

Crisi economica, sovranità statale e diritti sociali nell'era dell'*austerità* di bilancio e del neoliberalismo europeo •

di Federico Di Donato – Avvocato del Foro di Ascoli Piceno

ABSTRACT: This article briefly examines, in a critical perspective, the political and economic data that further characterize the current historical phase, as well as the political debate with respect to Italy. First the great economic depression that pervades the industrialized West since year 2008. Secondly the progressive limitation of Italian national sovereignty in favor of the European technocratic institutions especially as regards the financial choices. Finally, the indomitable influence of these elements on the enjoyment of "social rights" by Italian and European citizens, despite their expressed determination made in constitutional provisions. Through a historical and constitutional digression on the origin and the main features of the modern "welfare State", this article will raise some fundamental questions about the relationship between technocracy and democracy, budgetary rigor and "social rights", popular sovereignty and powers of supranational financial institutions in this phase of austerity characterizing the European neo-liberalism.

SOMMARIO: 1. Premessa: costituzionalismo e modo di produzione economico – 2. I "diritti sociali" ieri e oggi: un rapido "excursus" sul "welfare" nello Stato moderno di democrazia pluralista. – 3. La crisi economica del 2008 ed il neoliberalismo: il rapporto tra tecnocrazia delle istituzioni finanziarie sovranazionali e sovranità statale in materia di bilancio. L'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione e l'irriducibile influenza sulle strategie nazionali di "welfare". – 4. La depressione economica nella realtà sociale italiana e nelle scelte del legislatore in tema di "spending review" e di disciplina del mercato del lavoro. – 5. La Costituzione italiana del 1948: una garanzia per i diritti sociali? L'importante ruolo della giurisprudenza della Corte costituzionale tra contingentamento delle prestazioni di "welfare", principio di condizionalità, contenuto minimo essenziale dei diritti e sindacato di ragