporre delle risorse necessarie per ostacolare quella deriva, ossia per opporsi alla fragilizzazione del proprio fondamento di legittimazione (il testo scritto della Costituzione).<sup>13</sup> L'azione resistenziale patrocinata di recente da un autorevole giudice costituzionale italiano sembra piuttosto puntare su strumenti (più discreti dei controlimiti) di interposizione "polemica" della Corte costituzionale tra giudici comuni e Corte di giustizia, onde frenare il moto di emarginazione delle Carte costituzionali nazionali.<sup>14</sup> Il problema è, tuttavia, che la

---

to, cit., 599, il quale prosegue stigmatizzando la gerarchizzazione (e l'appiattimento) dei principi o valori costituzionali operato dall'assolutizzazione del principio della concorrenza, come impostosi attraverso l'integrazione europea.

<sup>12</sup> Per il diritto del lavoro, cfr. V. SPEZIALE, *La mutazione genetica del diritto del lavoro*, in M. P. Iadicicco, V. Nuzzo, *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative*, Napoli 2016, 69s., 72s.

<sup>13</sup> Come noto, la Corte costituzionale ha recentemente minacciato di sollevare l'arma dei controlimiti nel caso *Taricco*: in risposta alla decisione della Corte di giustizia UE (sentenza dell'8 settembre 2015, causa C-105/14, *Taricco*) che abilitava i giudici nazionali a disapplicare la normativa in materia di prescrizione di reati con gravi ripercussioni sulla tenuta del principio costituzionale "supremo" di stretta legalità penale (ex art. 25 Cost.), la Corte costituzionale ha sollevato una questione pregiudiziale (ord. n. 24/2017) diretta a ottenere dalla Corte del Lussemburgo precisazioni utili a disinnescare il conflitto tra tale principio costituzionale e il diritto dell'UE (art. 325 TFUE). Ivi, la Corte, pur riconoscendo espressamente il primato del diritto dell'UE, ha rilevato come l'ordinamento dell'Unione derivi la sua legittimazione dal pluralismo (art. 2 TUE), ossia dalla capacità di includere un «tasso di diversità minimo, ma necessario per preservare la identità nazionale insita nella struttura fondamentale dello Stato membro (art. 4.2 TUE). In caso contrario i Trattati europei mirerebbero contraddittoriamente a dissolvere il fondamento costituzionale stesso dal quale hanno tratto origine per volontà degli Stati membri» (ord. n. 24/2017, punto 6). Difficile prevedere se si tratti dell'inizio di una ribellione della nostra Corte all'integrazione prevalentemente giuridica fin qui portata avanti dalla Corte di giustizia. In dottrina, cfr., su opposti versanti, M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale* (15 aprile 2016), in questa *Rivista*, n. 2/2016; A. RUGGERI, *Primato del diritto sovranazionale versus identità costituzionale? (Alla ricerca dell'araba fenice costituzionale: i "controlimiti")*, in ID., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi dell'anno 2016*, Torino 2017, 45ss.). Cfr., inoltre, i contributi nel volume A. BERNARDI (cur.), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli 2017. La risposta della Corte di giustizia si è avuta con la sentenza del 5 dicembre 2017, causa C-42/17, *M.A.S., M.B.*, in cui la Corte, non senza ambiguità, ha affermato che «resta consentito alle autorità e ai giudici nazionali applicare gli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali, a patto che tale applicazione non comprometta il livello di tutela previsto dalla Carta, come interpretata dalla Corte, né il primato, l'unità o l'effettività del diritto dell'Unione» (§ 47), rimettendo ai giudici italiani (almeno fino alla scadenza della direttiva (UE) 2017/1371) la valutazione circa la violazione del principio di legalità penale che si determinerebbe disapplicando la normativa italiana sulla prescrizione dei reati in materia di IVA, secondo i test formulati nella precedente sentenza *Taricco* (cfr. V. MARCENÒ, *La sentenza Taricco-bis. Conseguenze di una sovranità non decisa* (12 gennaio 2018), in *Forum di Quaderni costituzionali*).

<sup>14</sup> A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia* (6 novembre 2017), in questa *Rivista*, n. 4/2017, il quale, tra l'altro, ritiene vada evitata «la tentazione di usare [l'arma dei controlimiti] come mezzo (improprio) per recuperare spazi di identità costituzionale» (p. 17).

governance economica sembra bypassare il circuito giudiziario per agire direttamente su quello politico-legislativo, grazie alle sanzioni - informali ma efficacissime - dei mercati.

## 2. (segue): il potenziale resistenziale degli istituti di democrazia diretta

Esiste, tuttavia, uno strumento di “resistenza” che, non solo in Italia, è stato attivato durante la crisi: il ricorso diretto al popolo tramite gli istituti di democrazia diretta, che nel nostro caso sono quelli del referendum abrogativo, nonché, per certi versi, del referendum costituzionale. Rispetto a tali istituti, la Corte ha giocato e gioca un ruolo strategico, potendo pronunciarsi sulla preventiva ammissibilità del ricorso al popolo. Se dai dispositivi europei di *austerity* e deflazione salariale, ossia dagli agenti più corrosivi delle fondamenta costituzionali del nostro ordinamento, la Corte non sembra poter uscire tirandosi per i capelli, non è detto che essa non possa contribuire alla resistenza contro quei dispositivi attraverso la via referendaria. Cosa sarebbe stato del nostro impegno degli anni novanta (del secolo scorso) a entrare tra i primi nell'euro attraverso cure di *austerity*, se fosse stato dichiarato ammissibile il referendum contro la riforma delle pensioni nel 1994 (e quest'ultimo avesse avuto esito positivo)?<sup>15</sup> Cosa sarebbe, oggi, della tenuta del quadro economico-istituzionale europeo se fosse stato ammesso e celebrato (con esiti abrogativi) il referendum leghista contro la riforma “Fornero” delle pensioni, o quello della CGIL contro il “Jobs Act”? Si tratta di snodi epocali segnati tanto da forti pressioni esterne che da tentativi falliti di coinvolgimento diretto del popolo. Poter immaginare la storia come avrebbe potuto essere se si fosse coinvolto il popolo serve anche a evitare la trappola neoliberista del famigerato acronimo thatcheriano “TINA” (*There Is No Alternative*): l'egemonia neoliberista si nutre *anche* della sfiducia nel fatto che un ampio dibattito popolare innescato da un evento come quello di un referendum abrogativo dagli effetti sistemici eguali e contrari a quelli delle “riforme strutturali” oggetto del quesito possa imprimere alla storia un corso differente. Come si cercherà di argomentare, le decisioni sul coinvolgimento del popolo nelle riforme sistemiche del nostro ordinamento sono state prese con una buona dose di discrezionalità da parte della Corte costituzionale, sia in positivo (ammissibilità dei referendum elettorali tra il 1991 e il 1993) che in negativo (inammissibilità dei referendum sulle riforme pensionistiche, ecc.): più che l'ultimo baluardo contro gli stravolgimenti della Costituzione operati a colpi di maggioranze parlamentari, la Corte costituzionale sembra assumere il ruolo di facilitatrice di transizioni costituzionali che non contemplano il coinvolgimento del popolo, almeno in potenza. Il che, invero, può farsi risalire alla faticosa decisione con cui la Corte ammise che l'adesione ai Trattati istitutivi europei non abbisognava di legge costituzionale.<sup>16</sup> Nella misura in cui dovrebbe essersi ormai chiarito quanta

---

<sup>15</sup> Per questo e gli altri casi di referendum di seguito accennati nel testo, cfr. *infra*.

<sup>16</sup> C. cost. n. 14/1964, punto 6: il giudice relatore era Gaspare Ambrosini, il quale era stato relatore di maggioranza per la Democrazia cristiana alla Camera della legge di ratifica del Trattato CECA e aveva, proprio in tale sede parlamentare, avanzato per la prima volta la tesi della non necessità di una legge di rango costituzionale, per via dell'art. 11 Cost. (cfr. G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Torino 2006, 196). Si capisce come, in quella decisione della Corte, fosse anche inserita la clausola per cui i contenuti norma-

demagogia si annida nei discorsi sul “privato efficiente” e sulle capacità taumaturgiche dei mercati, dovrebbe anche essere meno problematico chiedersi se tutto ciò che si è prodotto sotto l’egida del neoliberalismo e/o del “ce lo chiede l’Europa” non si sia giovato *anche* del rifiuto di politicizzare determinate scelte economiche.

Sotto un’altra prospettiva, diversa ma connessa all’uso resistenziale del referendum abrogativo, si colloca l’esperienza recente del referendum costituzionale sulla c.d. riforma Renzi-Boschi: un’esperienza che, da un lato, ha mostrato le potenzialità di capillare attivazione del dibattito popolare su temi cruciali che gli istituti di democrazia diretta possono avere, da un altro lato, ha assunto dei connotati “resistenziali” rispetto alle aspettative esterne (“ce lo chiede l’Europa”). La riforma costituzionale, infatti, era offerta dal nostro governo e accettata dalle istituzioni europee come strumento di efficientamento del nostro Paese (e addirittura di crescita costante del PIL),<sup>17</sup> tanto da finire nei documenti del Semestre europeo e della sorveglianza sugli squilibri macroeconomici eccessivi.<sup>18</sup> Se sulle vicende del referendum costituzionale tenutosi nel dicembre del 2016 occorrerà svolgere accurati distinguo rispetto alla valenza resistenziale del referendum abrogativo,<sup>19</sup> va però menzionata la proposta rivolta alle forze parlamentari in procinto di approvare la revisione dell’art. 81 Cost., di coinvolgere il popolo attraverso un consapevole mancato raggiungimento del quorum dei due terzi in almeno una delle due Camere, così da permettere l’eventuale attivazione del referendum costituzionale e di innescare un ampio dibattito popolare su un tema tanto delicato e cruciale quale la fissazione di limiti costituzionali (ancorati alla discrezionalità delle istituzioni europee) alle leve e agli obiettivi di bilancio dello Stato.<sup>20</sup> L’opportunità del coinvolgimento popolare era suggerita sia dalle modalità precipitose con cui si stava approvando una riforma che, di lì a poco, quasi tutti i maggiori esponenti politico-parlamentari avrebbero rin-

---

tivi dei trattati (compresi quelli europei) assumono lo stesso rango delle corrispondenti leggi d’autorizzazione alla ratifica: grazie a questo passaggio, veniva reso più tollerabile l’altro passaggio, invero assai più cruciale, della superfluità del ricorso alla procedura di cui all’art. 138 Cost. per operare indirettamente trasformazioni costituzionali tramite l’integrazione europea.

<sup>17</sup> Di mezzo punto annuo del PIL: cfr. C. GALLI, *Democrazia senza popolo. Cronache dal Parlamento sulla crisi della politica italiana*, Milano 2017, 158.

<sup>18</sup> Nel documento “*Italy – Review of progress on policy measures relevant for the correction of macroeconomic imbalances*” (dicembre 2015), p. 18s. la Commissione dà conto dello stato di avanzamento della revisione costituzionale allora in corso nel nostro Paese, felicitandosi della riforma del Senato, del voto a data certa per velocizzare il procedimento legislativo e la riduzione del ricorso alla decretazione d’urgenza, della riduzione delle competenze regionali concorrenti: se tutto ciò andrà in porto, constata la Commissione, verrà agevolata l’adozione e l’attuazione delle riforme. Infine, la nuova legge elettorale approvata nel maggio 2015 e applicabile dal luglio 2016, garantendo il premio di maggioranza al partito vincitore, avrebbe favorito maggioranze parlamentari più stabili e una minore frammentazione. Ancora più esplicito il documento di lavoro interno dei servizi della Commissione del febbraio 2016 (*Relazione per paese relativa all’Italia 2016 comprensiva dell’esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*, SWD(2016) 81 final, p. 75s. Meno esplicito il documento di lavoro della Commissione che accompagna la Relazione per l’Italia del febbraio 2017 (SWD(2017) 77 final, p. 5 e p. 42), in cui la Commissione, rilevato il modesto progresso nella ripresa del nostro Paese per il 2017 e il 2018, nota come, «a seguito del rigetto della riforma costituzionale nel referendum del 4 dicembre 2016, l’incertezza politica resta alta».

<sup>19</sup> Cfr. *infra*, § 2 e § 3, in fine.

<sup>20</sup> Cfr. G. FERRARA, *Regressione costituzionale* (18 aprile 2012), in *Costituzionalismo.it*; S. RODOTÀ, *Lo scippo della Costituzione*, su *La Repubblica*, 20 giugno 2012.

negato,<sup>21</sup> sia dal fatto che, con quella riforma, si stava decidendo una indiretta ma chiara forma di ulteriore cessione di sovranità alle istituzioni europee. *Mutatis mutandis*, si invocava l'attivazione di una sorta di resistenza popolare alle pressioni sovranazionali nei confronti dei c.d. Paesi debitori (stigmatizzati nel Nord-Europa come PIIGS) secondo una logica non lontana da quella che guidò la scelta del Premier greco Tzipras di sottoporre a referendum popolare il piano dei creditori nel luglio del 2015.<sup>22</sup> Astraendo per un attimo dalle più recenti vicende europee, quella proposta – ignorata da quasi tutte le forze politiche<sup>23</sup> – rientra in una tendenza già emersa nel corso degli anni novanta del secolo scorso, in cui i progetti di “grande revisione” costituzionale (la Commissione Bicamerale del 1997 voluta da D'Alema e Berlusconi) contemplavano il ricorso al popolo attraverso un referendum costituzionale *obbligatorio*, così da riconoscere la necessità di coinvolgimento diretto della volontà popolare quando si sia in presenza di scelte di eccezionale portata e gravità.<sup>24</sup> Analogamente, il più recente disegno di legge costituzionale sull'*Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali*, presentato dal Governo Letta nel giugno 2013, prevedeva la possibilità di richiedere il referendum anche qualora la revisione costituzionale fosse stata approvata con la più alta soglia dei due terzi dei membri di entrambe le Camere.<sup>25</sup> Degno di nota, però, il fatto che neppure nell'ultima grande revisione costituzionale voluta dal Governo Renzi e approvata dalle Camere a maggioranza assoluta nel 2016<sup>26</sup> non si ponesse mano alle modalità procedurali con cui l'Italia procede alle “limitazioni di sovranità” in favore dell'integrazione europea, lasciando in sostanza tutto nelle mani dell'asse governo-maggioranze parlamentari ordinarie.

---

<sup>21</sup> Cfr. C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano 2014, 116ss.

<sup>22</sup> Cfr. l'attenta disamina di G. GRASSO, *Il referendum greco e la questione democratica nella (ri)costruzione del soggetto politico europeo* (luglio 2015), in *Osservatorio costituzionale*.

<sup>23</sup> Con l'eccezione dell'Italia dei valori, che nell'ultima deliberazione in Aula al Senato, votò contro motivando proprio con la necessità di permettere la richiesta di referendum: C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., 120, nt. 81.

<sup>24</sup> Su questi profili, cfr. A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta e sistema politico*, Padova 2001, 116 ss.; A. MANGIA, *Referendum*, Padova 1999, 124-132, il quale inquadra criticamente il fenomeno nell'alveo di quelle concezioni che vedono nel popolo un potere costituente “quasi permanente”, capace di manifestarsi a prescindere da forme costituzionali prestabilite. Per un approccio in qualche modo affine, si veda l'articolata posizione di A. MORRONE, *Sovranità. Relazione svolta in occasione del XXXI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Università degli studi di Trento, 11-12 novembre 2016*, in questa *Rivista*, n. 3/2017, 117, il quale, tra l'altro, si richiama a Crisafulli e al potere di resistenza collettiva del popolo da questi evocato contro «un apparato statale divenuto privo di ogni legittimazione» (V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)*, (1954-55), in Id., *Stato popolo governo. illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 140). Sull'accostamento tra diritto di resistenza del popolo e referendum abrogativo, cfr. G. VOLPE, *Referendum abrogativo e diritto di resistenza*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, Milano 1998, 281ss.

<sup>25</sup> Cfr. l'art. 5 del d.d.l. cost. A.S. n. 813, comunicato alla Presidenza del Senato il 10 giugno 2013 e approvato in prima lettura al Senato e alla Camera tra il luglio e il settembre 2013, poi lasciato decadere con l'avvento del Governo Renzi.

<sup>26</sup> Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 15 aprile 2016.

### 3. Sindacato e referendum abrogativo

L'indagine sul ruolo giocabile dalla Corte costituzionale in relazione ai referendum, sia abrogativo che costituzionale,<sup>27</sup> assume una colorazione tutta particolare con riguardo all'ultima tornata referendaria che ha avuto per protagonista il maggiore sindacato italiano. Qui, come e forse più che per la Corte costituzionale, vale il discorso dell'erosione del fondamento di legittimazione che l'integrazione monetaria ha operato e opera a danno di alcuni soggetti istituzionali interni (o con funzioni costituzionalmente rilevanti, quali i sindacati). Se si accetta la tesi polemica dell'euro come strumento di marginalizzazione e di disarmo del sindacato, è difficile negare che gli strumenti di azione collettiva riconosciuti al sindacato dalla Costituzione (ora anche dalla Carta di Nizza), siano praticamente sterilizzati dal vincolo monetarista esterno.<sup>28</sup> L'euro, del resto, è una manifestazione particolare di una tendenza globale: nell'era dell'accumulazione di stampo finanziario, all'aumento dei valori sui mercati finanziari e dell'accumulazione fa da contraltare il calo dell'adesione dei lavoratori al sindacato, «che non è responsabile della loro ricchezza né della (...) trasformazione [di quest'ultima] in reddito consumabile»; «in un mercato in crescita [situazione ante-crisi], i lavoratori tendono a confondere il reddito da lavoro con i redditi finanziari e [con] l'aumento di valore della loro accumulazione (casa, risparmi) (...); l'inclusione delle famiglie lavoratrici nel rango dei capitalisti, più che la finanziarizzazione dell'economia, sta alla radice della crisi».<sup>29</sup> Il neoliberalismo, trasformando il soggetto del conflitto *da lavoratore in azionista di se stesso*, ha svuo-

---

<sup>27</sup> Sullo sfondo, ma rilevante, la questione dell'inammissibilità di referendum costituzionali su riforme tanto ampie della Costituzione da rendere disomogeneo il quesito posto agli elettori, così da coartarne la libertà di voto ai sensi dell'art. 48 Cost.: A. PACE, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Giur. cost.*, 2015, n. 6, p. 2312 ss.; M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare. Quale riforma*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016, Parte I, 23; in termini dubitativi, A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta e sistema politico*, cit., 120; in termini critici, P. CARNEVALE, *Il referendum costituzionale del prossimo (sic!) dicembre fra snodi procedurali, questioni (parzialmente) inedite e deviazioni della prassi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016, Parte I, 51ss.

<sup>28</sup> Una delle spinte che condussero il governo italiano di allora (assieme con quello francese) ad abbracciare il progetto dell'Unione economico-monetaria fu anche quella di precludere ai sindacati (e ai partiti comunisti italiano e francese) la ricorrente minaccia di provocare svalutazioni attraverso rivendicazioni di aumenti salariali (W. STREECK, *L'egemonia tedesca che la Germania non vuole*, in *Il Mulino* 2015/4). Il controllo dell'inflazione interna era l'arma con cui le parti sociali obbligavano i governi italiani di allora a scendere a patti, per evitare rischi di svalutazione e aumento dei tassi d'interesse sul debito pubblico. L'entrata nell'euro (paradossalmente ottenuta grazie alla concertazione tra governo e sindacati), ha privato gli stessi sindacati di questa fondamentale arma che permetteva loro di influire sulle scelte macroeconomiche del Paese (I. CIPOLLETTA, *Chi ha ucciso la concertazione*, in *L'Espresso*, 13 novembre 2014, 15). Dopo lo scoppio della crisi del 2008, «la politica del lavoro più universale è stata quella (...) di rendere ancora più labile il potere contrattuale del sindacato, allo scopo di ridurre i costi del lavoro e rendere più competitive le merci di ciascun Paese»: P. LEON, *I poteri ignoranti*, Roma 2016, 49s. Non va, d'altro canto, dimenticato che la stessa evoluzione delle economie occidentali (ove i servizi tendono a prevalere sull'industria) ha innescato un'intima frattura nel soggetto collettivo della classe lavoratrice, per cui il ricorso a mezzi di lotta come lo sciopero, tende a produrre esiti de-solidarizzanti perché "autolesionistici" (specie nei servizi pubblici essenziali o nei trasporti anche privati): cfr. O. KAHN-FREUND, *Labour Relations. Heritage and Adjustment*, Oxford: Oxford University Press 1979, che prende le mosse dal conflitto pervasivo tra interessi del lavoratore come produttore e come consumatore di beni e servizi.

<sup>29</sup> P. LEON, *I poteri ignoranti*, cit., rispettivamente a p. 54 e 47.

tato dall'interno il conflitto sociale, marginalizzandone gli attori collettivi che lo rendevano possibile.<sup>30</sup>

Dunque, il ricorso del sindacato a strumenti resistenziali istituzionali come il referendum abrogativo è inquadrabile nella prospettiva del tentativo di uscire dagli attuali assetti ordinamentali e, ancor prima, culturali, tramite la riattivazione popolare, nell'amara consapevolezza della debolezza della democrazia rappresentativa e dei suoi correttivi giurisdizionali (il controllo di legittimità delle leggi). Quali possibilità di successo abbia il tentativo del sindacato di ri-politicizzare attraverso il referendum la dimensione dell'economico (dopo decenni di una sua tecnicizzazione per scopi "di classe"), è facile da prevedere, se si tiene conto dei precedenti della giurisprudenza costituzionale e delle strettoie normative della disciplina procedurale (legge n. 352/1970). La vicenda dello scippo del referendum sul lavoro occasionale (c.d. *voucher*) ne è un chiaro monito.<sup>31</sup> Si potrebbe tuttavia tentare un parallelo con quanto già

---

<sup>30</sup> P. DARDOT, C. LAVAL, *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista* (2009), Roma 2013, 465, secondo i quali nel nuovo capitalismo sembra non ci sia altro che possibilità di vincere per tutti: il soggetto neoliberale non può perdere perché è, contemporaneamente, il lavoratore che accumula capitale e l'azionista che ne gode; l'immaginario del "neo-soggetto" è illuminato dall'idea di poter "performare" senza limiti e godere liberamente dei frutti dell'accumulazione.

<sup>31</sup> Dopo essere stato dichiarato ammissibile da C. cost. n. 28/2017, il referendum sulla disciplina del lavoro 'accessorio' (d.lgs. n. 81/2015, artt. 48, 49, 50) è stato paralizzato dall'abrogazione secca operata dal d.l. n. 25/2017, convertito in l. n. 49/2017. Ne conseguiva la dichiarazione di cessazione delle operazioni referendarie da parte dell'Ufficio centrale per il referendum, ai sensi dell'art. 39 della l. n. 352/1970 (ord. 27 aprile 2017). Quattro giorni dopo la conversione in legge del decreto che abrogava i c.d. 'voucher', il Governo reintroduceva una disciplina del lavoro accessorio con il d.l. n. 50/2017, prontamente convertito in legge (l. n. 96/2017). Si tratta di una disciplina assai simile a quella abrogata, ritenuta dal Comitato promotore (la CGIL) non soddisfacente degli intenti referendari, ossia, non in grado di determinare quell'*abrogazione sufficiente* che, sola, può consentire all'Ufficio centrale la chiusura delle operazioni referendarie: come noto, a seguito della manipolazione dell'art. 39 della legge n. 352/1970 operata dalla Corte (sent. n. 68/1978), nel caso in cui l'abrogazione legislativa sia accompagnata da altra disciplina della stessa materia *non modificativa né dei principi ispiratori né dei contenuti essenziali della disciplina oggetto del quesito*, l'Ufficio centrale è tenuto a spostare il quesito sulla nuova disciplina (come accaduto recentemente con il referendum in tema di centrali nucleari: cfr. l'ord. dell'Ufficio centrale del 3 giugno 2011, in relazione al d.l. n. 34/2011, conv. in l. 75/2011). Lo stratagemma cui è ricorso il Governo per evitare il referendum sui *voucher*, avallato da Parlamento e Presidente della Repubblica, è stato quello di operare un'abrogazione secca, in modo da sottrarre all'Ufficio centrale qualsiasi futuro potere di sindacato, per poi, a strettissimo giro, reintrodurre una disciplina omologa a quella oggetto del quesito. Il Comitato promotore ha reagito a tali provvedimenti governativi formulando un'istanza di riesame all'Ufficio centrale, con cui si mira allo spostamento del quesito referendario sulla nuova disciplina del lavoro accessorio, eventualmente previo incidente di costituzionalità sull'art. 39 della legge n. 352/1970, da ritenersi in violazione degli artt. 1 e 75 Cost. nella parte in cui non consente che il referendum possa effettuarsi sulle "*nuove disposizioni legislative*" sopravvenute dopo la data in cui avrebbe dovuto tenersi il referendum, neppure quando tali disposizioni siano tali da vanificare gli effetti della legge abrogativa che ha permesso all'Ufficio centrale di statuire il blocco delle operazioni referendarie, «senza modificare né i principi ispiratori della complessa disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti». Nonostante le previsioni negative di autorevole dottrina (P. CARNEVALE, *Decreto-legge su lavoro accessorio e responsabilità solidale in materia di appalti e referendum in itinere: prove di aggiramento?*, in *Federalismi.it*, n. 11/2017), l'Ufficio centrale, con l'ord. 27 settembre-29 novembre 2017, ha soddisfatto la pretesa "costituzionale" del Comitato promotore per la parte relativa al diritto a un giudizio sull'abrogazione sufficiente operata dal Governo col decreto legge, per poi, tuttavia, smentire l'impostazione della CGIL sulla non innovatività dei principi normativi contenuti nella nuova disciplina del lavoro occasionale. Riguardo al primo profilo, l'Ufficio centrale ha coraggiosamente ritenuto di poter colmare da sé, in via interpretativa, la lacuna dell'art. 39 della l. n. 352/1970, con un'interpretazione estensiva capace di consentirgli «conservare (...) la propria funzione di concorrere all'effettuazione della consultazione popolare (Corte cost. n. 69/1978) e di tutelare i sottoscrittori della richiesta referendaria, una volta che essa sia stata dichiarata legittima. [Il che varrebbe sicuramente] con riferimento ai casi, come quello in esame, nei quali il duplice intervento legislativo si è verificato in tempi particolarmente ravvicinati, e quindi con caratteristiche chiaramente sintomatiche, sul piano oggettivo, di un

accaduto in passato nel diverso ambito dei referendum elettorali: l'inedita apertura della Corte ai quesiti referendari che hanno terremotato, all'inizio degli anni novanta del secolo scorso, il sistema elettorale della c.d. Prima Repubblica ha permesso al potere referendario di aggirare le sabbie mobili dell'immobilismo politico-istituzionale che non riusciva a riformare se stesso dopo anni di tentativi falliti e di ostilità popolare crescente.<sup>32</sup> Se davvero l'attuale assetto economico-istituzionale (percepito dai critici come il frutto di una decisione elitaria alle spalle del popolo, considerato come cavia dell'inedito esperimento di una moneta senza stato<sup>33</sup>) venisse maggioritariamente percepito come un sistema bloccato (stavolta dal punto di vista economico e non politico), da cui le istituzioni rappresentative (imbrigliate dai vincoli europei) non riescono a sottrarsi, potrebbe anche immaginarsi un'apertura "rivoluzionaria" della stessa Corte all'uso resistenziale del referendum abrogativo. In altre parole, come all'epoca dei referendum elettorali (che segnarono, assieme a Tangentopoli, la fine del sistema politico sorto con la Costituzione del 1948) il referendum fu interpretato (anche dalla Corte costituzionale) come lo strumento eccezionale capace di permettere al popolo, in presenza di una ritenuta crisi della Costituzione, di riappropriarsi della sovranità perduta a favore del sistema partiti,<sup>34</sup> oggi lo stesso potrebbe predicarsi per reagire alla perdita di sovranità in favore delle istituzioni europee (e degli Stati egemoni dell'eurozona).<sup>35</sup>

Anche ammessa l'astratta praticabilità di un simile scenario, resta il fatto che il crinale su cui si è incamminato il sindacato è assai sottile. Si tratta, fra l'altro, di trasformare la stessa identità del sindacato, il quale passerebbe dal tradizionale ruolo di pragmatico negoziatore con il potere politico-rappresentativo, ad agitatore della democrazia diretta; da protagonista delle riforme del lavoro, a picconatore di queste ultime. Aniché negoziare il massimo che si può ottenere nel breve periodo per i propri iscritti (e i lavoratori, in genere), restando nel quadro economico-istituzionale dato, i sindacati dovrebbero assumersi il rischio di guidare un moto "rivoluzionario" diretto a instaurare, nel lungo periodo, un ordine socio-economico alternativo.<sup>36</sup> Si tratta di un ruolo che sembra meglio adattarsi a quelle forze politiche ultraliberiste fautrici della deregolamentazione indiscriminata del mercato del lavoro (come accadde con l'ondata referendaria del 2000 per opera del Partito Radicale), che non a un sindacato abituato a negoziare con il "Palazzo". Il referendum sull'art. 18 St. lav., proposto dalla CGIL, testimonia, invero, lo sforzo del sindacato di mirare a un uso "costruttivo" e non meramente "demolitorio" del referendum abrogativo, sia per il tentativo di far salvo il principio

---

uso strumentale della funzione legislativa, idoneo a frustrare l'esercizio diretto della sovranità popolare, in violazione sostanziale dell'art. 75 Cost.: evento che appunto la Corte costituzionale ha inteso evitare con la sentenza n. 68/1978» (punto 5, in fine).

<sup>32</sup> Per una ricostruzione critica di quella vicenda, cfr. M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, cit., 19.

<sup>33</sup> A. BAGNAI, *Il tramonto dell'euro. Come e perché la fine della moneta unica salverebbe democrazia e benessere in Europa*, Roma, 2012; L. BARRA CARACCILO, *Euro e (o?) democrazia costituzionale. La convivenza impossibile fra Costituzione e Trattati europei*, Roma 2013.

<sup>34</sup> Cfr., criticamente, A. MANGIA, *Referendum*, cit., 132.

<sup>35</sup> Su questo punto, dai profili dogmatici assai delicati per il ruolo del potere costituente del popolo implicati, cfr. *infra*, § 11.

<sup>36</sup> R. HYMAN, *Austeritarianism in Europe: what options for resistance?*, in NATALI, VANHERCKE (eds.), *Social policy in the European Union: state of the play 2015*, ETUI, 2015, 100.

legislativo del rispetto della libertà dell'imprenditore nelle imprese di piccolissime dimensioni (cfr. *infra*, § 9), sia per l'aver patrocinato anche la via parlamentare dell'iniziativa legislativa popolare.<sup>37</sup> Come meglio si dirà, l'approccio "costruttivo" obbliga i promotori alla manipolatività del quesito e al rischio di incorrere in una declaratoria di inammissibilità da parte della Corte. A ciò si aggiunge l'ostacolo politico (ma con radici normative) del facile ricorso all'astensione da parte del Governo e/o delle forze politiche rappresentate in Parlamento.<sup>38</sup> Va sottolineato, a tal proposito, che l'elevato potenziale "resistenziale" della mobilitazione referendaria avutosi con il referendum costituzionale sulla riforma Boschi-Renzi è, per ragioni intrinseche alla differente disciplina referendaria, assai più elevato di quello attivabile nei referendum abrogativi. La trasversalità delle forze attivabili attorno al "NO" contro una riforma voluta dal governo e sostenuta da questo con modalità giudicate plebiscitarie da alcuni, non è facilmente replicabile in un referendum abrogativo:<sup>39</sup> se, nel referendum costituzionale, la capacità mobilitante delle minoranze oppositrici può, infatti, avere per alleato il naturale astensionismo degli elettori, nel referendum abrogativo l'astensionismo giocherà sempre contro quelle minoranze. Si tratta, in altre parole, di un'inversione dell'onere della mobilitazione: nel caso della riforma Boschi-Renzi, il Presidente del Consiglio, memore dell'esito del precedente referendum costituzionale sulla revisione realizzata dal centro-destra nel 2005, ha giocato d'anticipo patrocinando i comitati per il "SI", con una strategia che ha finito per produrre l'effetto boomerang della personalizzazione eccessiva del referendum stesso.<sup>40</sup>

#### **4. (segue): ricostruire il soggetto del conflitto attraverso la mobilitazione referendaria?**

La prospettiva dell'attivazione del popolo attraverso strumenti istituzionali di resistenza contro i dispositivi neoliberali del governo della società (austerità e deflazione salariale), appare dunque altamente incerta negli esiti: dovrebbe ricorrersi al referendum abrogativo quando, deboli nelle istituzioni parlamentari, si confida di essere forti nella società; mentre è proprio tale forza sociale che il sindacato ha perso ormai da tempo.<sup>41</sup> Sotto questa luce, più che nei motivi giuridici accennati (rischio d'inammissibilità dei quesiti; quorum partecipativo e arma dell'astensione), l'incertezza degli esiti della strategia della CGIL risiede nel motivo ex-

---

<sup>37</sup> Cfr. la "Carta dei diritti universali del lavoro", progetto di legge presentato alla Camera dei Deputati e assegnato, col numero 4064, alla Commissione XI (lavoro) in sede referente, la quale, dopo aver iniziato i lavori il 9 marzo 2017, ha rinviato l'ulteriore discussione a data indefinita.

<sup>38</sup> L'esigenza di risolvere un simile problema era affrontata dalla riforma costituzionale promossa dal Governo Renzi e approvata dalle Camere nel 2016 attraverso l'abbassamento del quorum partecipativo alla metà più uno degli elettori che avessero preso parte alle ultime elezioni politiche, ma solo a condizione che il quesito avesse raccolto almeno ottocentomila firme: cfr., criticamente, M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare*, cit., 30ss.

<sup>39</sup> Sulla trasversalità politica dei soggetti attivabili attraverso il referendum, cfr. A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta e sistema politico*, cit., 158.

<sup>40</sup> G. PASQUINO, *Referendum costituzionali, forse: plebiscito, no*, in *il Mulino*, n. 4/2016, 635ss.; C. GALLI, *Democrazia senza popolo*, cit., 208, che parla di un referendum che ha funzionato come un ballottaggio, unendo i molti nemici del Presidente del Consiglio Renzi.

<sup>41</sup> Cfr. G. ORLANDINI, *I referendum manipolativi e le norme cardine del diritto del lavoro statutario (artt. 18 e 19)*, in corso di pubblicazione su *Quaderni della Rivista Diritti Lavori Mercati*.

tra-giuridico dell'ormai perfezionata costruzione del soggetto neoliberale. Se il ricorso al referendum abrogativo può fornire una risposta alla domanda sempre più pressante sul *come dare forma a un dissenso crescente e insofferente alle mediazioni*<sup>42</sup>, le iniziative referendarie del maggiore sindacato italiano si prestano a una lettura più articolata della semplice manifestazione dello scontento popolare diffuso. La prima lettura è quella del tentativo (disperato) di rinazionalizzare il conflitto: la speranza della CGIL sarebbe quella di riattivare il tradizionale conflitto capitale/lavoro, di riportarlo entro i confini nazionali, dopo che la globalizzazione ha consentito al capitale di emigrare verso lidi ove la democrazia rappresentativa è chiaramente impotente.<sup>43</sup> Una simile ipotesi interpretativa si basa sul presupposto secondo cui vi sarebbe ancora una sede ove le classi non abbienti o più sfavorite dall'assetto economico-istituzionale vigente sarebbero pronte allo scontro politico, se solo quest'ultimo fosse possibile e *ad armi pari*.<sup>44</sup> Si tratta di una lettura che, nella sua indubbia chiarezza, non sembra dare adeguato peso alla dimensione *soggettiva* del conflitto. Analogamente a quanto è stato detto sulla crisi della rappresentanza politica, per cui essa risiede più nella crisi del *rappresentato* che in quella dei rappresentanti,<sup>45</sup> nel caso del conflitto capitale/lavoro, a essere mutato non è solo il *luogo* del conflitto, bensì anche il *soggetto* del conflitto.<sup>46</sup> Con riguardo all'Italia, l'intreccio tra i due fenomeni è testimoniato plasticamente dalle asserzioni di due protagonisti delle vicende politico-istituzionali legate alla costruzione dell'Eurozona e, più in generale, alla liberalizzazione dei capitali: per Guido Carli, la sottrazione della sovranità monetaria statale e il suo affidamento al livello sovranazionale era operazione che *vale(va) a restituire i poteri di sovranità monetaria ai cittadini*, così come la liberalizzazione dei capitali vale(va) a rendere impossibile «togliere ai cittadini italiani il diritto di esprimere il dissenso acquistando un titolo di Stato francese, tedesco, americano».<sup>47</sup> Per Giuseppe Guarino, la liberalizzazione dei capitali avrebbe fatto «cessare la condizione di prestatore-creditore coatto nei confronti dello Stato dei risparmiatori».<sup>48</sup> Limitare la sovranità dello Stato, in queste visioni ottimistiche della

---

<sup>42</sup> G. BARCELLONA, *Votare contro. Il referendum come opposizione e norma*, Milano 2016, 11. Sul passaggio dalla centralità della rappresentanza politica a quella di una diffidenza sociale variamente organizzata, cfr. P. ROSANVALLON, *Controdemocrazia: la politica nell'era della sfiducia*, Roma, 2012.

<sup>43</sup> R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quad. cost.* 2007/1, 27ss.

<sup>44</sup> Sul profilo della "parità delle armi", cfr. *infra*.

<sup>45</sup> M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI, *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità*, Milano 2001, 118, secondo cui il modello "vuoto" del mandato rappresentativo tiene finché esistono in Parlamento partiti organizzati, mentre esso salta a seguito della crisi del soggetto da rappresentare, ossia con «la perdita delle identità collettive e (addirittura) individuali; lo smarrimento del senso del legame sociale; la volatilità dei ruoli sociali», da cui consegue l'estrema difficoltà a identificare il soggetto da rappresentare. Tuttavia, tale sfaldamento del rappresentato renderebbe la sede parlamentare il solo luogo in cui sperare di ridurre il grado di disarticolazione della società e ridare a quest'ultima una forma politica.

<sup>46</sup> I due sono mutati più o meno assieme, ma certo l'una mutazione senza l'altra non avrebbe garantito la vittoria del capitale finanziario e la sua attuale impunità.

<sup>47</sup> G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma-Bari, 1993, p. 7 e 389 (oltre a tale individualizzazione della sovranità, veniva magnificato l'effetto che Maastricht avrebbe avuto sul nostro tessuto economico-sociale, anche per ciò che riguarda l'esaltazione della *creatività del lavoro, della capacità di innovare e della flessibilità del lavoro*: *ivi*, p. 7).

<sup>48</sup> G. GUARINO, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quad. cost.* 1992/1, 45. *Ivi* si magnificava anche il ruolo implicitamente riformatore degli imprenditori, i quali, grazie alla competizione tra sistemi giuridici nazionali innescata dall'apertura dei mercati, avrebbero potuto miglio-

mutazione costituzionale avutasi all'inizio degli anni novanta del secolo scorso, equivaleva a (contribuire a) rendere gli individui *sovrani*, con un sottaciuto ma implicito appiattimento della fisionomia del cittadino su quella del risparmiatore. È il risparmiatore e l'investitore, più che l'elettore, a poter meglio giudicare il governo e indurlo a proficue riforme nazionali. Non è già qui che può rintracciarsi la radice degli attuali populismi, ossia l'esaltazione della disintermediazione politica?<sup>49</sup>

Il lavoratore, posto al centro del sistema dalla nostra Costituzione, è stato decostruito nelle conflittuali identità di consumatore, fruitore di servizi, risparmiatore, ecc., per poi venire ri-assemblato nell'*imprenditore di se stesso*. Vale la pena ripetere l'osservazione fatta dal già citato economista Palo Leon: più che la finanziarizzazione dell'economia, alla radice della crisi sta «l'inclusione delle famiglie lavoratrici nel rango dei capitalisti».<sup>50</sup> Dunque, tutto è perduto?

La domanda appena fatta ci conduce al secondo modo di leggere la strategia referendaria del sindacato: quello di aggrapparsi a tutto ciò che sembra in grado di ripoliticizzare la dimensione dell'economico, al fine di riorientare la costruzione del soggetto. Il ricorso a istituti "resistenziali" fondati sulla partecipazione politica acquistano un ruolo duplice e forse ambiguo: non tanto o non solo riportare il conflitto nel giardino della democrazia costituzionale nazionale, bensì riorientare la costruzione del soggetto attraverso il coinvolgimento collettivo implicito in procedure istituzionali come quelle referendarie. In tale ottica, la stessa strategia di raccogliere firme su referendum "impossibili" (come potrebbe essere quello sull'uscita dall'euro o, per certi versi, quello sulla riforma "Fornero" delle pensioni, almeno alla luce del chiaro precedente del 1994<sup>51</sup>), potrebbe valere alla costruzione di un nuovo soggetto, per via della mobilitazione popolare praticata attraverso la (ri)politicizzazione dell'economico.<sup>52</sup> Un ambiguo tentativo di ricostruzione del soggetto politico attraverso la mobilitazione referendaria, del resto, è stato perseguito dallo stesso ex Presidente del Con-

---

rare gli stati costringendoli a riformarsi (*ibidem*, p. 48). La visione monofocale dell'imprenditore è, in effetti, ciò che rende possibile quell'operazione ultrasemplificatrice delle graduatorie tra ordinamenti nazionali stilate dalla Banca Mondiale nei famigerati rapporti annuali "Doing Business": A. GAMBARO, *Misurare il diritto?*, in *Annuario di diritto comparato*, 2012, 37 (in cui si sottolinea come tali rapporti tengano conto non della rappresentazione fedele di come funziona un sistema giuridico, bensì della rappresentazione delle percezioni che gli operatori hanno sul funzionamento di un sistema giuridico). Si tratta di una visione monofocale in cui il ruolo del diritto di mediazione del conflitto e la stessa ipotesi del conflitto sono completamente assenti: nei rapporti della Banca Mondiale, prima che l'Organizzazione Mondiale del Lavoro alzasse gli scudi, i diritti sindacali e dei lavoratori venivano computati come "costi d'impresa": cfr. A. SUPLOT, *Lo spirito di Filadelfia. Giustizia sociale e mercato totale* (2010), *et al. S.r.l.*, Milano 2011, 48s.

<sup>49</sup> Cfr. M. DOGLIANI, *Il partito come strumento della separazione della politica dall'economia*, in *Id.*, *La ricerca dell'ordine perduto. Scritti scelti*, Bologna 2015, 310.

<sup>50</sup> P. LEON, *I poteri ignoranti*, cit., 47. Sull'illusione indotta nelle classi medie di potersi comportare come le élites e affrontare i rischi socio-economici della società di mercato con strumenti privatistici e individualizzati, cfr. C. CROUCH, *Quanto capitalismo può sopportare la società*, Roma-Bari 2013, 78ss. All'opposto, il modello socialdemocratico presuppone la possibilità di una "identificazione virtuale" tra i membri di una comunità politica (si presume che tutti siano egualmente flessibili e adattabili alla stessa maniera in cui tutti si presumono essere ugualmente esposti al rischio di essere tagliati fuori dai benefici del mercato): A. SOMEK, *The Social Question in a Transnational Context*, LEQS Paper No. 39, 2011 e U Iowa Legal Studies Research Paper No. 12-14.

<sup>51</sup> C. cost. n. 2/1994, su cui cfr. *infra*.

<sup>52</sup> Su ciascuno dei tre quesiti referendari, la CGIL ha raccolto più di un milione di firme.

siglio Renzi, quando ha dato vita ai comitati per il “SI” al referendum costituzionale con l’intento esplicito di far uscire da quei comitati la nuova classe dirigente del Partito Democratico.<sup>53</sup> Ma è chiaro che, in questo secondo caso, più che dinanzi alla ricostruzione di un soggetto politico consapevole del progetto emancipatorio della Costituzione, siamo in presenza della decostruzione di quel tipo di soggetto e del tentativo di fortificare il partito leaderistico uscito dalle ultime primarie del PD.

Tornando alla scommessa del sindacato di provare a rianimare il soggetto del conflitto, va notato come la CGIL stia giocando anche su piani meno dirimpenti dell’appello al popolo tramite referendum: oltre alla già citata iniziativa legislativa della “Carta dei diritti dei lavoratori”,<sup>54</sup> v’è anche il ricorso alla famigerata tutela “multilivello” dei diritti (sociali) fondamentali.<sup>55</sup> Il ricorso alla giustizia, specie quella internazionale o sovranazionale, proprio per essere gestito attraverso le forme del reclamo *collettivo* al Comitato europeo dei diritti sociali, anziché quelle “egoistiche” di un ricorso individuale, non dovrebbe incorrere nelle taglienti critiche di chi vede nella tutela multilivello nient’altro che un surrogato della partecipazione popolare:

«La moltiplicazione delle tutele è coerente con l’abbandono dell’idea di un popolo. Di fatto, ciò sostituisce la fiducia nella mobilitazione dei propri concittadini come garanzia contro governanti illegittimi con la fiducia, vantaggiosa per i giuristi, che alla fin fine i diritti fondamentali saranno sufficientemente garantiti da qualche attivo partecipante a un sistema pluralista. Se non esiste un popolo non esiste neppure alcun soggetto capace di efficace resistenza collettiva. Tutto ciò che resta è una pluralità di organi giudiziari in un sistema multilivello. (...) Il ‘popolo’ si scioglie in tanti atomi sociali interessati ai risultati.»<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> G. PASQUINO, *Referendum costituzionali, forse: plebiscito, no*, cit., 639, per il quale la strategia di mobilitazione referendaria di Renzi mirava sia a far entrare in competizione tra loro gli stessi “renziani”, così da poterne giudicare la devozione, sia a disarmare le minoranze interne al PD con la minaccia di una mancata ricandidatura alle prossime elezioni, sia ai parlamentari estranei alla maggioranza ma venuti in suo soccorso nel varo della revisione costituzionale, ai quali, in caso di costituzione e sostegno dei comitati per il “SI”, Renzi prometteva riconoscimenti e ricompense: «(a)nche in questo modo si preconstituisce un partito della nazione. Anche così viene in essere la prossima maggioranza parlamentare. Sono conseguenze da non trascurare dei molti usi di un referendum costituzionale trasformato in plebiscito» (*ibidem*).

<sup>54</sup> Cfr. *supra*, nt. 37.

<sup>55</sup> Cfr. il reclamo presentato dalla CGIL dinanzi al Comitato europeo dei diritti sociali (organo paragiurisdizionale della Carta sociale europea del Consiglio d’Europa), al fine di far dichiarare incompatibile con l’art. 24 della Carta sociale la disciplina dei licenziamenti illegittimi introdotta con il ‘Jobs Act’ (d.lgs. n. 23/2015). Cfr. G. ORLANDINI, *I referendum manipolativi e le norme cardine del diritto del lavoro statutario*, cit., § 6, in cui si evidenzia come la disciplina italiana sembra contraddire una recente decisione del Comitato (*Finnish Society of Social Rights v. Finland*, reclamo n. 106/2014, 8.9.2016), ove si è stabilito che la sanzione contro i licenziamenti illegittimi, per essere effettiva, non può prevedere limiti all’indennizzo fissati per legge: «(d)ifficile immaginare che il regime sanzionatorio previsto dal d.lgs. n. 23/2015 possa ritenersi rispettoso di questi principi, posto che non solo prevede dei limiti all’indennizzo ma permette perfino di determinarlo a monte e preventivamente agganciandolo all’anzianità di servizio» (*ibidem*). Il reclamo al Comitato europeo dei diritti sociali si sovrappone cronologicamente alla pendenza di una questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Roma (III Sez. lavoro, 26 luglio 2017) sull’inadeguatezza della disciplina sanzionatoria contro i licenziamenti illegittimi di cui sempre allo stesso d.lgs. n. 23/2015, per violazione sia degli artt. 3, 4 e 35 Cost., ma anche dell’art. 117, co. 1, Cost., in relazione al parametro interposto del citato art. 24 della Carta sociale europea: cfr., sempre, G. ORLANDINI, *op. ult. cit.*, § 6, nt. 37. Cfr. *infra*, nt. 155.

<sup>56</sup> A. SOMEK, *The Cosmopolitan Constitution*, Oxford 2014, 201 (traduzione mia).

Quella del reclamo collettivo al Comitato europeo dei diritti sociali, proprio perché attivata attraverso un gruppo sociale strutturato come il maggior sindacato italiano, potrebbe rappresentare un'opzione non omologabile alla visione critica appena citata. È indubbio, però, che essa rappresenta una soluzione di ricalzo e non comparabile con quella finalizzata alla riattivazione del conflitto collettivo per tentare di rianimare il soggetto del conflitto.

Alla luce di questa esigenza di mobilitazione collettiva (e di rianimazione dei gruppi intermedi), possono inquadrarsi i ruoli degli organi istituzionali coinvolti nel referendum abrogativo. La recente tornata referendaria sui diritti dei lavoratori promossa da (quel che resta del) più grande sindacato italiano implica una responsabilità tutta peculiare nei protagonisti istituzionali: oltre alle critiche che possono muoversi alla mancata ammissibilità del quesito sull'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, con particolare riguardo al c.d. "scippo del referendum" sui c.d. voucher (o lavoro accessorio: cfr. *supra*, nt. 31), la responsabilità della Corte costituzionale, ma anche dell'Ufficio centrale per il Referendum e dello stesso Presidente della Repubblica, è più cruciale di quanto la distratta reazione dei media e della stessa dottrina lasci pensare. A tali contropoteri dell'asse Governo-maggioranza parlamentare si chiede di non lasciar prosciugare una delle fonti della possibile riattivazione, *rectius* ricostruzione, del soggetto del conflitto, passaggio indispensabile per evitare che quel poco di ripolitizzazione dell'economico cui si è assistito al picco della crisi non subisca il riflusso tecnocratico nell'attuale fase di (debole e sperequata) ripresa.

## 5. Giudizio di legittimità delle leggi e crisi economica: fluidificare più che resistere

Il contesto dei vincoli finanziari europei, come noto, è stato approfondito ed esteso durante la crisi, con una serie di riforme europee, di trattati internazionali esterni al diritto UE ma con esso strettamente coordinati, nonché con la fondamentale riforma interna della riscrittura dell'art. 81 della Costituzione, quale adempimento di uno di quei vincoli esterni.<sup>57</sup> Tutto questo moto riformatore (che in realtà rappresenta l'approfondimento di una mutazione varata con Maastricht nel 1992 e con il Patto di stabilità e crescita nel 1997) ha posto la nostra, come altre Corti costituzionali nonché la Corte di giustizia, nella scomoda posizione di dover decidere della legittimità del nuovo corso, alla stregua dei principi cardine del proprio ordinamento. Sebbene in maniera non complessiva né frontale, la Corte costituzionale italiana ha dovuto indirettamente prendere posizione sulla compatibilità costituzionale dei principi ispiratori delle riforme e delle politiche anticrisi (di matrice europea), giudicando su una serie di questioni di costituzionalità relative a discipline legislative nazionali che rappresentano il precipitato interno di quei principi.<sup>58</sup> Il problema di fondo che emerge scorrendo la giurispru-

---

<sup>57</sup> Cfr. l'art. 3.2 del *Fiscal Compact*, in cui si obbligano gli stati a introdurre l'equilibrio di bilancio mediante disposizioni di natura «preferibilmente costituzionale». Dal punto di vista temporale, la revisione costituzionale dell'art. 81 fu innescata, invero, dal *Patto Euro Plus* (anteriore al *Fiscal Compact*): cfr. C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., 116.

<sup>58</sup> Cfr., con diversi accenti, C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità: oltre l'equilibrio finanziario*, Milano 2015, 83-89; A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quad. cost.* 2015/3, 591-601.

denza costituzionale su tali provvedimenti anticrisi, accomunati da austerità e deflazione salariale, è quello della praticabilità astratta dell'assunzione di un autentico ruolo di guardiano dei fondamenti costituzionali nazionali in capo alla Corte, rimanendo però essa contemporaneamente neutrale rispetto alle scelte di politica economica adottate per fronteggiare la crisi. Se le esigenze di controllo dei conti pubblici, di reazione alla caduta del PIL, di riequilibrio della bilancia dei pagamenti, ecc., sono obiettivi su cui è difficile obiettare e il cui perseguimento non sembra necessariamente in contrasto con i principi costituzionali fondamentali, diversamente si atteggiavano le modalità scelte a livello europeo per il perseguimento di tali obiettivi. Le politiche deflattive fin qui adottate, assieme con i discutibilissimi metodi con cui la Commissione UE calcola il nostro deficit strutturale, la condizionalità palese od occulta delle operazioni 'non convenzionali' della BCE, la tendenziosità degli indicatori della procedura sugli squilibri macroeconomici eccessivi, ecc.,<sup>59</sup> presuppongono una visione profondamente anti-keynesiana, di ripudio del ruolo della domanda aggregata trainata da salari e investimenti pubblici, nonché di subordinazione dell'obiettivo della piena occupazione a quello della stabilità dei prezzi,<sup>60</sup> con l'immediato corollario del disarmo incondizionato del sindacato, cui potrebbe aggiungersi quello, meno immediato ma altrettanto chiaro, del disarmo del Parlamento rispetto ai poteri emergenziali del Governo.<sup>61</sup>

Qual è o quale potrebbe essere la posizione del giudice costituzionale dinanzi a vincoli macroeconomici concepiti a livello sovranazionale e aventi un impatto sperequato sulle economie degli stati dell'Eurozona, a seconda della loro condizione di stati "creditori" o "debitori"?<sup>62</sup> È davvero possibile per un organo come la Corte costituzionale giocare un effettivo ruolo contromaggioritario senza uscire dal quadro economico di riferimento deciso dal potere politico sotto il ricatto delle istituzioni sovranazionali pesantemente condizionate dagli stati più forti dell'Eurozona?<sup>63</sup> È praticabile l'uscita da tale quadro economico per vie diverse da quelle della politica rappresentativa? Basta la forza della Costituzione repubblicana a supportare un'eventuale scelta resistenziale della Corte, dopo anni di ibridazione del modello

---

<sup>59</sup> Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'Euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano 2016.

<sup>60</sup> Cfr. O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, paraggio di bilancio*, Napoli 2016; M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, Napoli, 2016.

<sup>61</sup> Su questi profili, cfr. *infra*, ntt. 129 e 130. In dottrina, cfr. G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli 2012, 69ss.; G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento*, in M. Benvenuti (cur.), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli 2012, 240-249; A. ZORZI GIUSTINIANI, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella governance economica e finanziaria europea*, in *Nomos*, n. 3/2015.

<sup>62</sup> Sul profilo della "parità tra gli stati", espressamente richiamato dall'art. 11 Cost. quale condizione di legittimità delle «limitazioni di sovranità», cfr. A. GUAZZAROTTI, *La legge dei numeri e l'illusione europea della forza ammodernata* (18 luglio 2016), in questa *Rivista*, n. 3/2016. Con riferimento all'ordinamento UE, cfr. A. J. MENÉNDEZ, *The European Crises and the Undoing of the Social and Democratic Rechtsstaat*, in J.E. Fossum, A.J. Menéndez (cur.), *The European Union in Crises or the European Union as Crises?*, *Arena Report*, n. 2/14, Oslo 2014, 469ss.

<sup>63</sup> Emblematica la sent. n. 178/2015, sul blocco della contrattazione nel pubblico impiego: quello che si riconosce in termini di libertà sindacale (art. 39 Cost.), viene paralizzato da ciò che si disconosce in termini di diritto a una retribuzione sufficiente e proporzionata (art. 36 Cost.), stante la patente di piena ragionevolezza attribuita dalla Corte alle politiche deflattive adottate dal governo per reagire alla crisi: in tal modo, la Corte consegna al sindacato un potere di negoziazione sui livelli salariali che nasce già pesantemente dimidiato. Cfr. *infra*.

costituzionale originario con gli assunti di fondo dell'ordinamento europeo post-Maastricht?<sup>64</sup> Da una sintetica mappatura delle novità emerse nella giurisprudenza costituzionale 'della crisi' dovrebbe emergere più chiaramente la risposta negativa a tali quesiti.

Con riguardo ai vincoli di bilancio, le nuove regole europee impongono previsioni almeno triennali, con ciò mettendo fuori gioco uno dei criteri di giudizio coniati dalla Corte per valutare la legittimità degli interventi fortemente riduttivi dei diritti sociali negli anni novanta del secolo scorso. Se un tempo, la temporaneità della regressione nella tutela era limitata normalmente ad un anno, oggi l'esigenza di programmazione impone un sacrificio (almeno) triennale.<sup>65</sup> Così facendo, la Corte sembra acriticamente accettare il rischio che le politiche di *austerity* prolungate e tendenzialmente coincidenti con un ciclo economico negativo assumano una valenza pro-ciclica anziché anticiclica. A parziale contrappeso di tale approccio '*pro austerity*', la Corte afferma la necessità per il Governo di allegare dettagliate previsioni contabili circa gli effetti macroeconomici attesi dai tagli della spesa pensionistica e del welfare, in generale.<sup>66</sup> Affinché, però, tale requisito della motivazione basata su prospetti contabili dettagliati sia espressione di un autentico ruolo contromaggioritario della Corte, occorrerebbe che la Corte possa attingere a strumenti tecnici forniti da soggetti meno politicamente coinvolti del Governo.<sup>67</sup>

Sempre restando all'approfondimento dei vincoli di bilancio avutisi con le riforme anti-crisi, il dispositivo di matrice europea delle c.d. "clausole di salvaguardia" (aumento automatico dell'IVA e/o altre fonti di entrata tributarie per ovviare all'impossibilità di indebitamento pubblico)<sup>68</sup> costituisce un potente strumento di 'moral suasion' che il Governo può brandire

---

<sup>64</sup> Per la giurisprudenza costituzionale più apertamente (e acriticamente) schierata con quelle teorie economiche (patrocinate dall'UE) per cui liberalizzazioni e promozione della concorrenza producono indefettibilmente crescita economica nonché contenimento della spesa pubblica, cfr. da ultimo le osservazioni critiche di O. CHESSE, *La costituzione della moneta*, cit., 239ss. (in cui si sottolinea l'implicito giudizio negativo della Corte sui programmi e i controlli per coordinare l'attività economica a fini sociali, di cui al co. 3 dell'art. 41 Cost.), ripreso da M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, cit., p. 38 della versione provvisoria (con specifico riguardo alle sentt. nn. 200/2012, 8/2013, 46/2013 e 14/2004).

<sup>65</sup> La Corte si riferisce alla riforma dell'art. 81 Cost., nonché alla direttiva 8 novembre 2011, n. 2011/85/UE (Direttiva del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, secondo cui «Una prospettiva annuale non costituisce pertanto una base adeguata per politiche di bilancio solide» (20° Considerando), invocando l'esigenza che le misure nazionali di *austerity* «non prescindano dalle politiche economiche europee» (sent. n. 310/2013, punto 13.4). Invocando a giustificazione la crisi economica, la Corte ammette che i sacrifici imposti dal legislatore debbano interessare periodi più lunghi di quelli fissati nei suoi precedenti relativi alla manovra economica del 1992 (ove si tollerava l'annualità delle misure), «in ragione delle necessarie attuali prospettive pluriennali del ciclo di bilancio» (sent. n. 310/2013, punto 13.5).

<sup>66</sup> Sent. n. 70/2017, punto 9. Cfr. anche la sent. n. 224/2014. L'onere di motivazione della legge viene agganciato dalla Corte al rinvio operato dalla *Legge di contabilità e finanza pubblica*, n. 196/2009, art. 17, co. 7, alla nota tecnica sugli effetti finanziari dei provvedimenti presentati dal Governo, in cui, riguardo alla materia previdenziale, viene richiesto un «quadro analitico di proiezioni finanziarie almeno decennali».

<sup>67</sup> Come Istat, Banca d'Italia o Ufficio parlamentare di bilancio: cfr. M. LUCIANI M., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, 2016, n. 3, 11.

<sup>68</sup> Cfr. il *Meccanismo di correzione degli scostamenti rispetto all'obiettivo programmatico strutturale*, di cui all'art. 8 della l. n. 243/2012 (di attuazione del nuovo art. 81 Cost.), in relazione all'art. 3.1, lett. e), del *Fiscal Compact*, in cui si rinvia all'attivazione automatica di «un meccanismo di correzione», includente «l'obbligo della parte contraente interessata di attuare misure per correggere le deviazioni in un periodo di tempo definito».

nei confronti della Corte.<sup>69</sup> Ne deriva che ogni sentenza costituzionale con effetti rilevanti sul bilancio statale potrebbe essere imputata di causare effetti regressivi, intrinsecamente contrari al principio di progressività delle imposte di cui all'art. 53 Cost.<sup>70</sup> Si tratta di una camicia di forza da cui la Corte potrebbe uscire solo colpendo la norma che tale discutibile automatismo ha introdotto nel nostro ordinamento, la cui criticità appare evidente con riferimento agli effetti economici delle decisioni di incostituzionalità.

Vengono poi i vincoli del Semestre europeo e quelli della condizionalità occulta imposta dalle operazioni “non convenzionali” della BCE agli stati, quale contropartita del salvataggio di quest'ultimi grazie all'annuncio delle *Outright Monetary Transactions* (OMT) tra l'agosto e il settembre del 2012. I Piani nazionali di riforma (contenenti le riforme del mercato del lavoro o del sistema pensionistico, ma anche modifiche istituzionali come il taglio delle Province e simili) sono gli strumenti utilizzati nell'ambito della c.d. condizionalità europea, valevole non solo in caso di adesione di uno Stato ai programmi di assistenza finanziaria apprestata tramite i fondi salva-stati (prima) e con il Meccanismo Europeo di Stabilità (oggi), ma più in generale nelle negoziazioni della flessibilità di bilancio tra Governo e Commissione. Dinanzi a tale quadro, resta ancora possibile rimangiarsi *ex post* una o più riforme “strutturali” promesse in sede europea, magari attraverso una decisione di incostituzionalità pronunciata addirittura sulla forma e non sul merito di riforme come il “Jobs Act”?<sup>71</sup> Riforme, cioè, che hanno già permesso di incassare deroghe della Commissione sul calcolo del deficit strutturale o il calmiere della BCE sugli interessi sul nostro debito pubblico? Si tratta di condizionamenti che la Corte costituzionale subisce, naturalmente, anche nei giudizi di ammissibilità del referendum abrogativo, con riguardo a quesiti diretti contro riforme nazionali sbandierate come foriere di risparmi di spesa e/o aumenti di competitività. In tutti queste ipotesi d'intervento contromaggioritario della Corte, l'eventuale travolgimento delle riforme strutturali che Bruxelles aveva già incoraggiato avrebbe come effetto quello di rendere meno credibile il Governo italiano nel suo (ormai cruciale) ruolo di negoziatore della famigerata flessibilità con la Commissione (e il Consiglio).

Esistono, invero, decisioni della Corte valorizzate dalla dottrina come esempi “resistenziali”, prima fra tutte la sentenza sulle pensioni del 2015.<sup>72</sup> L'epilogo di quella vicenda, tuttavia, è tale da ridimensionare grandemente le aspettative riposte nella manifestazione di coraggio della Corte, che aveva osato ignorare l'argomento dell'equilibrio finanziario per garantire il principio di adeguatezza delle pensioni inscritto nell'art. 38 della Costituzione.<sup>73</sup> Altro

---

<sup>69</sup> Cfr. le dichiarazioni rese alla stampa dal Ministro dell'economia Padoan in relazione alla sent. n. 70/2015: cfr., criticamente, M. ESPOSITO, *Il decreto-legge in-attuativo della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale* (maggio 2015), 3s.

<sup>70</sup> Sent. n. 10/2015, punto 8.

<sup>71</sup> Sui profili d'incostituzionalità relativi sia alla natura di “delega in bianco” del “Jobs Act” (l. n. 183/2014), che all'eccesso di delega dei decreti attuativi, cfr. F. ANGELINI, *L'evanescenza dell'indirizzo politico parlamentare fra legge delega e pareri (negativi) delle Commissioni parlamentari nella riforma del mercato del lavoro: il caso dei licenziamenti collettivi e dei controlli a distanza*, in M. P. Iadicicco, V. Nuzzo, *Le riforme del diritto del lavoro*, cit., 289ss.

<sup>72</sup> Sent. n. 70/2015.

<sup>73</sup> Cfr. la sentenza n. 250/2017 con cui la Corte ha avallato l'intervento legislativo d'urgenza del Governo (d.l. n. 65/2015) teso a sterilizzare gli effetti finanziari della sent. n. 70/2015: ivi la Corte ha commutato il proprio

esempio “resistenziale” è costituito dal noto passo della sent. n. 275/2016, in cui si legge «(è) la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione».<sup>74</sup> Il contesto della vicenda, tuttavia, ne riduce di molto le potenzialità resistenziali.<sup>75</sup>

Con specifico riguardo alla tesi sostenuta fin qui, mi pare che siano assai più eloquenti le prese di posizione della Corte in relazione a provvedimenti legislativi ispirati alla deflazione salariale, quale asse portante, assieme all’austerità, delle ricette europee anticrisi. Si tratta, in particolare, delle già citate sentenze nn. 310/2013 e 178/2015. Nella prima, la Corte avalla, tra l’altro, il taglio indiscriminato degli aumenti stipendiali e il blocco della progressione economico-giuridica della carriera del personale docente universitario, rifiutandosi di analizzare gli effetti sperequati e maggiormente deprimenti la domanda aggregata che un simile provvedimento ha comportato e comporta.<sup>76</sup> Ancora più “anti-keynesiana” la risposta della Corte nel caso del blocco della contrattazione nel pubblico impiego: la ragionevolezza

---

precedente (di accoglimento “secco”) in una decisione bisognosa di attuazione legislativa, mostrando grande tolleranza verso la transitoria rimodulazione al ribasso della quantificazione delle prestazioni pensionistiche decisa dal Governo (rimodulazione che, per le pensioni superiori sei volte il minimo, ha comportato il puro e semplice azzeramento della perequazione per il biennio 2012-2013). Con una motivazione non proprio inattaccabile, la Corte ha ritenuto insussistente la violazione del proprio giudicato (oltre che la violazione della CEDU), posto che l’accoglimento «secco» operato con la sent. n. 70/2015 non avrebbe potuto ingenerare nei titolari di trattamenti pensionistici alcun affidamento, nella misura in cui tale sentenza «rendeva prevedibile un intervento del legislatore»; inoltre, essendo il d.l. n. 65/2015 intervenuto a distanza di soli ventun giorni dal deposito della sentenza n. 70, mancherebbe il requisito della sufficiente protrazione temporale affinché possa insorgere un affidamento (sent. n. 250/2017, punto 6.2.1).

<sup>74</sup> Sent. n. 275/2016, punto 11.

<sup>75</sup> La Corte, nella citata sent. n. 275/2016, ha infatti dichiarato l’incostituzionalità di una disposizione di legge regionale che, fissando al 50% il tetto massimo di contribuzione alla spesa delle Province per il trasporto degli studenti portatori di handicap, contestualmente rendeva aleatoria e priva di criteri direttivi la quantificazione concreta di tale contributo da parte della Giunta regionale (la cui scelta poteva operarsi «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa»). Sebbene la Corte stigmatizzi che non si tratti di spese facoltative, bensì obbligatorie, mi sembra che l’unico effetto derivante dalla sentenza sia quello di imporre alla Regione il ricorso a formule di cofinanziamento dei servizi locali che non siano «generiche ed indefinite» e che non generino «aleatorietà ed incertezza», ben potendo la Regione, un domani, ridurre in maniera fissa, ma prevedibile e certa, il suo cofinanziamento ben sotto la soglia del 50%. L’unico modo per rendere tale cofinanziamento vincolato, infatti, sarebbe quello di intervenire sulla legislazione statale che, ai sensi dell’art. 117, co. 2, lett. m), dovrebbe fissare i livelli essenziali delle prestazioni relativi ai diritti fondamentali, includendovi il servizio pubblico in questione e impegnando, così, lo Stato a garantirne il finanziamento (sia pure attraverso le tecniche della finanza derivata). Ma è questa un’operazione assai delicata, che la Corte, qui come in molti altri casi, si guarda bene dal compiere. Per cui, come è stato rilevato, non siamo dinanzi a un vero e proprio conflitto tra esigenze di bilancio e diritti, posto che non si chiede la tutela di una posizione da cui deriverebbe un incremento del debito, bensì siamo dinanzi a una mera «diversa allocazione di risorse già presenti. Il principio posto dalla Consulta attiene, cioè, alla gestione interna del bilancio, alla scelta tra le risorse già disponibili che devono essere allocate secondo una visione che privilegi i diritti fondamentali (o almeno il loro nucleo essenziale)»: A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Federalismi.it*, 2017/10, p. 13.

<sup>76</sup> Il blocco della progressione economico-giuridica dei ricercatori e docenti universitari, infatti, colpisce i lavoratori neo-assunti molto più di quelli con elevata anzianità di servizio, inibendo categorie potenzialmente più orientate a spendere e a riattivare i consumi e la domanda interna rispetto a quelle che, presumibilmente, hanno già compiuto i loro investimenti maggiori: cfr. C. cost., sent. n. 310/2013, punto 13.11, ove la Corte afferma che la necessità e l’urgenza dell’intervento non avrebbero consentito una «frantumazione delle misure previste»; per la Corte, premesso che si rientra nella più ampia discrezionalità legislativa, censurabile solo se manifestamente irragionevole, «il sacrificio imposto al personale docente, se pure particolarmente gravoso per quello più giovane, appare, in quanto temporaneo, congruente con la necessità di risparmi consistenti ed immediati».

della misura, oltre che sull'emergenza della crisi, sembra fondarsi sul dato "tecnico" del maggior incremento avutosi negli ultimi dieci anni nelle retribuzioni pubbliche rispetto a quelle private. Con il che si compie, acriticamente, l'inversione logica di uno dei capisaldi dell'impostazione economica fondata sul sostegno pubblico della domanda: nei c.d. "trenta gloriosi", il lavoro pubblico rappresentava il fronte più avanzato del conflitto distributivo, per la possibilità che al potere politico si dava di fissare parametri capaci di trainare anche la dinamica salariale privata.<sup>77</sup> Altrimenti detto, alla Corte non balena minimamente il dubbio che il problema rispetto alla bassa crescita possa essere costituito dalla stagnazione dei salari privati piuttosto che dal divario con l'andamento del settore pubblico.<sup>78</sup> Si tratta di un approccio che fedelmente e acriticamente rispecchia gli indirizzi europei.<sup>79</sup> Ancor più gravemente, l'adesione alla razionalità deflattiva degli indirizzi europei inibisce alla Corte di operare la necessaria connessione tra violazione della libertà sindacale, ex art. 39, co. 1, Cost., e tutela della proporzionalità della retribuzione, ex art. 36 Cost. che il blocco della contrattazione necessariamente determina. Dinanzi alla piena compatibilità decretata dalla Corte tra le misure impugnate e il diritto a una retribuzione proporzionata, sufficiente e comunque dignitosa per il lavoratore e la propria famiglia, il risultato è quello per cui il potere del sindacato, in apparenza ripristinato dalla Corte, appare inibito alla radice dal giudizio di piena ragionevolezza che la Corte svolge in riferimento alla necessità di raffreddare la dinamica salariale nel pubblico impiego e ancorarla a quella privata, quale razionale risposta alla crisi. Nell'evidente perdurare della crisi (si era nel giugno 2015), quella patente di ragionevolezza rilasciata dalla Corte alle politiche deflattive, quali antidoti alla crisi, finisce inevitabilmente per svuotare di senso la salvaguardia che andrebbe assicurata alla libertà sindacale anche in una congiuntura sfavorevole.<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> A. BARBA, M. PIVETTI, *La scomparsa della sinistra in Europa*, Reggio Emilia 2016, p. 177.

<sup>78</sup> Tutto ciò, in un momento in cui la riflessione critica aveva già reso chiaro come le politiche di deflazione e austerità patrocinate dall'UE miravano non tanto a lottare contro il debito pubblico (che difatti in Italia e non solo è aumentato in concomitanza con quelle politiche), bensì a deprimere i consumi interni per riequilibrare la bilancia dei pagamenti dal lato delle importazioni: E. BRANCACCIO, M. PASSARELLA, *L'austerità è di destra. E sta distruggendo l'Europa*, Milano, 2012.

<sup>79</sup> In base alla procedura sugli squilibri macroeconomici eccessivi (introdotta dal Regolamento (UE) n. 1174/2011), la Commissione UE ha parametrato l'indicatore teso a rilevare squilibri legati al costo del lavoro in modo da ritenere pericolosi solo gli aumenti dei salari (+ 9% per i Paesi dell'Eurozona), ritenendo ideologicamente del tutto irrilevanti gli andamenti deflazionistici, quasi che la caduta dei salari non possa mai dirsi pericolosa per la stabilità finanziaria di uno Stato e dell'eurozona nel suo complesso: cfr. C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, Oxford – Portland 2016, 315. Sembra che la vulgata della paura tedesca per l'iperinflazione che si ebbe in Germania negli anni venti del XX sec. abbia davvero oscurato la realtà storica per cui furono le politiche drasticamente deflattive volute da Brüning tra il 1930 e il 1932 e il loro drammatico impatto sociale a preparare la strada alla vittoria di Hitler (J. SAPIR, *Bisogna uscire dall'euro?*, Verona 2012, 75).

<sup>80</sup> Cfr. A. RUGGERI, *La Corte costituzionale e la gestione sempre più "sregolata" dei suoi processi. Nota minima alla sentenza della Consulta n. 178 del 2015*, in *Questione giustizia* (27 luglio 2015), il quale acutamente pone l'alternativa per cui, o il blocco della contrattazione, malgrado la crisi, risultava ieri come oggi ingiustificato, ossia non necessariamente imposto dal bisogno di arginare il debito pubblico; oppure, se esso era uno strumento razionale per fronteggiare la crisi, nel perdurare di quest'ultima anche il blocco dovrebbe perpetuarsi.

## 6. Lavoro e referendum abrogativi: i precedenti

I referendum in materia lavoristica hanno una storia ormai lunga: fanno la loro comparsa all'inizio degli anni ottanta del secolo scorso e hanno una *ratio* analogamente 'resistenziale' a quella dei referendum della CGIL del 2017, con l'ovvia eccezione dei quesiti radicali ultraliberisti del 2000, miranti alla deregolamentazione del mercato del lavoro. A parte il precedente appena citato e quello dei referendum del 1995 sulla rappresentatività sindacale,<sup>81</sup> negli altri referendum (realizzati o tentati) si è trattato di un tentativo di reagire a tendenze politico-legislative (a volte anche concertate con i sindacati) tese a perseguire la moderazione salariale, la revisione *in peius* del regime pensionistico, la liberalizzazione del mercato del lavoro: in una parola, una resistenza alle politiche restrittive dei diritti dei lavoratori e dei pensionati, ovvero alle politiche di austerità e deflazione salariale. Dal punto di vista soggettivo, l'analisi appare un poco più variegata, ma si tratta in ogni caso di soggetti politici e sindacali minoritari o comunque risultati perdenti nella fase decisionale che ha condotto all'atto legislativo cui si oppongono tramite il referendum.

La 'micro-storia' dei referendum sul lavoro prende le mosse dai quesiti proposti dal piccolo partito d'opposizione della Democrazia proletaria nel 1982, al fine di reagire all'accordo '*pro austerità*' siglato alla fine degli anni settanta tra la Confederazione dei tre maggiori sindacati italiani e il governo sul contenimento del costo del lavoro.<sup>82</sup> I promotori di Democrazia proletaria puntavano, con due distinti quesiti, ad abrogare la legge n. 91/1977 sulla de-indicizzazione dell'indennità di anzianità dagli scatti di contingenza (di cui si contestava l'iniquinà, stante l'inutile sacrificio imposto ai lavoratori nell'obiettivo di ridurre l'inflazione, che non diminuiva), nonché ad estendere i diritti sindacali e l'art. 18 St. lav. anche alle piccole imprese. Se, rispetto a questo secondo quesito, la Corte ne dichiarava l'inammissibilità per eterogeneità,<sup>83</sup> con riguardo al primo, dichiarato ammissibile,<sup>84</sup> il legislatore interveniva con la riforma che introduceva il nuovo istituto del TFR (l. n. 297/1982), riuscendo così ad evitare il referendum.<sup>85</sup>

Andamento parzialmente affine hanno le vicende referendarie relative al quesito proposto dal Partito Comunista Italiano nel 1985 contro la famigerata 'riforma' della scala mobile, anch'essa ispirata all'esigenza di ridurre l'inflazione sacrificando i diritti dei salariati. Il PCI reagiva, alleandosi con la parte maggioritaria della CGIL, alla modifica realizzata dal governo Craxi di un precedente accordo sindacale sul costo del lavoro.<sup>86</sup> Dopo aver negato che il

---

<sup>81</sup> Si trattava di due quesiti sulla rappresentanza sindacale nelle aziende private (abrogazione parziale dell'art. 19 St. lav.) e di un quesito sulla rappresentatività sindacale nel pubblico impiego (abrogazione parziale dell'art. 47, d.lgs. n. 29/1993): essi furono dichiarati ammissibili dalla Corte costituzionale (sent. n. 1/1995) e si svolsero nel giugno del 1995, superando il quorum e ottenendo la maggioranza dei 'SI' (tranne che per il quesito c.d. 'massimale' sulla totale liberalizzazione della costituzione di rappresentanze sindacali nelle aziende private): cfr. A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna 2003, 146ss.

<sup>82</sup> Accordo interconfederale sul costo lavoro del 26 gennaio 1977.

<sup>83</sup> Sent. n. 27/1982.

<sup>84</sup> Sent. n. 26/1982.

<sup>85</sup> Cfr. A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 87ss.

<sup>86</sup> Tale modifica era preceduta da un altro mini-accordo tra governo e sindacati (il Protocollo d'intesa del 14 febbraio 1984, diretto a fissare un limite massimo alla possibilità di scatti della Scala mobile entro un periodo

procedimento legislativo con cui tale intervento di *austerità* era stato compiuto violasse la Costituzione,<sup>87</sup> la Corte ammetteva il referendum.<sup>88</sup> L'esito della consultazione referendaria è noto: la personalizzazione del voto da parte del Presidente del Consiglio Craxi trasformò il referendum in un pseudo-plebiscito a favore o contro il governo;<sup>89</sup> i 'NO' superarono i 'SI' di quasi dieci punti percentuale, con un'affluenza elevata,<sup>90</sup> segnando una chiara sconfitta del PCI e della stessa CGIL,<sup>91</sup> e più in generale segnando una prima affermazione del neoliberalismo in Italia.<sup>92</sup>

Nel 1990 Democrazia proletaria torna alla riscossa con un quesito mirante ad estendere l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori anche alle piccole imprese: ammesso dalla Corte<sup>93</sup>, il referendum sarà impedito dal legislatore con la legge n. 108/1990, che introduceva un'abrogazione ritenuta 'sufficiente' dall'Ufficio centrale per il referendum. Quesito referendario e legge antireferendum avevano chiaramente oggetti diversi;<sup>94</sup> ciononostante, sia l'Ufficio centrale sia la Corte costituzionale congiurarono contro lo svolgimento del referendum, alleandosi con la (stragrande) maggioranza delle forze parlamentari che quel referendum volevano evitare.<sup>95</sup>

---

predeterminato), cui però si opponeva, come accennato, la parte maggioritaria della CGIL (la quale, sulla carta, avrebbe dovuto rappresentare la maggioranza dei lavoratori iscritti ai sindacati).

<sup>87</sup> Sent. n. 34/1985 (la questione puntava a stigmatizzare la violazione delle 'regole del gioco' dell'ordinamento delle relazioni industriali, per aver il governo disatteso l'impegno preso nel Protocollo d'intesa del 22 gennaio 1983, volto a condizionare ogni intervento del governo sulle relazioni intersindacali al consenso espresso di tutte e tre le sigle confederali; la Corte nega che il mancato rispetto dei Protocolli triangolari (sindacati, governo, sigle datoriali) possa porsi in contrasto con l'art. 39 Cost., esorbitando il loro oggetto dal trattamento dei soli lavoratori iscritti, bensì riguardando tutti i lavoratori, privati e pubblici): cfr. G. GHEZZI, *Fatti e misfatti: il diritto del lavoro nella «repubblica dei referendum»*, in *RGDLP* 2004/1, 8.

<sup>88</sup> Sent. n. 35/1985

<sup>89</sup> Cfr. A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 93.

<sup>90</sup> L'affluenza fu del 77,9% dell'elettorato, comunque inferiore alle precedenti tornate referendarie (divorzio e aborto avevano ottenuto, rispettivamente, l'87,7% e il 79,4%); i No ottennero il 54,3%, contro il 45,7% dei Si.

<sup>91</sup> Per A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta e sistema politico*, cit., 158, nt. 27, da quello scontro tra maggioranza e opposizione (che poi fu anche scontro di personalità: Craxi e Berlinguer), «chi ne uscì con le ossa rotte fu il movimento operaio».

<sup>92</sup> Di cui già era stata preludio la c.d. "marcia dei quarantamila" a Torino nell'ottobre del 1980 (rottura dell'unità dei salariati della FIAT e discesa in piazza, per la prima volta, contro il movimento sindacale: cfr. A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 88), nonché, su un fronte diverso ma coordinato, il famigerato divorzio tra Tesoro e Banca d'Italia realizzato con modalità elitarie dall'allora Ministro Andreatta (all'insaputa prima e in contrasto, poi, con la sua stessa compagine di Governo: B. Andreatta, *Il divorzio tra Tesoro e Bankitalia e la lite delle comari*, apparso su *il Sole 24 ore* del 26 luglio 1991). Sugli effetti sistemici di quell'operazione (compensazione degli squilibri della bilancia commerciale con l'attrazione di capitali stranieri; aumento degli interessi sul debito pubblico italiano; sostegno al settore industriale indirettamente creato con la liquidità derivante dal disavanzo dello Stato), cfr. la lettura originale di A. GRAZIANI, *Cambiare tutto per non cambiare niente* (intervento tenuto al Convegno *Azimut* di Milano, tra il 25 e 26 ottobre 1985: [http://www.criticamente.com/economia/economia\\_politica/Graziani\\_Augusto\\_-\\_Cambiare\\_tutto\\_per\\_non\\_cambiare\\_niente.htm](http://www.criticamente.com/economia/economia_politica/Graziani_Augusto_-_Cambiare_tutto_per_non_cambiare_niente.htm)).

<sup>93</sup> Sent. n. 65/1990.

<sup>94</sup> Il legislatore estendeva la tutela obbligatoria ai quei rapporti di lavoro ancora sottoposti al licenziamento *ad nutum*, intervenendo sulla legge del 1966, mentre i promotori chiedevano l'estensione della tutela reale anche alle piccole imprese, intervenendo sulla l. n. 300/1970 (Statuto dei lavoratori).

<sup>95</sup> Cfr. l'ord. s.n. del 30 maggio 1990, in cui la Corte ribadiva l'impossibilità di contestare, attraverso il conflitto d'attribuzione tra poteri dello stato, il merito delle decisioni dell'Ufficio centrale per il referendum sulla mancata prosecuzione delle operazioni referendarie in caso di abrogazione 'sufficiente' (ex art. 39, l. n. 352/1970,

Nel 1994 si ebbero due proposte referendarie in tema di diritti dei lavoratori: di quella sulla rappresentatività sindacale, proposta da Cobas, Rifondazione comunista, ed altri, si è già accennato e su di essa meriterà tornare più avanti; dell'altra, chiaramente di ispirazione *anti-austerità*, occorre analizzare i fatti. Si tratta di un grappolo di tre quesiti che reagiscono a un coordinato e contestuale intervento legislativo del governo (Amato), mirante a riequilibrare i conti pubblici attraverso dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico, taglio delle pensioni e rimodulazione dell'età pensionabile.<sup>96</sup> Gli interventi legislativi oggetto dei quesiti erano accomunati dalla spinta 'neoliberista' delle privatizzazioni (posto che, anche per le pensioni, con la riforma si puntava espressamente a *favorire la costituzione della previdenza complementare privata*<sup>97</sup>). L'iniziativa referendaria parte da Rifondazione comunista, cui si aggregano, oltre a Verdi e Rete, lo stesso PDS.<sup>98</sup> La Corte dichiarò inammissibili i quesiti con l'identica motivazione per cui il loro oggetto sarebbe stato strettamente collegato alla legge di bilancio: nonostante non si trattasse, nel caso delle dismissioni, neppure di provvedimenti collegati alla legge finanziaria, la Corte compì un allargamento di una delle tipologie di legge enumerate dall'art. 75 Cost., smentendo i precedenti del 1982 e del 1985 (sui già citati quesiti contro la sterilizzazione della scala mobile<sup>99</sup>) in cui aveva inteso in senso formale il rinvio compiuto nell'art. 75 alla legge di bilancio.<sup>100</sup> Oltre a essere indubbiamente diversa la portata

---

come manipolato dalla sent. n. 68/1978 della Corte costituzionale). Orientamento in seguito ribadito, tra l'altro, da sent. n. 172/1997. Cfr. G. GHEZZI, *Fatti e misfatti*, cit., 4.

<sup>96</sup> La politica economica del Governo Amato era diretta a reagire alla crisi economico-monetaria che aveva portato alla pesante svalutazione della lira nel settembre 1992 (e alla sostanziale fine dello SME); i referendum miravano a colpire la manovra sulla riduzione della spesa pensionistica, «che il governo intendeva attuare stabilizzando il rapporto tra spesa e PIL, garantendo l'omogeneità dei trattamenti pensionistici obbligatori, e favorendo la costituzione di forme di previdenza complementare a carattere privatistico»: A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 148s.

<sup>97</sup> Obiettivo che costituiva uno dei tre principi e criteri direttivi della legge delega sulla riforma delle pensioni, art. 3, l. n. 421/1992.

<sup>98</sup> «Il PDS già agli inizi del 1993 aveva palesato la propria serrata avversione alle linee di politica economica del governo, arrivando a presentare una mozione di sfiducia» al Governo Amato: P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, Bologna 1996, 485 (citato da A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 167, nt. 111).

<sup>99</sup> Sent. n. 34/1985, punto 3: in cui si giudicano le disposizioni oggetto del quesito «completamente estranee alla figura della legge di bilancio in senso tecnico, quale è desumibile dalle combinate previsioni degli artt. 75 ed 81 Cost. Né si può forzare il testo costituzionale fino al punto di affiancare alle leggi di bilancio le innumerevoli leggi comunque interessanti il bilancio medesimo: poiché una siffatta integrazione dell'art. 75 sarebbe "ovviamente inammissibile per la sua evidente esorbitanza dai limiti interpretativi posti da questa Corte con la citata sentenza n. 16/78" (come ha precisato la sentenza n. 26 del 1982, nel caso - per certi aspetti analogo - del referendum concernente l'esclusione della contingenza dal computo delle indennità di anzianità).» Legge in modo diverso il precedente del 1985, G. GEMMA, *Leggi di bilancio e referendum: un altro mutamento della mappa dell'abrogazione popolare*, in *Giur cost.* 1994, I, 22ss., ritenendo che già in quella decisione la Corte, prendendo atto del nuovo contesto e dell'entrata a regime della legge finanziaria, avesse fatto un'apertura a possibili sviluppi ampliativi della nozione di legge di bilancio, integrata da quella finanziaria; lo stesso autore valorizza l'inciso della sent. n. 2/1994 (punto 5) volto a impedire indiscriminate estensioni del nuovo limite attraverso il riferimento ai soli effetti collegati in modo così stretto da incidere «sul quadro delle coerenze macroeconomiche essenziali per l'equilibrio finanziario».

<sup>100</sup> Precedente che non viene neppure citato nella sent. n. 2/1994. In tale decisione, la Corte legge la nozione di legge di bilancio *alla luce* della legge finanziaria, come introdotta dalla l. n. 468/1978, allargando non solo a quest'ultima il limite dell'art. 75, ma anche ai suoi collegati e a tutti i provvedimenti che semplicemente realizzano le finalità del DPEF o che, comunque, soddisfano «le immediate esigenze finanziarie e di bilancio dello

e la fisionomia macroeconomica delle leggi oggetto di referendum, a incidere sul poco motivato *revirement* della Corte fu sia la situazione delle finanze statali dopo la critica uscita dallo SME nel 1992, sia lo sforzo già intrapreso dell'Italia di rientrare tra i parametri di convergenza fissati dal Trattato di Maastricht per l'entrata nell'euro. Finanza pubblica e appartenenza all'Europa erano, già allora, tematiche la cui delicatezza sconsigliava qualsiasi coinvolgimento diretto dell'elettorato, secondo uno schema che si riprodurrà almeno nel recente caso del quesito della Lega Nord per l'abrogazione della riforma delle pensioni Fornero.<sup>101</sup> Una dimensione, quella economico-europea, che sempre più si intreccia con l'uso resistenziale del referendum in materia di diritti dei lavoratori. Non a caso, del resto: se l'euro è lo strumento di disciplinamento dei lavoratori e dei sindacati, a tutela dell'obiettivo primario della stabilità dei prezzi, tra le conseguenze necessarie non v'è solo la neutralizzazione – più o meno negoziata con i maggiori sindacati – delle lotte sindacali, bensì anche la neutralizzazione delle “lotte referendarie”, onde evitare che ciò che si è messo fuori dalla porta non rientri dalla finestra.

## 7. (segue): dall'ondata referendaria neoliberalista del 2000 ai nostri giorni

Il 2000 è l'anno in cui si registra l'ondata dei referendum radicali in materia di lavoro, previdenza e assistenza: a differenza delle iniziative referendarie precedenti e successive in tali ambiti, l'iniziativa dei radicali punta ad accelerare la rivoluzione neoliberalista,<sup>102</sup> non certo

---

Stato» (M. LUCIANI, *Articolo 75. Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 2005, 396s., il quale parla di «estensione indiscriminata della categoria delle leggi in questione»). La sent. n. 2/1994 fu assai controversa, come testimoniato dal rifiuto del giudice relatore (nominato per due dei tre quesiti) di sottoscrivere la motivazione; lo scontro interno fu coperto dalla decisione della Corte di riunire in un'unica sentenza il quesito sulle privatizzazioni e quelli sulle pensioni, nonostante la chiara autonomia dei quesiti: cfr. R. ROMBOLI, *Annotazione*, in *Foro it.* 1994, I, 305s., il quale stigmatizza l'interpretazione data dalla Corte alla formula costituzionale «leggi di bilancio», la cui ampiezza «è tale da poter in futuro limitare fortemente il possibile ricorso allo strumento referendario, escludendo un notevolissimo numero di leggi, soprattutto quelle aventi ad oggetto argomenti e materie di carattere sociale che vengono inevitabilmente ad essere collegate ad aspetti economici ed alla legge di bilancio». Oggi, il nuovo a. 81 Cost., inglobando nella legge di bilancio anche la legge finanziaria, finisce per formalizzare quanto la Corte già nel 1994 aveva anticipato, riguardo ai limiti del referendum abrogativo. Restano in piedi, tuttavia, le critiche verso il rischio di rimettere al legislatore ordinario la scelta di «cosa lasciare e cosa togliere alle minoranze che intendessero opporsi all'indirizzo maggioritario attraverso il referendum» (M. LUCIANI, *Articolo 75*, cit., p. 400, in cui si rinvia ad A. CARIOLA, *Osservazioni sul ruolo dell'ufficio centrale nel procedimento referendario in una fase istituzionale che assume i contorni della stagione costituente*, in *Foro it.*, 1994, I, 2729).

<sup>101</sup> Sent. n. 6/2015, su cui cfr. *infra*.

<sup>102</sup> Nell'ambito lavoristico, in particolare, sono stati ritenuti inammissibili: il quesito abrogativo della disciplina che garantisce all'INAIL il monopolio delle assicurazioni sugli infortuni sul lavoro, per essere tale disciplina l'unica che attualmente strumentala l'art. 38 Cost. (sent. n. 36/2000); il quesito sull'abrogazione degli istituti di patronato e assistenza sociale, costituenti «nucleo costituzionale irrinunciabile», imposto dalla previdenza pubblica obbligatoria, cui quella privata può solo aggiungersi e non sostituirsi, ex art. 38 Cost. (sent. n. 42/2000); il quesito abrogativo della disciplina sulle tutele del lavoro a domicilio (sent. n. 49/2000). Sull'inammissibilità dei quesiti in tema di lavoro a tempo determinato e part-time (sentt. nn. 41 e 45/2000), fondata non sulla nozione di leggi “costituzionalmente obbligatorie”, bensì sui vincoli del diritto dell'UE, cfr. *infra*. Per una critica alla serie di pronunce di inammissibilità della tornata del 2000, cfr. A. MORRONE, A. PUGIOTTO, *La Corte e i referendum giustiziati*, in *Quad. Cost.*, 2000, 415 (critici sull'allargamento operato dalla Corte della nozione di leggi costituzionalmente obbligatorie).

a resistervi. Sebbene soltanto alcuni dei molti quesiti riescano a superare il vaglio d'ammissibilità della Corte, va sottolineata una certa apertura della Corte al nuovo che avanza, ossia alla possibilità di allentare gli ormeggi che ancorano il nucleo esistenziale della Costituzione italiana alla missione *pubblica* di emancipare i lavoratori e riequilibrare il rapporto tra capitale e lavoro. Centrale è la posizione assunta dal referendum mirante ad abrogare l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Nel dichiarare ammissibile tale quesito referendario, la Corte affermò che la tutela reale contro i licenziamenti illegittimi (reintegra nel posto di lavoro) non rappresenterebbe la sola garanzia possibile, né quella imposta indefettibilmente dalla Costituzione, al suo art. 4.<sup>103</sup> La normativa di risulta (generalizzazione della tutela obbligatoria) sarebbe stata, sempre secondo la Corte, una garanzia sufficiente.<sup>104</sup> Ma così facendo, la Corte adottò una visione sicuramente difforme da quella che sembra aver ispirato i Padri costituenti e le stesse forze politiche negli anni della costruzione dello Stato sociale: la tutela reale contro i licenziamenti rappresenta una tappa fondamentale nel perseguimento di uno degli obiettivi centrali della Costituzione italiana, quale la progressiva emancipazione del lavoro dal capitale.<sup>105</sup> La Corte non ha l'ardire di smentire tale visione: «la disposizione [di cui all'art. 18 St. lav.] è indubbiamente manifestazione di quell'indirizzo di *progressiva garanzia* del diritto al lavoro previsto dagli artt. 4 e 35 della Costituzione, che ha portato, nel tempo, ad introdurre temperamenti al potere di recesso del datore di lavoro, secondo garanzie affidate alla discrezionalità del legislatore».<sup>106</sup> La Corte, tuttavia, ritiene che quella discrezionalità legislativa possa anche retrocedere dalla *più piena attuazione attuale* a una *meno piena*, ossia da una garanzia *progressiva* a una *regressiva* dei diritti fondamentali costituzionali, primo tra

---

<sup>103</sup> C. cost., sent. n. 46/2000, punto 5. La decisione è stata criticata, tra l'altro, perché omette di distinguere all'interno delle tipologie di licenziamenti illegittimi, dovendosi ritenere che contro i licenziamenti discriminatori l'unica tutela efficace, e dunque costituzionalmente imposta, sia quella reale: I. MASSA PINTO, *Il limite delle leggi a contenuto costituzionalmente orientato nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo e il contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali*, in F. MODUGNO, G. ZAGREBELSKY, *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*, Torino 2001, 223; E. GROSSO, *Totem e tabù. Quando non ha più senso l'omaggio formale a lontani e superati precedenti*, ivi, 272. L'attuale disciplina dei licenziamenti illegittimi ha, in effetti, conservato la tutela reale per i licenziamenti discriminatori nonché per quelli affetti da nullità e quelli disciplinari viziati dall'insussistenza del fatto materiale addebitato al lavoratore (artt. 2 e 3, d.lgs. n. 231/2015).

<sup>104</sup> Sulla configurabilità delle disposizioni sulla tutela obbligatoria come norma generale capace di riaprirsi al venir meno di quella 'speciale' (della tutela reale), sono state sollevate critiche penetranti: cfr. F. MODUGNO, *Ancora una «rassegna» sull'ammissibilità dei «referendum» abrogativi, dopo venti anni*, in *Giur. cost.* 2011/3, 1819, nt. 72; C. DE FIORES, *L'incoerente decisione della Corte costituzionale sulla libertà di licenziare. Osservazioni sulla sent. cost. n. 46/2000*, in *Giur. it.* 2000, 1551 (in cui si rimanda al precedente di C. cost. n. 6/1995 sull'inammissibilità del quesito sull'abrogazione della disciplina della Cassa integrazione, in cui la Corte negò che, a seguito di quell'abrogazione, si sarebbe potuta espandere la garanzia della mobilità dei lavoratori in esubero; ivi si ricorda anche che l'intento dei promotori del referendum sull'art. 18 St. lav. del 2000 era chiaramente diretto alla totale deregolamentazione della disciplina sui licenziamenti illegittimi, ossia favorevole alla perdita secca di ogni garanzia, tanto reale che obbligatoria).

<sup>105</sup> Cfr. C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il dir. del lav.*, 1954, I, 149-212, cui si richiama in più punti M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enc. giur.* 2009. Cfr. inoltre U. Romagnoli, *Il diritto del lavoro nel prisma del principio d'eguaglianza*, in M. Napoli (cur.), *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, Milano 1998, 37; M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *ADL* 2010/3, 651; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali. Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC* (11 ottobre 2013), in questa *Rivista*, n. 4/2013, spec. p. 18; G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Torino 2013.

<sup>106</sup> C. cost., sent. n. 46/2000, punto 5, corsivi aggiunti.

tutti il diritto al lavoro.<sup>107</sup> La Costituzione si trasforma, così, da un programma di emancipazione del lavoro a un insieme di garanzie *minime* dei diritti dei lavoratori, il cui livello è rimesso alla prudente valutazione della stessa Corte.<sup>108</sup> Ma, a seguire la teoria della crisi fiscale dello Stato (ossia la vulgata che ha seguito buona parte della sinistra europea per giustificare la regressione legislativa nella tutela dei diritti sociali),<sup>109</sup> l'atteggiamento della Corte è perfettamente coerente con l'esigenza di piegarsi alla minaccia della "fuga dal conflitto" da parte del capitale: quella decisione della Corte sull'abrogabilità dell'art. 18 St. lav. è una decisione sulla *precarietà* delle conquiste sociali promesse dalla Costituzione e *temporaneamente* realizzate dal legislatore. In quel frangente la Corte dimostra che la fuga dal conflitto democraticamente regolato non riguarda soltanto l'esigenza del capitale di sottrarsi all'aumento della tassazione che l'espansione democratica della spesa sociale comporta:<sup>110</sup> la fuga dal conflitto riguarda anche quei diritti sociali strutturati come libertà negative e, in apparenza, non correlati alla crisi fiscale dello Stato. Anche per questi ultimi diritti cade l'illusione di una unidirezionalità dell'evoluzione normativa segnata dalla saldatura tra suffragio universale (che dà potere ai molti che non hanno sui pochi che hanno molto) e norme costituzionali sui diritti sociali (irretrattabilità dei livelli di garanzia legislativa).<sup>111</sup>

Di quella tornata referendaria del 2000 non va però dimenticato l'utilizzo fatto dalla Corte del diritto dell'UE per opporsi ai quesiti sulla deregolamentazione del lavoro a tempo determinato (sent. 41/2000) e sul part-time (sent. n. 45/2000). In entrambi i casi, la Corte ha

---

<sup>107</sup> F. MODUGNO, *Ancora una «rassegna» sull'ammissibilità dei «referendum» abrogativi*, cit., 1823, note 77 e 78, il quale osserva come la Corte avrebbe dovuto chiarire che quando una legge costituzionalmente obbligatoria (come quella sulla tutela contro i licenziamenti illegittimi) «è più vicina alla piena attuazione dei principi costituzionali, diviene per ciò stesso legislazione a contenuto costituzionalmente vincolato, come tale insuscettibile di ripensamenti, disattuazioni, regressi o retrocessioni. Solo in una visione astratta e antistorica dell'attuazione dei principi costituzionali potrebbe opinarsi diversamente». Cfr. anche C. DE FIORES, *L'incoerente decisione della Corte costituzionale sulla libertà di licenziare*, cit., 1552, secondo cui, in caso di licenziamenti illegittimi, l'unico modo per restituire dignità al lavoratore è quello della reintegra (in riferimento ai limiti apportabili all'iniziativa economica privata proprio al fine di non violare la dignità dell'uomo, ex art. 41, co. 2, Cost.).

<sup>108</sup> Cfr., criticamente, E. GROSSO, *Totem e tabù...*, cit., 268.

<sup>109</sup> Per lettura alternativa a tale vulgata, cfr. W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano 2013, 69ss.

<sup>110</sup> R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, cit., 27s. Sulla tensione tra politiche espansive keynesiane e rischio del "drenaggio fiscale" dell'aumento di reddito da quelle prodotte, cfr. F. CAFFÈ, *Lezioni di politica economica* (a cura di N. Acocella), Torino 2008, 204-206, in cui il noto economista italiano rifugiava comunque da facili automatismi, osservando che la ricetta della riduzione delle imposte in abbinamento a politiche espansive (praticata con successo dall'amministrazione Kennedy) non sia, in realtà, generalizzabile, potendosi anche dare la necessità di ricorrere all'aumento di tributi, assieme a quello della spesa pubblica. Sull'impellente necessità di controbilanciare a livello europeo la capacità dei capitali mobili di sottrarsi alla tassazione nazionale, cfr. A.J. MENÉNDEZ, *Neumark vindicated: the three patterns of Europeanisation of national tax systems and the future of the social and democratic Rechtsstaat*, in D. Chalmers, M. Jachtenfuchs, C. Joerges (eds.), *The End of the Eurocrats' Dream. Adjusting to European Diversity*, Cambridge 2016, 78ss.

<sup>111</sup> L'argomento usato, a sinistra, per giustificare questo passaggio è quello del conflitto tra "insiders" (lavoratori garantiti) e "outsiders" (disoccupati): cfr. P. BARCELLONA, *Diritti sociali e Corte costituzionale*, in *RGLPS* 1994/I, 329s., il quale osservava che continuare, in epoca di post-fordismo, a ragionare di diritti acquisiti o diritto vivente rispetto a milioni di disoccupati era assolutamente inadeguato. Trasformando gli occupati stabili in principale nemico dei disoccupati, si è stravolta l'idea per cui gli occupati stabili avrebbero dovuto costituire la componente più avanzata dei salariati sul fronte del conflitto distributivo; tutto ciò è stato predicato sulla spinta di dottrine marginaliste mai suffragate empiricamente (nonostante l'abbassamento dei salari, la disoccupazione è andata aumentando): A. BARBA, M. PIVETTI, *La scomparsa della sinistra in Europa*, cit., 156.

negato l'abrogabilità referendaria di leggi (rispettivamente la l. n. 230/1962 e la l. n. 863/1984) che danno anticipata attuazione (sia pure parziale) a direttive comunitarie non ancora scadute, in applicazione estensiva del vincolo espresso della non abrogabilità delle leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, di cui all'art. 75 Cost. Il dato problematico è la scelta della Corte di affidarsi ai vincoli del diritto dell'UE per affermare l'impossibilità di retrocedere da certe garanzie del lavoro e dei lavoratori: il mancato ancoraggio alla Costituzione di quelle tutele legislative, che pure sarebbe stato agevole anche per la loro anteriorità alle direttive europee, assieme con la preferenza per l'ancoraggio dei vincoli all'ordinamento dell'UE, sono doppiamente ambigui: sia perché così si rischia di svalutare l'identità lavorista della nostra Costituzione e di sopravvalutare quella dell'UE (ignorando il dato per cui quest'ultima è frutto delle "tradizioni costituzionali" comuni agli Stati membri, ossia che sono le opzioni per la tutela del lavoro affermatesi negli ordinamenti nazionali a imprimere un'evoluzione garantista al diritto dell'UE e non viceversa); sia perché, in termini più generali, si finisce per ammettere la sottrazione del referendum abrogativo rispetto a un numero potenzialmente amplissimo di discipline interne implicate nell'attuazione e/o nell'osservanza di vincoli derivanti dal diritto dell'UE, a prescindere dal rango di quest'ultimo e, soprattutto, dal verso che esso possa assumere in futuro (se ampliativo o regressivo delle tutele costituzionali interne di determinate categorie di soggetti o situazioni). L'esito è quello per cui, tanto più aumenta la limitazione di sovranità causata dalla scelta dei governi degli Stati membri di varare atti normativi dell'UE, tanto più si restringe lo spazio per il potere di "reazione", se non di "resistenza", del popolo: sovranità dello Stato (*sub specie*: scelte dei governi) e sovranità popolare vengono così chiaramente a confliggere.<sup>112</sup> Questa dimensione del problema è diventata ancora più cruciale oggi, per effetto dell'ampliamento dei poteri di condizionamento degli stati da parte degli organi dell'UE anche in ambiti formalmente interdetti alle competenze dell'UE: uno per tutti quello del trattamento salariale dei lavoratori.<sup>113</sup>

Al programma di (contro) riforme del diritto del lavoro annunciato dal governo di centro-destra<sup>114</sup> per deregolamentare il mercato del lavoro, nel rifiuto di ogni concertazione col sindacato, provò ad opporsi Rifondazione comunista e la FIOM con il quesito referendario sull'estensione dell'art. 18 St. lav. a tutte le imprese, comprese quelle "di tendenza" (dunque, anche lo stesso sindacato). Il referendum, dichiarato ammissibile nonostante la chiara eterogeneità dell'inclusione nel quesito delle imprese di tendenza,<sup>115</sup> non fu affatto ostacolato dal governo di centrodestra: risultava, infatti, evidente l'effetto disgregativo che il quesito aveva

---

<sup>112</sup> «(L)'enorme estensione delle competenze comunitarie può finire per ridurre insopportabilmente lo spazio del referendum»: M. LUCIANI, *Articolo 75*, cit., 370, 383s.; cfr. anche G. FILIPPETTA, *Referendum propositivo o motivazione manipolativa?*, in *Giur. cost.* 2003/1, 299s.

<sup>113</sup> Tra gli indicatori della procedura per gli squilibri macroeconomici eccessivi, come già visto sopra, nt. 79, la Commissione, in base al Regolamento n. 1176/11, ha fissato anche i parametri relativi al contenimento del costo del lavoro, nonostante che l'art. 153.2, lett. b) del TFUE escluda qualsiasi potere dell'UE, perfino di coordinamento, nell'ambito delle retribuzioni: cfr. S. GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT – 100/2013, 23; S. BORELLI, *Le politiche del lavoro nazionali nell'ambito della strategia Europa 2020 e della governance economica europea*, in *Lavoro e diritto*, 2012/3-4, 466s.

<sup>114</sup> Libro bianco dell'allora Ministro del lavoro Maroni, coordinato da Maurizio Sacconi e Marco Biagi e presentato nell'ottobre del 2001.

<sup>115</sup> C. cost. n. 41/2003.

all'interno della sinistra e del sindacato stessi.<sup>116</sup> La peculiare debolezza di tutti i referendum sul lavoro usati per scopo "resistenziale" (e forse di tutti i referendum, in genere) sembra stare proprio qui: non prestandosi a essere coordinato con l'agenda politica delle forze di maggioranza (ma neppure con quello delle maggiori forze d'opposizione), l'appello diretto al popolo su temi controversi e con lo strumento rozzo dell'alternativa secca tra abrogazione e mantenimento<sup>117</sup> reca sempre con sé un alto potenziale disgregativo sulle forze politiche presenti in Parlamento, tanto più quando queste ultime si articolano attorno a coalizioni complesse e/o eterogenee.<sup>118</sup> Potrebbe anche questa essere una considerazione utile a valutare il ruolo di filtro assunto dalla Corte costituzionale nei giudizi di ammissibilità del referendum: in un'ottica sistemica tesa a privilegiare la democrazia partitica e indiretta su quella diretta, potremmo senz'altro condividere un'alleanza strategica tra Corte e istituzioni rappresentative, nella misura in cui ciò favorisce la tenuta dei rapporti tra i soggetti politici che quelle istituzioni fanno funzionare, nonché il loro potenziale di trattativa e negoziazione (anche infra-coalizione). Il che, tuttavia, ha la controindicazione di condurre l'intero sistema verso reticenze sempre meno sostenibili, prima tra tutte quella su quali siano i punti identitari davvero qualificanti i soggetti politico-rappresentativi. In altre parole, costringere un partito o una coalizione che si autoproclama "di sinistra" a prendere una posizione chiara su quello che (almeno un tempo) qualificava la sua identità (la tutela del lavoro rispetto al capitale) non dovrebbe apparire un inconveniente degli istituti di democrazia diretta contemplati dal nostro sistema costituzionale, anzi! Semmai, c'è da chiedersi se ciò non avrebbe dovuto avvenire prima, nei momenti cruciali in cui il nostro ordinamento ha assunto – con procedure legislative ordinarie – vincoli esterni che chiaramente ponevano seri dubbi di compatibilità con gli obiettivi costituzionali fondamentali, come quelli insiti nella gerarchizzazione tra stabilità dei prezzi e piena occupazione operata dai Trattati dell'UE.

## **8. (segue): il referendum mancato sulla riforma delle pensioni "Fornero".**

Veniamo all'attualità e al quesito referendario teso ad abrogare la disposizione chiave nella riforma pensionistica della c.d. "legge Fornero", adottata nel 2012 da parte di un governo di soli tecnici, ricorrendo alla decretazione d'urgenza, sulla spinta delle pressioni dei mercati e delle istituzioni europee.<sup>119</sup> Il quesito, proposto dalla Lega Nord, è stato dichiarato inammissibile nella sostanziale disattenzione dei mezzi d'informazione e dell'opinione pub-

---

<sup>116</sup> La FIOM (assieme a Rifondazione comunista, Verdi e la sinistra dei DS) appoggiò il quesito contro il resto della CGIL, la quale si limitò a rifiutare il boicottaggio operato tramite l'invito all'astensione, diversamente da come fecero invece CISL e UIL, nonché ovviamente la Confindustria e la maggioranza delle forze politico-parlamentari: l'esito fu, appunto, quello di un'astensione record che invalidò l'esito del voto referendario (di per sé nettamente favorevole alla proposta dei promotori): cfr. G. GHEZZI, *Fatti e misfatti*, cit., 4.

<sup>117</sup> Sull'ipersemplificazione della domanda referendaria e i rischi di impoverimento della discussione pubblica a ciò connessi, cfr. A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta e sistema politico*, cit., 163s.

<sup>118</sup> Il problema era particolarmente avvertito nella c.d. "Prima Repubblica" (cfr., in particolare, la posizione di G. Guarino, riportata da G. SALERNO, *Il referendum*, Padova 1992, 293); ma esso non sembra strutturalmente mutato oggi.

<sup>119</sup> Art. 24, d.l. n. 201/2011.

blica, nonostante il suo obiettivo fosse di indubbio rilievo sociale e di grande impatto popolare.<sup>120</sup> La Corte fonda l'inammissibilità su due argomenti, entrambi criticati in dottrina. Il primo è quello del suo stretto collegamento con la legge di bilancio, espressamente esclusa dall'art. 75 Cost. dalle leggi assoggettabili a referendum abrogativo. L'esigenza di fondo fatta valere dalla Corte è quella di garantire stabilità ai saldi di contabilità pubblica. Così facendo, la Corte ha escluso in radice la possibilità di sanare la finanza pubblica con riduzioni di spesa diversa da quella pensionistica, con ciò inibendo il controllo democratico esercitabile sulle scelte anche economico-finanziarie attraverso lo strumento referendario.<sup>121</sup> Il che appare tanto più grave se si pensa al contesto politico-istituzionale in cui la riforma pensionistica è avvenuta.<sup>122</sup> Trattandosi di un provvedimento successivo alla legge di bilancio (e a quella di stabilità, all'epoca ancora vigente) e autoqualificato dal Governo come "collegato" alla legge di stabilità, la Corte ha ritenuto che il collegamento alla legge di bilancio possa riferirsi anche a provvedimenti successivi alla legge di stabilità, ove formalmente e sostanzialmente correttivi o integrativi della stessa. Di qui la distinzione rispetto a qualsiasi legge volta a contenere la spesa pubblica in vista del riequilibrio del bilancio statale (di per sé assoggettabile all'abrogazione referendaria: sent. n. 12/2014). Si tratta di un ragionamento corretto solo in apparenza, se è vero che, alla fin fine, tutte le spese sono ricollegabili alla legge di bilancio (in quanto legge soggetta a costante verifica, correzione e variazione nel corso dell'anno finanziario, fino all'approvazione della legge di assestamento), così che la distinzione tra spese necessarie all'equilibrio di bilancio e spese che non lo sono è una distinzione giuridicamente tutt'altro che stringente.<sup>123</sup> Ne deriva, da parte della Corte, un'eccessiva valorizzazione dell'autoqualificazione che il Governo voglia conferire a un proprio provvedimento come "collegato" alla manovra finanziaria, così da metterlo al riparo da future abrogazioni referendarie. La Corte dovrebbe, invece, dimostrare se davvero l'eventuale abrogazione referendaria pregiudichi il concreto raggiungimento dell'equilibrio di bilancio come stabilito dalla manovra finanziaria.<sup>124</sup> L'impressione che, invero, si ricava dalla saldatura tra la sentenza in

---

<sup>120</sup> P. CARNEVALE, *Sulle sentenze di inammissibilità nn. 5 e 6 del 2015: un doppio "no" che dà da pensare*, in *Quad. cost.* n. 2/2015, 397.

<sup>121</sup> A. GIOVANNINI, *Stabilità dei conti pubblici e sovranità popolare (il referendum negato sulla "legge Fornero")*, in *Giur. cost.* 2015/2, 629ss., in cui si osserva come la Corte si sia appiattita sulle motivazioni addotte dal Governo, nella Relazione al Parlamento del 4 dicembre 2011, secondo cui, per reagire alle tensioni recenti sui mercati finanziari e per mantenere gli impegni assunti in sede europea, fosse necessaria una manovra correttiva della legge di stabilità per il 2012 equivalente a circa l'1,3 per cento del PIL, in gran parte incidente sul settore previdenziale, qualificando espressamente tale provvedimento d'urgenza come "collegato" alla manovra finanziaria (con tutte le conseguenti limitazioni alla procedura parlamentare di conversione del decreto legge che ciò comporta).

<sup>122</sup> Rispetto all'operato di un governo di soli tecnici, dovrebbe risultare ancora più pressante l'esigenza che il referendum abrogativo possa svolgere la funzione di «accrescere e rafforzare, in senso più democratico (...), la responsabilità politica che tutti i "soggetti di decisione" (...) hanno nei confronti del titolare della sovranità, il popolo» (G. SALERNO, *Il referendum*, Padova 1992, 301).

<sup>123</sup> Cfr. A. GIOVANNINI, *Stabilità dei conti pubblici*, cit., 637.

<sup>124</sup> G. SALERNO, *L'inammissibilità del quesito referendario sui trattamenti pensionistici: un "doppio" appiccio dai problematici risvolti*, in *Federalismi.it*, n. 2/2015, 8, il quale osserva come, nel caso in questione, gli effetti finanziari venivano a prodursi solo a partire dal 2026). (Per P. CARNEVALE, *Sulle sentenze di inammissibilità nn. 5 e 6 del 2015*, cit., 399, la sentenza testimonia l'affievolimento del ruolo degli indici formali di collegamento con la legge di bilancio «in favore del profilo sostanziale e quantitativo dell'impatto "sulle coerenze macro-

commento e il precedente della sent. n. 2/1994, cit., è quello per cui ogni grande riforma pensionistica orientata alla riduzione della spesa previdenziale finisce per essere, *per sua stessa natura*, sottratta alle “pulsioni fameliche ed egoistiche” che l’abrogazione referendaria può scatenare nell’elettorato.<sup>125</sup> Quanto al secondo motivo d’inammissibilità addotto nella sent. n. 6/2015, quello della non omogeneità del quesito, anch’esso è stato fatto oggetto di puntuali critiche da parte della dottrina: a partire dal dato per cui l’art. 75 Cost. consente il referendum su un’intera legge, normalmente composta di più disposizioni distinte e collegate dall’appartenenza alla stessa materia, si è rilevato che il vizio della disomogeneità dovrebbe darsi solo quando, «dal punto di vista strutturale e dunque formale», il quesito cada su «disposizioni manifestamente riguardanti materie intrinsecamente distinte, ovvero la cui abrogazione comporti il perseguimento di finalità soppressive tra loro contrastanti ed incompatibili».<sup>126</sup>

## 9. (segue): i referendum sul lavoro promossi dalla CGIL nel 2017

Giungiamo così ai referendum sul lavoro proposti tra il 2016 e il 2017 dalla CGIL: si è trattato, come noto, di tre quesiti diretti, rispettivamente, all’abrogazione manipolativa delle disposizioni relative ai licenziamenti illegittimi,<sup>127</sup> all’abrogazione delle disposizioni sulla limitazione di responsabilità nei confronti dei lavoratori impiegati dalle imprese appaltatrici (art. 29, co. 2, d. lgs. n. 276/2003)<sup>128</sup>, all’abrogazione totale della legge sul lavoro accessorio (c.d. *voucher*: artt. 48, 49 e 50 del d.lgs. n. 81/2015),<sup>129</sup>. Le proposte referendarie possono chiaramente inquadrarsi nell’ottica resistenziale fin qui adottata, posto che con tali iniziative la CGIL intendeva opporsi alle riforme del mercato del lavoro che hanno, negli ultimi anni, impresso al nostro ordinamento un’ulteriore virata neoliberista variamente ispirata dalle richieste di istituzioni internazionali e, specialmente, dell’UE.<sup>130</sup> La riforma della disciplina delle garanzie contro i licenziamenti illegittimi, in particolare, assume un rilievo centrale, specie per le modalità con cui essa è stata realizzata: iniziata con l’approvazione a colpi di fiducia e ma-

---

economiche”, finendo per attribuire alla valutazione della Corte di tale “stretto collegamento” un «eccessivo margine di apprezzamento».

<sup>125</sup> Come traspare dal passo della sent. n. 6/2015, punto 3.1.2, in cui si afferma che lo “stretto collegamento” con la legge di bilancio è dato «anche in correlazione alla (...) specifica finalità [della legge Fornero] di “stabilizzazione del sistema per dare sicurezza ai pensionati attuali e futuri sulla tenuta finanziaria del sistema stesso”».

<sup>126</sup> G. SALERNO, *L’inammissibilità del quesito referendario sui trattamenti pensionistici*, cit., 5.

<sup>127</sup> Il quesito è stato dichiarato inammissibile da C. cost. n. 26/2017.

<sup>128</sup> Quesito dichiarato ammissibile da C. cost. n. 27/2017.

<sup>129</sup> Quesito dichiarato ammissibile da C. cost. n. 28/2017.

<sup>130</sup> Cfr. la lettera del 5 agosto 2011 inviata al Governo italiano dal Governatore uscente della BCE, Jean Claude Trichet, insieme al Governatore entrante, Mario Draghi, in cui si sollecitava, tra l’altro, una revisione della disciplina dei licenziamenti. Il relatore al Senato della legge Monti-Fornero, Maurizio Castro (PdL), affermò in Aula che la genesi della riforma non poteva non essere ritrovata in quella lettera: cfr. il Resoconto stenografico della seduta n. 729 del 23 maggio 2012. Nel dicembre 2014, l’agenzia di rating *Standard & Poor’s* motivò la decisione di abbassare a livello BBB- il rating dell’Italia invocando, tra l’altro, gli elevati costi di licenziamento: R. SORRENTINO, *Se le cifre non riflettono la distanza tra i rating*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 dicembre 2014, 2.

xiemendamenti della legge del 2012 confezionata da un governo di soli tecnici<sup>131</sup>, essa è stata portata alle sue logiche più estreme dalla legge delega del 2014 (Jobs Act),<sup>132</sup> anch'essa realizzata a colpi di fiducia da un governo (stavolta) politico ma guidato da un partito "di sinistra" il cui programma elettorale non contemplava affatto una simile, epocale, riforma del diritto del lavoro. Il tutto, ovviamente, nel più plateale rifiuto di qualsiasi coinvolgimento del sindacato. L'ambizione dei promotori del referendum, tuttavia, non era meramente resistenziale (restaurare il precedente regime relativamente garantista), posto che il quesito puntava anche a estendere la tutela reale contro i licenziamenti illegittimi a situazioni che, anche nel passato, ne erano prive (le imprese con meno di 15 dipendenti). A differenza, però, del già citato quesito del 2003, la proposta referendaria operava un'estensione selettiva e non indiscriminata: attraverso l'abrogazione parziale della disposizione dello Statuto dei lavoratori che esclude dalla tutela reale le imprese agricole che impiegano fino a cinque dipendenti, il quesito puntava a generalizzare questo requisito dimensionale, garantendo la tutela reale in tutte le imprese con più di cinque dipendenti, a prescindere dal settore produttivo. Ma è proprio tale abrogazione parziale a essere ritenuta 'manipolativa' dalla Corte, oltre che foriera di un quesito non omogeneo. Richiamandosi al noto precedente sulla pubblicità nelle trasmissioni della televisione pubblica (sent. n. 36/1997), la Corte ritiene la normativa di risulta «estranea al contesto normativo».<sup>133</sup>

---

<sup>131</sup> La legge 28 giugno 2012, n. 92 (*Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*) fu approvata in meno di tre mesi, ricorrendo a otto voti di fiducia con ricorso a maxi-emendamenti (così da ridurre un testo iniziale di settantasette articoli a soli quattro, con ovvia proliferazione di commi): «(u)nico, dichiarato, fine di tanta urgenza era quello di permettere al governo "tecnico" di presentarsi quanto prima al tavolo europeo con l'ambita "riforma" del mercato del lavoro approvata» (A. GUAZZAROTTI, *Riforme del mercato del lavoro e prescrittività delle regole costituzionali sulle fonti* (29 dicembre 2014), in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2014, 2). La riforma fu ritenuta dalle istituzioni dell'UE "ambiziosa" (cfr. la Raccomandazione di Raccomandazione della Commissione (del 5 luglio 2012, SWD(2012) 318 def.) e la Raccomandazione del Consiglio (del 6 luglio 2012, 11259/12).

<sup>132</sup> Legge 10 dicembre 2014, n. 183 (*Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*), attuata, per ciò che riguarda la disciplina dei licenziamenti, dal d.lgs. n. 23/2015 (*Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*). La legge delega è stata adottata con il ricorso, in prima lettura al Senato, alla questione di fiducia su un maxi-emendamento comprensivo dell'intera delega (che, infatti, comprime in un unico articolo i sei articoli del disegno di legge originario). La compressione dei tempi parlamentari era perseguita al dichiarato fine di ottenere l'approvazione (almeno da parte di un ramo del Parlamento) entro il vertice europeo sull'occupazione dell'ottobre 2014, tenutosi a Milano su richiesta congiunta della Presidenza francese e di quella italiana: cfr. A. GUAZZAROTTI, *Riforme del mercato del lavoro*, cit., 2.

<sup>133</sup> La normativa di risulta, anziché segnare «l'espansione di una scelta legislativa dettata per regolare la fattispecie come conseguenza connaturata all'abrogazione», strumentalizza la previsione del numero «cinque», legato alla figura dell'imprenditore agricolo, per convertirlo «nell'oggetto di una proposta al corpo elettorale di un nuovo e diverso assetto dimensionale della tutela reale»; «(a)ltro sarebbe stato se il quesito referendario avesse chiesto la integrale abrogazione del limite occupazionale, perché in questo caso si sarebbe mirato al superamento della scelta stessa del legislatore di subordinare la tutela reale ad un bilanciamento con valori altri, nell'ambito di un'operazione meramente demolitoria di una certa opzione legislativa»: sent. n. 26/2017, punto 6 del *Considerato in diritto*. Per la tesi della manipolatività del quesito, alla vigilia della sent. n. 26/2017, si erano pronunciati A. MORRONE, *Oltre l'art. 18 dello Statuto dei lavoratori? Non un quesito abrogativo, ma un referendum propositivo inammissibile* (21 dicembre 2016), in *Forum costituzionale*; G. D'AMICO, *Sulla nozione di "estraneità al contesto normativo" della disposizione di risulta. Una riflessione "preventiva" sull'(in)ammissibilità del referendum sul c.d. Jobs Act* (11 gennaio 2017), in *Consulta Online*; T. TREU, *La Corte costituzionale e i referendum sull'articolo 18, i*

Tale motivazione risulta criticabile non tanto e non solo con riferimento al precedente esplicitato dalla Corte (sent. n. 36/1997, ove il limite quantitativo della pubblicità nei programmi della televisione pubblica era effettivamente ricavato attraverso il ritaglio di una disposizione totalmente eccentrica), bensì soprattutto al precedente (sottaciuto) della sentenza sull'ammissibilità del referendum sulle rappresentanze sindacali in azienda (sent. n. 1/1994, che dichiarò ammissibili sia il quesito 'massimalista' sia quello 'minimalista' sull'art. 19 dello Statuto dei lavoratori, aprendo le porte alla polverizzazione della rappresentatività sindacale in azienda). Il quesito 'minimalista' ammesso dalla Corte, che poi ottenne il successo nell'urna terremotando il sistema delle relazioni sindacali, recava caratteri almeno altrettanto manipolativi del quesito del 2017 sull'art. 18,<sup>134</sup> così che la scelta della Corte per l'ammissibilità è stata giudicata "figlia dei tempi" e della crisi di rappresentatività dei sindacati confederali che già aveva indotto la Corte a invocare aperture legislative a favore dei sindacati "di base" nel 1990.<sup>135</sup>

Torniamo sul ruolo della Corte rispetto al rischio che temi troppo scottanti siano affidati a uno strumento radicale come il referendum abrogativo (pertanto capace di portare scompiglio all'interno delle forze politiche, obbligate a subire l'agenda di 'poco responsabili' gruppi di promotori): se si confronta il giudizio di ammissibilità sul referendum sull'art. 18 del 2003 con quello del 2017, possono svolgersi interessanti riflessioni. Può davvero affermarsi, con la Corte, che l'azzeramento della soglia dimensionale delle imprese in cui è applicabile l'art. 18 St. lav. comporti «un'operazione meramente abrogativa di una certa opzione legislativa», mentre l'opposto varrebbe per la generalizzazione della soglia dei cinque dipendenti? O non è piuttosto vero il contrario, ossia che «l'azzeramento della soglia (...) crea (...) una regola affatto nuova che supera la logica selettiva ispiratrice dell'intero art. 18, norma *ab origine* concepita per non avere generale applicazione», determinando «uno stravolgimento della *ratio* originaria della norma» che non si determinerebbe «con il livellamento della soglia dimensionale a cinque dipendenti».<sup>136</sup> Si tratta di un esito paradossale che non è poi così lontano da quanto avvenuto nel famigerato referendum abrogativo-manipolativo della legge

---

*voucher e la responsabilità negli appalti*, in *Dir. rel. ind.*, 2017, 557s.; per la tesi opposta (ossia favorevole all'ammissibilità), cfr. C. DE FIORES, *Art. 18: un referendum inammissibile nonostante i precedenti*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2017/1, 195ss.; A. PERTICI, *L'inammissibilità del referendum sui licenziamenti illegittimi*, in *Quad. cost.* 2017/1, 115ss.; V. SPEZIALE, *Il referendum inammissibile*, in *Lavoro Welfare*, 2017, vol. 27, 20.

<sup>134</sup> Mentre il quesito abrogativo-manipolativo sull'art. 18 «teneva in vita una parte della norma che comunque individua l'ambito di applicazione della tutela reale, cioè intendeva mantenere in vigore un criterio selettivo esistente nel corpo normativo oggetto del referendum(,) (c)on l'operazione di ritaglio sull'art. 19 [dello Statuto dei lavoratori] si inventava invece un requisito [l'aver la rappresentanza sindacale siglato un contratto aziendale] che non esisteva e che in nessun modo poteva ritenersi "contenuto" nella norma originale, tanto che ne uscì messa in discussione la sua stessa funzione promozionale»: G. ORLANDINI, *I referendum manipolativi e le norme cardine del diritto del lavoro statutario*, cit., § 3, nt. 4. Per U. ROMAGNOLI, *La deriva del diritto del lavoro (Perché il presente obbliga a fare i conti col passato)*, in *Lavoro e Diritto*, 2013/1, 19, «(s)i sarebbe dovuto nutrire qualche dubbio sull'ammissibilità di un quesito referendario che ha l'effetto di un defoliante spalmato sulla normativa cui appartiene il frammento normativo da impallinare».

<sup>135</sup> C. cost., sent. n. 30/1990. Cfr. U. ROMAGNOLI, *La deriva del diritto del lavoro*, cit., 18s. (ivi si ricorda anche l'esito paradossale dell'apertura ai mini-sindacati aziendali determinatasi con il referendum del 1995: l'esclusione della CGIL dalla FIAT di Marchionne, poi risolta dalla stessa Corte con un intervento ortopedico sulla normativa di risulta del referendum del 1995, sent. n. 231/2013).

<sup>136</sup> G. ORLANDINI, *I referendum manipolativi e le norme cardine del diritto del lavoro statutario*, cit., § 3.

elettorale per il Senato del 1993.<sup>137</sup> l'azzeramento della soglia del 65% dei voti ottenuti per far scattare l'assegnazione nei collegi uninominali generalizzava una norma concepita, *ab origine*, per non avere applicazione generale, stravolgendo la *ratio* originaria di quel sistema elettorale di tipo *majority* e non certo *plurality* (implicante, cioè, il requisito dell'elevata rappresentatività per l'assegnazione del seggio nei collegi uninominali e l'implicito ripudio della regola anglosassone del *first-past-the post*).<sup>138</sup>

L'analisi comparata delle due decisioni sull'ammissibilità dei referendum sull'art. 18 St. lav. (del 2003 e del 2017) porta alla conclusione per cui la Corte sembra spingere i promotori dell'abrogazione referendaria verso alternative secche, il più dirompenti possibili,<sup>139</sup> quasi a propugnare una normativa di risulta di dubbia costituzionalità e di sicura inopportunità (l'assetto sbilanciato di interessi derivante dall'indiscriminata estensione della reintegrazione anche a imprese piccolissime, che sono la stragrande maggioranza in Italia, con l'ovvio esito destabilizzante dei rapporti di fiducia tra datore e dipendenti). L'incoerenza dell'approccio della Corte è, per certi aspetti, palese: chiaramente l'intervento abrogativo secco risulta assai più stravolgente la *ratio legis* originaria che non il recupero della norma "di principio" dell'esclusione della tutela reale contro i licenziamenti illegittimi nelle imprese piccolissime; come si è visto, la manipolatività e innovatività del quesito è un argomento che, messo alla prova dei precedenti, non appare poi così granitico. Ma alcuni di quei precedenti avevano dalla loro il "vento della storia" (crisi della rappresentatività dei sindacati confederali; crisi del sistema dei partiti associato al sistema elettorale proporzionale).<sup>140</sup>

---

<sup>137</sup> Sent. n. 32/1993. Cfr. A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 133ss.

<sup>138</sup> Sulla forte innovatività del referendum sul sistema elettorale del Senato, cfr., tra i molti, A. MANGIA, *Referendum*, cit., 304s.

<sup>139</sup> Cfr. G. ORLANDINI, *I referendum manipolativi e le norme cardine del diritto del lavoro statutario*, cit., § 5; G. BARCELLONA, *Votare contro*, cit., 161ss., che parla di una radicalità obbligata della scelta referendaria (secondo quanto già emerso dalla fondamentale sent. n. 16/1978 della Corte costituzionale): il quesito deve colpire il principio sottostante le singole norme, non le condizioni per la sua attualizzazione, altrimenti da manifestazione di opposizione a scelte "identitarie" del legislatore, il quesito si trasformerebbe in manifestazione di consenso condizionato («sì, ma a queste condizioni»); il quesito, in altre parole, deve contestare la "scelta" del legislatore, non puntare alla sua mera rimodulazione.

<sup>140</sup> Per T. TREU, *La Corte costituzionale e i referendum sull'articolo 18*, cit., pp. 557-558, il quesito del 1995 incideva su una materia «"matura" per una verifica referendaria che poteva semplificare il quadro normativo, sia pure in modo provvisorio, e stimolare successivi interventi del legislatore», al contrario del quesito in materia di licenziamento, incidente su una materia «nient'affatto matura nel contesto delle relazioni industriali, anzi ancora socialmente incandescente; e pertanto opportunamente rinviabile al legislatore invece che assoggettabile al giudizio referendario». Sulla 'contestualità storica' del referendum sul sistema elettorale del Senato, cfr. le recenti riflessioni critiche di M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, cit., 18s., in cui si ricorda che Leopoldo Elia giustificò il referendum del 1993 affermando la necessità di «togliere il coperchio ad una pentola che sta per scoppiare»; che il referendum elettorale fu sollecitato da Cossiga come istituto costituente, avallato dalla Corte costituzionale in contrasto con i propri precedenti, e interpretato come mandato vincolante dall'allora Capo dello Stato Scalfaro; infine che, per il politologo J. Hopkins, quel referendum sarebbe stato la prima «rivoluzione populista» del mondo occidentale, anticipatrice di Brexit e dell'elezione di Trump a Presidente degli USA. Sulla natura di "plebiscito" del referendum elettorale del 1993, espresso dal "popolo sovrano" sulla legittimazione del sistema politico, cfr. G. U. RESCIGNO, *A proposito di prima e seconda Repubblica*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1994, 18ss. Sul referendum elettorale del 1993 come metafora di un permanente potere costituente del popolo, cfr. C. MEZZANOTTE, *Referendum e legislazione, Relazione al convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti tenutosi a Siena, 3 e 4 novembre 1993*, cit. da A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 138.

## 10. Bloccare o incentivare la partecipazione popolare tramite i referendum?

Quello che traspare dalla vicenda del referendum della CGIL sull'art. 18 dello St. lav. è però ambivalente e aiuta, forse, a ridimensionare la critica di politicità della Corte. La CGIL ha espressamente perseguito, tramite i referendum, un disegno composito: i referendum avrebbero dovuto sostenere politicamente l'iniziativa legislativa popolare esercitata dallo stesso sindacato con la presentazione della c.d. "Carta dei diritti universali del lavoro".<sup>141</sup> L'uso strumentale del referendum (in maniera speculare a quanto solitamente fatto dai Radicali) è rispecchiato dalla complessa formulazione del quesito manipolativo, che, guarda caso, ricalca la stessa proposta legislativa formulata dalla CGIL nella citata "Carta dei diritti" (estendere la tutela reale contro i licenziamenti illegittimi alle imprese fino a cinque dipendenti).<sup>142</sup> L'opzione più semplice e meno problematica anche rispetto a quanto già accaduto nel 2003, era perfettamente percorribile dal sindacato e consisteva nella mera restaurazione dello Statuto dei lavoratori, nella sua formulazione originaria comprensiva dei limiti dimensionali, ben potendosi limitare il quesito referendario a colpire le sole riforme legate alla recente ondata neoliberalista ispirata dalla bandiera europea della flessibilizzazione dei mercati del lavoro (riforma "Monti-Fornero" del 2012 e "Jobs Act" del 2014-15). Pur avendo a disposizione tale lineare strumento per riaffermare i diritti del lavoro nell'ordinamento italiano, la CGIL ha chiaramente preferito la strategia di costruire, con la combinata di iniziativa legislativa e referendum di rinalzo, un'azione politica adeguata a un soggetto pienamente politico. Data la notoria difficoltà a superare il vaglio dell'ammissibilità di quesiti manipolativi dinanzi alla Corte costituzionale, v'è da credere che la strategia della CGIL fosse consapevole, puntando essa in primo luogo a mobilitare la base già solo attraverso la raccolta delle firme<sup>143</sup> (non troppo diversamente, forse, da quanto compiuto dalla Lega Nord col quesito sulla riforma delle pensioni Fornero). Inquadrata in questa luce, la risposta della Corte costituzionale sul quesito sull'art. 18 appare più comprensibile, sebbene non coerente con i precedenti e con la complessiva funzione del giudizio di ammissibilità. La Corte si è posta ormai da tempo quale strenua oppositrice dell'abuso dello strumento referendario. Qualsiasi cosa possa voler dire "abusare del referendum", possiamo intendere che in tale concetto sia ricompresa l'esigenza di scongiurare (l'illusione) che il potere referendario sia omologo a quello legislativo-parlamentare.<sup>144</sup> Il che equivale a impedire che il referendum venga usato da minoranze politiche non (adeguatamente) rappresentate nel "Palazzo" per far concorrenza alle forze politi-

---

<sup>141</sup> Cfr. *supra*, nt. 37.

<sup>142</sup> G. ORLANDINI, *I referendum manipolativi e le norme cardine del diritto del lavoro statuario*, cit., § 5, nt. 25.

<sup>143</sup> Su ciascuno dei tre quesiti sarebbero state raccolte oltre un milione di firme: G. BATTAFARAN, C. DAMIANO, *Raccogliere la sfida sociale*, in *Lavoro welfare*, n. 27, febbraio 2017, p. 3.

<sup>144</sup> Cfr. G. BARCELLONA, *Votare contro*, cit., 159, secondo la quale la valenza oppositiva del referendum implica il potere di "disfare" le scelte legislative evitando, al contempo, che il principale obiettivo dei promotori sia quello di "rifare" queste ultime; così, se da un lato la valenza oppositiva del referendum non può essere irrigidita entro vincoli formali (come quello di limitare l'oggetto del quesito abrogativo parziale a unità lessicali autosufficienti: M. LUCIANI, *Articolo 75*, cit., 625), da un altro lato, essa non può tollerare un uso del quesito abrogativo omologo alla normazione parlamentare.

che maggioritarie attraverso il ricorso diretto al popolo; ma l'agenda politica si costruisce nelle istituzioni rappresentative e non nelle piazze, attraverso ondate regolari e ben programmate di quesiti referendari valevoli come iniziative legislative "rinforzate".<sup>145</sup> Il potere legislativo si esercita attraverso complesse negoziazioni, che valgono *in primis* a soppesare e bilanciare i diversi interessi coinvolti (quello cui i promotori puntavano, con il quesito manipolativo, pur potendo affidarsi all'assetto già espresso dallo Statuto dei lavoratori anteriore alle riforme del 2012 e 2015).<sup>146</sup> Se, dunque, il soggetto referendario punta a costituirsi come soggetto politico anche ricorrendo ai referendum, il rischio di venir bloccato dalla Corte è assai elevato.

V'è, però, anche una prospettiva alternativa entro cui inquadrare il ruolo del sindacato, quale soggetto promotore dei referendum. Ci si può chiedere se gli sforzi miranti a mobilitare parte della popolazione attorno a temi cruciali per la società e per lo stesso ordinamento costituzionale, quali il ruolo del lavoro e dei lavoratori secondo la Costituzione italiana, non vadano apprezzati proprio per il loro potenziale di politicizzazione dell'economico. Se si condivide l'assunto di fondo che l'assetto neoliberalista, portato alle sue logiche conseguenze, conduce alle forme più estreme di disintermediazione politica dei cittadini e, di qui, all'implosione delle istituzioni democratiche, potremmo chiederci se lo sforzo che proviene dalle tradizionali forme di socialità organizzata non vada a favore dell'assetto istituzionale iscritto nel nostro ordinamento costituzionale. Più che antagonista delle istituzioni politico-partitiche presupposte dalla democrazia rappresentativa, il sindacato andrebbe a collocarsi tra gli oppositori dell'incipiente crisi del modello politico e sociale intrinseco alla democrazia costituzionale. Ed è alla luce di tale possibile ruolo sistemico che andrebbero giudicati gli orientamenti assunti dalla Corte, nonché dagli altri attori costituzionali (Ufficio centrale, Presidente della Repubblica, Governo e Parlamento) nelle vicende della "fuga" dai referendum sul lavoro.<sup>147</sup>

---

<sup>145</sup> Cfr. i contributi critici raccolti nel volume AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit.

<sup>146</sup> La logica dei referendum elettorali di inizio anni '90 non appariva anti-parlamentare, almeno se si dà per buono l'intento da essi perseguito di rivitalizzare le istituzioni democratiche messe a rischio dallo scollamento tra partiti e cittadini, rappresentanti e rappresentati; un nuovo sistema elettorale, ottenuto aggirando gli stessi partiti tradizionali, avrebbe potuto produrre (anche agli occhi della Corte costituzionale) istituzioni parlamentari più rappresentative, rilegittimando la democrazia rappresentativa. La valorizzazione dello strumento referendario, in tale ottica, non poteva, allora, confondersi con la legittimazione di un sistema alternativo a quello rappresentativo, basato sulla fungibilità tra politica parlamentare e politica referendaria manovrata da agguerrite minoranze capaci di agire sull'agenda politica dal di fuori delle istituzioni rappresentative e vincolandone il potere negoziale e la capacità di realizzare compromessi. Sembra, però, che di quelle vicende possa darsi anche una lettura meno lineare e *in bonam partem*: i referendum elettorali come un potente veicolo dell'avversione a qualsiasi mediazione partitica e non solo a quell'assetto partitico, come anticamera, cioè, di antiparlamentarismo e preludio alla democrazia governante se non plebiscitaria. Sta di fatto che, a distanza di un ventennio, la Corte ha preferito non affidare alla scelta referendaria la riforma del sistema elettorale, quale mezzo di riforma del sistema partitico, preferendo colpire le storture del sistema elettorale vigente ricorrendo al più duttile strumento del sindacato di legittimità sulla legge elettorale, così da consentire al sistema politico stesso di intervenire nuovamente e a stretto giro sulla materia, senza le pressanti ombre della volontà referendaria (con tutta l'ambiguità dell'imputazione al popolo di uno specifico intento riformista in una materia tanto complessa).

<sup>147</sup> Nell'attuale fase di disintermediazione e disgregazione dei soggetti collettivi, è stato affermato che sarebbe improprio attendersi dalle Corti costituzionali prestazioni di «mediazione sociale (laddove è proprio dei giudici, semmai, assicurare prestazioni di moderazione del conflitto)», mentre alle Corti costituzionali potrebbe chie-

## 11. Fuga dal conflitto democraticamente regolato: luogo o soggetto del conflitto?

Perdura in alcune correnti del pensiero costituzionalistico la visione della sovranità popolare come potere costituente inesauribile e non rigidamente incanalabile nelle forme costituzionali positivizzate: in quest'ottica, è la mera possibilità per il popolo di esprimersi in via diretta a conferire una legittimazione autonoma agli strumenti a tal fine utilizzabili, ivi compreso il referendum abrogativo.<sup>148</sup> Quel tipo di approccio, come già venne in soccorso all'inizio degli anni novanta del secolo scorso per permettere al popolo di riappropriarsi, attraverso i referendum elettorali, di quella sovranità che il sistema dei partiti gli aveva sottratto, potrebbe tornare in auge oggi, al diverso fine di riappropriarsi delle quote di sovranità indebitamente cedute all'UE. Il parallelo potrebbe tuttavia risultare scivoloso. Se mai nell'opinione pubblica si ripresentasse una spinta altrettanto forte rispetto a quella sprigionata durante Tangentopoli, al fine di rimettere in discussione gli assetti politico-istituzionali vigenti, quel parallelo vorrebbe che la Corte venga indotta, oggi come allora, a facilitare simili istanze dal basso attraverso una rivisitazione dei criteri di ammissibilità del referendum abrogativo. Ma non siamo qui in presenza di un'illusione ottica foriera di falsi parallelismi? Quell'apertura ai referendum elettorali fortemente manipolativi non era, in fondo, anch'essa dettata dall'esigenza di trasformare le istituzioni democratico-parlamentari in termini più consoni al *mainstream* europeo e neoliberale della governabilità a scapito della rappresentatività e del pluralismo?<sup>149</sup> Altrimenti detto: in quel frangente, la Corte non si limitò a permettere una rivoluzione del sistema politico per via referendaria, in un'ottica di "resistenza-restaurazione" costituzionale; essa contribuì, invece, a fluidificare un passaggio doloroso verso un nuovo tipo di ordinamento, fortemente imbricato in quello europeo e nelle sue "nuove" logiche ordoliberali.<sup>150</sup> Questo secondo approccio trova riscontri nella scelta della Corte di rifiutare, da un lato, il referendum sulla riforma pensionistica del Governo Amato (sent. n. 2/1994, cit.), ma, dall'altro lato e contemporaneamente, di ammorbidire altri interventi di austerità incidenti sulle prestazioni previdenziali: si tratta della famigerata sentenza sull'integrazione al minimo delle pensioni (sent. n. 240/1994), che creò un pericoloso buco di bilancio destando le ire del primo Governo Berlusconi. Significativa è, però, la replica alle critiche governative formulata in conferenza stampa dell'allora Presidente della Corte, Casavola, secondo cui la sentenza

---

dersi di rendere funzionanti i canali attraverso cui dovrebbe condursi il «processo pluralistico di assunzione delle decisioni politiche», il che dovrebbe avvenire anche «sollecitando il dialogo fra i soggetti sociali e rivalutando il ruolo di quei corpi intermedi che oggi destano sovente tanta insofferenza» (M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, cit., 15s.).

<sup>148</sup> Cfr., criticamente, A. MANGIA, *Referendum*, cit., 124 ss.; senza riferimenti espliciti al referendum abrogativo, cfr. A. MORRONE, *Sovranità*, cit.

<sup>149</sup> Attraverso la scelta operata dal corpo elettorale, si è ritenuto di potere ottenere una maggior stabilità ed efficienza del governo così necessaria nel quadro dell'UE: L. ELIA, *Politica e Costituzione*, Soveria Mannelli, 2003, 20. Per altri, si sarebbe trattato di referendum teso a *destrutturare la forma partitica di azione collettiva contemplata dalla Costituzione, a distruggere la rilevanza dei corpi intermedi, a determinare una singolarizzazione del rapporto politico tra l'elettore e l'eletto*, contrario allo spirito della nostra Costituzione, come rispecchiato dal suo articolo 3, secondo comma, il quale impegna tutti «a costruire una democrazia più ricca e non una democrazia semplificata, singolarizzata», secondo il modello importato dagli USA: P. BARCELLONA, *Referendum, diritti sociali, costituzione*, in *Rivista giur. del lavoro e della previdenza soc.*, 1995, vol. 46, 7.

<sup>150</sup> A. SOMMA, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, Roma 2014.

n. 240/1994 mirava semplicemente a garantire «il diritto costituzionalmente garantito di non morire di fame».<sup>151</sup> Per la Corte, si trattava di impedire «una compressione delle esigenze di vita cui era precedentemente commisurata la prestazione previdenziale», posto che i principi costituzionali di solidarietà ed equità imponevano «una disciplina transitoria che assicurasse un passaggio graduale al trattamento meno favorevole».<sup>152</sup> Potremmo tradurre questo “doppio movimento” della Corte nell’esigenza di rendere il passaggio all’austerità meno drastico e più sostenibile da parte delle fasce più deboli della popolazione, senza però mettere in discussione la scelta economica di fondo perseguita dalle istituzioni in quella cruciale congiuntura.<sup>153</sup> Più che a compiere atti di frontale «resistenza costituzionale» al nuovo corso, la Corte sembra disposta a opporsi a mutamenti così rapidi da impedire ai soggetti «spossati di adattarsi alle mutate condizioni senza danni fatali per la loro sostanza umana».<sup>154</sup> Una prova simile sembra ripresentarsi ora alla Corte, la quale, respinta l’ipotesi di un referendum contro la riforma dei licenziamenti illegittimi voluta dal Governo Renzi in ossequio alle spinte europee ed internazionali, dovrà a breve pronunciarsi su una questione di legittimità costituzionale sul Jobs Act. La questione di costituzionalità punta non già a restaurare la tutela reale contro i licenziamenti illegittimi, bensì a rendere meno iniqua la conseguenza della monetizzazione del danno causato al lavoratore licenziato, riequilibrando così la posizione di quest’ultimo rispetto alle esigenze datoriali.<sup>155</sup>

Si è già richiamata la tesi dell’impossibilità di aversi un conflitto all’interno del giardino delle democrazie costituzionali nazionali: la precisazione che andrebbe fatta è quella di non potersi avere un conflitto *ad armi pari*. La costante minaccia di ingenti fughe di capitali, ad es. in caso di un referendum direttamente o indirettamente foriero di un’uscita dall’eurozona, renderebbe del tutto inane e autodistruttiva la scelta resistenziale operata attraverso forme di

---

<sup>151</sup> Cfr. L. ELIA, *Coerenza giurisprudenziale della Corte e squilibrio nella finanza pubblica*, in *RGLPS* 1994/I, 343, il quale, in qualità di ex ministro del Governo Amato, ricorda come la sent. n. 240/1994 andasse a colpire una disposizione d’interpretazione autentica (art. 11, co. 22, l. n. 537/1993) espressamente diretta al contenimento della spesa pubblica, disposizione che fu adottata dal Governo Amato come collegato alla finanziaria in una seduta notturna, nell’impossibilità di conoscere i dettagli da parte degli stessi partecipanti al Consiglio dei Ministri.

<sup>152</sup> Sent. n. 240/1994, cit., punto 6.

<sup>153</sup> La Corte, infatti, espressamente riconosce l’ammissibilità di interventi legislativi volti a perseguire «inderogabil(i) esigenz(e) di contenimento della spesa pubblica», riducendo in maniera definitiva trattamenti pensionistici in precedenza spettanti (sent. n. 240/1994, punto 6).

<sup>154</sup> K. POLANYI, *The Great Transformation*, 1944 (trad. it. *La grande trasformazione*, Torino, 2010, 49s.), che valuta positivamente le politiche conservatrici dei Tudor e dei primi Stuart volte a rallentare la prassi delle recinzioni delle terre quale prodromo della rivoluzione industriale inglese.

<sup>155</sup> Cfr. l’ordinanza del 26 luglio 2017 con cui il Tribunale di Roma, III Sez. Lavoro, Giudice M.G. Cosentino, solleva questione di legittimità costituzionale sulle disposizioni del Jobs Act (d.lgs. n. 23/2015, artt. 2, 4 e 10), invocandone l’illegittimità nel punto in cui viene fissato un limite massimo all’indennizzo spettante al lavoratore ingiustamente licenziato: per il giudice *a quo*, si tratterebbe di una sanzione ineffettiva capace di rendere precaria la globale posizione del lavoratore, il quale, dinanzi alla perpetua minaccia di un licenziamento “facile”, sarebbe inibito anche nell’esercizio dei suoi complessivi diritti in costanza del rapporto di lavoro. Si tratta di un chiaro ed esplicito rimando all’indebolimento della libertà sindacale dei lavoratori (oltre che di espressione, ecc.: punto 2.B dell’ordinanza, in riferimento agli artt. 4 e 35 Cost.), da cui consegue anche l’implicito indebolimento della posizione degli stessi sindacati.

democrazia diretta.<sup>156</sup> Non a caso, la tesi di Roberto Bin sulla fuga dal conflitto si conclude invocando un maggior controllo democratico sul Governo che agisce nelle sedi europee e internazionali<sup>157</sup> e non a favore di una resistenza interna frontale alla globalizzazione finanziaria. Forse perché tale resistenza frontale è ritenuta inutile o controproducente (in quanto causa di tempeste valutarie, iperinflazione, ecc.)? Lo scontro sul piano nazionale, in altre parole, non può più esserci perché, se vi fosse, sarebbe totalmente sperequato, mentre l'unico modo per affrontare (minimamente ad armi pari) il capitale finanziario globale e le multinazionali appare quello della condivisione di poteri sovrani su un piano sovranazionale. Ecco allora che il ruolo della Corte rispetto a tentativi di resistenza perseguiti attraverso il ricorso a strumenti di democrazia diretta non esprimerebbe tanto la tendenza a stroncare il conflitto sociale sul nascere, bensì proprio l'esigenza di evitare lo scontro ad armi *impari* e autodistruttivo. Se i referendum elettorali dell'inizio degli anni novanta del secolo scorso potevano essere considerati strumenti di "rottura" di un assetto politico-istituzionale consolidatosi a danno dell'autentica "sovranità popolare", oggi gli scenari sono alquanto mutati: il moltiplicarsi delle interdipendenze internazionali e sovranazionali non ha moltiplicato solo le c.d. "cessioni di sovranità", esso ha anche moltiplicato le occasioni di "rottura" sistemica che un referendum abrogativo potrebbe avere. Non si tratta solo dell'ipotesi (oggi tornata remota) di indire un referendum sull'uscita dall'euro, bensì anche quella di incidere su riforme apparentemente scollegate dai vincoli europei, come la riforma "Fornero" sulle pensioni o il "Jobs Act", ecc. Tutto ciò, ovviamente, implica il potenziamento del ruolo "tutorio" della Corte nei confronti di un popolo bisognoso di essere protetto da se stesso, *rectius*, dai demagoghi populistici che si annidano al suo interno, così da evitarci autolesionismi à *la Brexit*.

Da notare che tale degradazione del popolo a soggetto bisognoso di tutori dovrebbe essere, in teoria, bilanciata dalla retorica della "sovranità" individuale, del potere di giudicare il proprio governo acquistando o vendendo titoli del debito pubblico o esercitando la propria libertà di movimento grazie al diritto dell'UE (in questo, individui e imprese sembrano eguagliarsi), ecc. Le logiche della ragione neoliberista, puntando sull'"autoimprenditorialità" e sull'"autoresponsabilità", privilegiano più l'*exit* che la *voice*: paradigmatica, in tal senso, la cittadinanza europea.<sup>158</sup> Tali logiche svolgono un ruolo compensativo dello spossamento degli strumenti collettivi di esercizio della sovranità, grazie all'illusione che quest'ultima sia esercitabile sul piano individuale.<sup>159</sup> È probabile, allora, che senza la rimessa in discussione di tale razionalità individualista (ma non banalmente egoistica), senza la ricostruzione, cioè,

---

<sup>156</sup> A differenza della Brexit, il referendum si collocherebbe in un ordinamento che ha perduto la sua sovranità monetaria, così che la ricostituzione di quest'ultima avverrebbe in tempi tali da consentire tutte le possibili speculazioni dei mercati internazionali e le fughe di capitali, anche nazionali, in previsione di un'impennata inflazionistica e una pesante svalutazione della valuta nazionale destinata a sostituirsi all'euro.

<sup>157</sup> R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, cit., 51s.

<sup>158</sup> Sul ruolo emancipatorio della cittadinanza europea e della libertà movimento delle persone, cfr., problematicamente, F. DE WITTE, *Emancipation Through Law?*, in L. AZOULAI, S. BARBOU DES PLACES, E. PATAUT, *Constructing the Person in EU Law*, Oxford-Portland, 2016, 31ss.; M. DANI, *The Subjectification of the Citizen in European public law*, ibidem, 72-88. In termini decisamente critici, A.J. MENÉNDEZ, *Which Citizenship? Whose Europe? – The Many Paradoxes of European Citizenship*, (2014) 15 *German Law Journal*, 917s.

<sup>159</sup> Con riferimento alla dimensione individualizzante dell'economico e del *bios*, si è significativamente parlato di «pretese sovraniste» dirette a erodere la sovranità politica: A. MORRONE, *Sovranità*, cit., 123ss.

di un diverso soggetto del conflitto, quegli assetti “tutori” degli ordinamenti nazionali non potranno essere ridiscussi. Non senza una certa dose di ottimismo, la scommessa che il maggior sindacato italiano sembra aver compiuto con la strategia referendaria (coordinata con l’iniziativa legislativa popolare) può inquadrarsi nello sforzo di ricostruire un soggetto capace di concepirsi in modi alternativi a quelli della ragione neoliberista.

Ecco allora che la carica resistenziale del referendum non ha solo una dimensione istituzionale (sottrarsi alla presa che le reti tecnocratiche europee e globali hanno col tempo stretto sulle istituzioni nazionali, quelle democratico-rappresentative e della giustizia costituzionale) ma anche una dimensione *esistenziale*. È stato detto che l’uomo repubblicano che esce dalla Costituzione è diverso dal “suddito liberale”, proprio per la sua capacità di democrazia diretta attraverso l’esercizio del diritto a chiedere e svolgere il referendum abrogativo: «il cittadino si educa all’assunzione di responsabilità verso la cosa pubblica e a concorrere direttamente alla determinazione della politica nazionale (...); (l)a richiesta referendaria, una volta giudicata ammissibile, inaugura uno spazio sovrano di reciproca informazione, di discussione, di educazione civile e politica, di esercizio di fondamentali diritti costituzionali e, infine, di deliberazione».<sup>160</sup> Subordinare alla volontà delle istituzioni rappresentative l’esercizio di tali “virtù repubblicane” da parte dei cittadini significherebbe riportare questi ultimi «alla vecchia condizione di suddit(i) dello Stato liberale».<sup>161</sup> A dare per buona quest’impostazione, dovremmo concludere che la capacità dei cittadini di autocoinvolgimento nelle istituzioni attraverso il potere normativo insito nel referendum non andrebbe indebolita in momenti come l’attuale, ove la mutata struttura di accumulazione e riproduzione capitalistica ha atrofizzato altri strumenti di mobilitazione collettiva (lotte sindacali e partecipazione partitica, *in primis*, ma anche la stessa partecipazione elettorale).<sup>162</sup> Il referendum abrogativo, in questa prospettiva, non sarebbe soltanto un modo per rinazionalizzare il conflitto sociale, bensì un dispositivo di riattivazione del *soggetto del conflitto*, sia esso individuale (il “cittadino repubblicano”) o collettivo (il sindacato, marginalizzato se non proprio ostracizzato dalla politica istituzionale). O meglio, un modo per riattivare la consapevolezza della necessità di concepire l’emancipazione in una dimensione collettiva.<sup>163</sup> Dinanzi a tale prospettiva, potrebbe anche non essere più scontata la riflessione che da sempre sorregge l’estrema prudenza della Corte costituzionale nel giudicare dell’ammissibilità dei quesiti abrogativi: la tutela del primato della democrazia rappresentativa sugli istituti di democrazia

---

<sup>160</sup> G. FILIPPETTA, *Referendum abrogativo e riserva di sovranità: una rilettura*, in *Giur. cost.*, 2011, n. 2, 2059. La tesi si richiama implicitamente all’inquadramento di Mortati del referendum quale strumento di educazione politica del popolo: C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1975-76 (IX ed.), II, 839.

<sup>161</sup> *Ibidem*, ove si sostiene la necessità, per la Corte, di rivedere il precedente della sent. n. 68/1978 e affermare la necessità di sospendere il potere d’intervento del potere legislativo, con effetto limitato all’oggetto del quesito referendario e al periodo necessario per consentire al singolo di partecipare a un procedimento «che è fondamentale per la sua identità, dignità e libertà di cittadino».

<sup>162</sup> A differenza delle teorie degli anni ’60 sul calo della partecipazione elettorale quale indicatore di soddisfazione delle persone, il calo è spiegabile con la rassegnazione degli elettori (posto che le classi più colpite dal neoliberalismo sono proprio quelle con i più bassi tassi di partecipazione): W. STREECK, *Tempo guadagnato*, cit., 77.

<sup>163</sup> Cfr. A. SOMEK, *The Cosmopolitan Constitution*, cit., 24s., secondo cui il costituzionalismo può sopravvivere solo mantenendo al suo centro l’autodeterminazione collettiva.

diretta, i quali, per loro natura, tendono all'iper-semplificazione del messaggio politico e, così, alla strumentalizzazione della volontà del cittadino-elettore.<sup>164</sup> Se davvero il gioco della politica partitica e della democrazia rappresentativa si sta facendo sempre meno partecipato, per l'unidirezionalità dei risultati (scelte economiche eterodirette),<sup>165</sup> non è detto che il coinvolgimento popolare diretto non possa contribuire a rivitalizzare quel gioco. Ciò perché la mobilitazione sociale e il dibattito pubblico di cui è capace l'attivazione del referendum abrogativo su temi cruciali potrebbe rimettere in discussione il presupposto su cui si basa la c.d. "razionalità neoliberale", ossia l'assoluta tecnicità delle scelte economiche.

## 12. "Torniamo allo Statuto" (dei lavoratori)!

Sotto un punto di vista diverso ma collegato a quanto detto fin qui, ipotizzare uno scenario speculare a quello che si ebbe con la fine della c.d. "Prima Repubblica" implica ammettere la possibilità di un ritorno all'originario modello di Stato sociale, magari in base alla ragione per cui quello sarebbe il solo modello compatibile con la nostra Costituzione.<sup>166</sup> Una simile prospettiva ha con sé il fascino della purezza del ritorno alle origini ("*Torniamo allo Statuto!*"), ma trascura forse un dato: la c.d. razionalità neoliberale che da anni domina la scena non è soltanto e semplicemente il tradimento degli ideali socialdemocratici perpetrato dalla stessa sinistra europea<sup>167</sup> (ovvero, il ritorno al liberismo *laissez-faire* pianificato dalle forze conservatrici). In modo meno lineare, il neoliberalismo può essere letto (anche) come il precipitato di una serie disparata e non coordinata di eventi e fenomeni, i quali, tuttavia, traggono origine dalla struttura assunta dalle società e dagli ordinamenti giuridici durante l'affermazione e l'approfondimento dello stesso Stato sociale.<sup>168</sup>

A guardar bene, del resto, neppure il sindacalismo si sottrae alla critica della visione semplificatrice di un ritorno al passato e del tradimento operato dalla sinistra negli anni in cui

---

<sup>164</sup> Cfr. M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, cit., 19. Emblematica dei rischi demagogici insiti nell'appello al popolo tramite referendum è la vicenda dell'intitolazione del recente referendum costituzionale sulla revisione patrocinata dal Governo Renzi: l'intitolazione della legge di revisione proposta dal Governo e avallata dalle Camere ha condotto (acriticamente) l'Ufficio centrale per il referendum alla seguente formulazione: «Approvate il testo della legge costituzionale concernente "disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione", approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016?». Con il che si è tollerato l'aggiramento della formula più asettica prevista dalla l. n. 352/1970 per le leggi di revisione (art. 16) e, di conseguenza, l'uso smaccatamente pubblicitario dell'intitolazione della legge di revisione e del quesito referendario, col suo accento populistico sui costi della politica (cfr. P. CARNEVALE, *Il referendum costituzionale del prossimo (sic!) dicembre*, cit., 57ss.).

<sup>165</sup> Cfr. M. DANI, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, in C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI (cur.), *La legge dei numeri*, Napoli 2016, 107ss.

<sup>166</sup> L. BARRA CARACCILO, *Euro e (o?) democrazia costituzionale*, cit.; V. GIACCHÉ, *Costituzione italiana contro trattati europei: il conflitto inevitabile*, Reggio Emilia 2015.

<sup>167</sup> A. SOMEK, *The Social Question in a Transnational Context*, cit., *passim*; A. BARBA, M. PIVETTI, *La scomparsa della sinistra in Europa*, cit., *passim*; S. CESARATTO, *Sei lezioni di economia*, Reggio Emilia 2016, *passim*.

<sup>168</sup> N. ROSE, *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*, Cambridge 1999, 137ss.; P. MILLER, N. ROSE, *Governing the Present. Administering Economic, Social and Personal Life*, Cambridge 2008, 202ss.

essa si convertì al neoliberismo (grossomodo la fine degli anni ottanta e l'inizio dei novanta del XX sec.). A proposito del ruolo cruciale che solitamente viene attribuito all'alleanza Stato-sindacati nella costruzione dello Stato sociale durante i "trenta gloriosi", potremmo perfino chiederci se, in Italia, il conflitto è mai davvero entrato nel giardino della democrazia costituzionale. Come noto, infatti, l'inattuazione dell'art. 39 Cost., da congiunturale che era è finita per diventare strutturale. Grazie all'apporto che dottrina, giurisprudenza e gli stessi protagonisti sindacali hanno dato alla teoria dell'*originarietà* dell'ordinamento intersindacale di Gino Giugni, il nostro ordinamento ha subito «un processo di de-costituzionalizzazione che ha fatto defluire ed allontanato il lavoro, le sue regole e la sua rappresentanza sociale, dalla sfera di un superiore interesse presidiato dallo Stato». <sup>169</sup> Quella saldatura tra prassi e cultura giuridica ha finito per determinare l'abbandono della ricerca, voluta dai nostri Costituenti, «di un equilibrio tra la dimensione privato-sociale e la dimensione pubblico-statale del lavoro», fino a piegarsi alla «tendenza a raccontare le virtù del privato e le meraviglie della sua primazia». <sup>170</sup> C'è da chiedersi, dunque, se non si sia in presenza dei germi del neoliberalismo, sotto le forme di una visione falsamente irenica di una *società privata* capace di autogoverno senza interventi del potere pubblico-statale. Insomma: una buona dose di Hayek, forse, si annidava già nel precedente assetto del rimpianto Stato sociale.

Quello che è accaduto negli anni della metamorfosi dello stato sociale è, dunque, più complicato della mera rivincita del capitale sul lavoro, che pure vi è stata avendo dalla sua la caduta dell'Unione sovietica. <sup>171</sup> La naturale tendenza centrifuga delle istituzioni pubbliche chiamate a governare la società, sommata all'autoreferenzialità dei diversi saperi tecnici governanti ciascuna delle tante istituzioni pubbliche (scolastiche, sanitarie, assistenziali, ecc.), hanno indotto una complessità che la stessa politica democratica non era più in grado di governare. L'esigenza di ricondurre a razionalità il quadro delle istituzioni pubbliche è passata attraverso l'introduzione delle tecniche manageriali e ragionieristiche di valutazione e direzione di quelle istituzioni. Il che si è saldato con l'appiattimento dell'identità dei cittadini sulla dimensione mercatista (l'utente-consumatore, chiamato a generalizzare l'unico e dominante criterio di giudizio del rapporto "costi-benefici" <sup>172</sup>), appiattimento che già la società del consumo aveva indotto negli stessi "trenta gloriosi". Una volta costruita e attivata la macchina

---

<sup>169</sup> U. ROMAGNOLI, *La deriva del diritto del lavoro (Perché il presente obbliga a fare i conti col passato)*, in *Lavoro e Diritto*, 2013/1, p. 6. Sulla progressiva fuga dalla Costituzione e dalle dottrine costituzionalistiche sostenitrici della dimensione pubblica dell'interesse protetto dai sindacati, cfr. G. TARELLO, *Teorie e ideologie nel diritto sindacale*, Milano 1967, *passim*, spec. 40s., il quale rilevava come la costruzione dottrinarica del "contratto di diritto comune" (al posto di quello *erga omnes* contemplato dall'art. 39, co. 4, Cost.) finiva per tradire l'obiettivo costituzionale fondamentale di evitare la concorrenza tra lavoratori appartenenti alla stessa categoria, pensato proprio a tutela dell'unità dei lavoratori (*ibidem*, 55).

<sup>170</sup> U. ROMAGNOLI, *La deriva del diritto del lavoro*, cit., 16s., il quale prosegue rilevando che, «in una democrazia costituzionale, è inammissibile la vocazione all'autoreferenzialità di tutti i poteri, qualunque natura essi abbiano».

<sup>171</sup> Ossia la principale minaccia che poteva indurre a più miti consigli i capitalisti nei paesi economicamente avanzati: A. BARBA, M. PIVETTI, *La scomparsa della sinistra in Europa*, cit., 200s.; S. CESARATTO, *Sei lezioni di economia*, cit., 70s.

<sup>172</sup> P. DARDOT, C. LAVAL, *La nuova ragione del mondo*, cit., 413: i cittadini «non sono più chiamati a giudicare le istituzioni e le politiche dal punto di vista dell'interesse della comunità, ma in funzione del solo interesse personale. È la definizione stessa del soggetto politico a essere mutata radicalmente».

dello Stato sociale, questa doveva essere ricondotta all'efficienza; per farlo, si sono introdotti metodi (management pubblico, audit; ecc.) che hanno enormemente semplificato il discorso pubblico, attribuendo al sapere economico una funzione strategica: la messa al riparo da contestazione e conflitto di tutta la politica economica dello Stato. L'intensificarsi della presa delle istituzioni pubbliche sulla società, strutturatasi prevalentemente attraverso la collettivizzazione delle assicurazioni contro i rischi tipici della società di mercato, ha determinato la burocratizzazione e la tecnicizzazione della solidarietà, il cui esito è stato quello di innestare il potere degli *esperti* nell'esercizio del potere pubblico così da *depoliticizzare* e *tecnicizzare* un ampio spettro di questioni.<sup>173</sup> Il "governo dei tecnici" sembra, in questa prospettiva, meno il prodotto della crisi dei "trenta gloriosi" che il suo naturale compimento. Si comprende così, forse, la critica dei pensatori "foucaultiani" alle proposte di ritorno al compromesso socialdemocratico keynesiano, una critica che ritiene errata la diagnosi per cui il neoliberismo sia il semplice ritorno al capitalismo delle origini. Di conseguenza, altrettanto errata sarebbe la cura di un ritorno all'intervento diretto dei governi nell'economia, che andrebbe a beneficio di un nuovo "stato imprenditoriale".<sup>174</sup>

Potrebbe darsi, però, che il ripensamento del modello venga dal neoliberismo stesso. Se quest'ultimo può essere letto come *hybris* del *Welfare State*, anche il neoliberismo sembra vittima del proprio successo: la valorizzazione della responsabilità individuale attraverso l'indiscriminata applicazione del modello dell'impresa concorrenziale, ivi compresa l'individualizzazione esasperata dei rimedi ai rischi posti dall'economia e dalla tecnologia, coniugandosi con il proliferare delle comunicazioni elettroniche e dei social-media, ha condotto gli individui alla contestazione di qualsiasi potere tecnico-scientifico, compreso quello economico-manageriale arruolato negli ultimi trent'anni dai governi nazionali per meglio governare le proprie società.<sup>175</sup> L'esito è quello della completa disintermediazione, secondo un moto che, attivato contro le istituzioni politico-rappresentative dai poteri economici privati in alleanza con alcuni "tecnici prestati alla politica" più di vent'anni fa, oggi dilaga e rischia di

---

<sup>173</sup> Cfr. P. MILLER, N. ROSE, *Governing the Present*, cit., 202-209, per i quali il "liberalismo avanzato" si collocherebbe all'incrocio di due linee di forza del Welfare State: da un lato, legittimare il potere della "expertise" in relazione a un ampio spettro di obiettivi sociali, dall'altro lato, istillare nei cittadini l'aspirazione a perseguire la propria emancipazione, secondo un doppio movimento di inclusione e solidarietà convivente con individualizzazione e responsabilizzazione. L'affidarsi alla tecnicizzazione e depoliticizzazione di un'intera panoplia di questioni recava con sé la promessa del superamento del conflitto tra opposti interessi, finendo però per produrre delle sfere di potere sociale impermeabile a critiche e controlli esterni.

<sup>174</sup> P. DARDOT, C. LAVAL, *La nuova ragione del mondo*, cit., 485s., i quali sottolineano l'attuale profonda differenza di condizioni storiche rispetto al secondo dopoguerra che impedirebbe il ritorno alla razionalità amministrativa e pianificatrice; per cui la domanda da porsi non è come imporre al capitalismo un ritorno al compromesso keynesiano, ma come uscire dalla razionalità neoliberista basata su autoimprenditorialità e concorrenza. La soluzione, invero oscura, patrocinata da tali autori risiederebbe nella promozione di forme di soggettivazione alternative al modello dell'impresa di se stessi. Analogamente vaga la conclusione di N. ROSE, *Powers of Freedom*, cit., 282s., secondo cui la conduzione della propria vita deve essere sottratta alla dominanza di una morale eteronoma, di un'epistemologia, di un partito, di qualsiasi escatologia: «each person's life should be its own telos», dal che deriva il diritto-dovere di opporsi a tutto ciò che sovverte la capacità nostra e degli altri di modellare la propria vita secondo il canone dell'*unicità*. Si tratta di tendenze discendenti dal pensiero di Foucault, il cui rischio di sostituire l'ordine sociale assicurato dalla sovranità politica con l'anarchia è stato recentemente evocato da A. MORRONE, *Sovranità*, cit., 146.

<sup>175</sup> Cfr. P. MILLER, N. ROSE, *Governing the Present*, cit., 217.

travolgere ogni istituzione o sapere sociale specifico nell'indefinita lotta contro tutte le élite, portata avanti attraverso una "democrazia della rete" quanto mai opaca.<sup>176</sup> La depoliticizzazione dell'economico ha contribuito a creare il soggetto neoliberale, funzionale a una "governamentalità" perseguita non più attraverso la capillare presa sul sociale da parte del pubblico bensì attraverso l'estremizzazione della logica imprenditoriale e concorrenziale applicata a ogni aspetto dell'esistenza. Quel soggetto avrebbe dovuto reagire alle crisi (economiche e sociali) in termini a-conflittuali perché individualizzati (il fallimento personale, dovuto a scarsa o errata previdenza): la realtà sembra, oggi, un'altra. Essa passa per la più tradizionale via della ricerca di capri espiatori (razzismo e xenofobia, teorie del complotto, ecc.) e dell'affidamento a un leader carismatico. L'atomismo sociale, sommato alle tecnologie della rete, sembrano favorire una radicalizzazione del dissenso dagli esiti imprevedibili.

Si colloca al crocevia di tali questioni la domanda di fondo di questo scritto sulla possibile ri-attivazione della politica e dei suoi soggetti collettivi attraverso il ricorso allo strumento referendario: quest'ultimo dispone già di una sua regolamentazione costituzionale e legislativa tale da garantirne uno svolgimento meno incontrollabile della democrazia della rete; la possibilità di rilanciare attraverso un simile strumento istituzionale soggetti collettivi tradizionali, come i sindacati, appare un obiettivo meno rivoluzionario e più compatibile con la Costituzione repubblicana della pura e semplice contestazione di ogni potere costituito e di ogni intermediazione tra la sovranità popolare atomizzata del popolo della rete e le politiche pubbliche.

---

<sup>176</sup> Cfr. T. CASADEI, *Il mito del "popolo della rete" e le realtà del capo. Nuove tecnologie e organizzazioni politiche nel contesto italiano*, in *DPCE*, n. 3/2015, 879ss. Sulla contraddizione tra "trasparenza" e "opacità" che caratterizza il Movimento Cinque Stelle, cfr. C. GALLI, *Democrazia senza popolo*, cit., 41, per cui il successo di tale movimento è contemporaneamente il sintomo del fallimento del neoliberismo ma anche del suo «successo nell'occultare per quanto possibile le dinamiche reali della società, dell'economia e della politica». Sull'organizzazione interna del Movimento, cfr. l'attenta analisi critica di A. COSSIRI, *Il «territorio» nell'autoregolamentazione dei partiti politici. Un'analisi in prospettiva costituzionalistica*, in *Le Regioni*, 2014/3, 378-395.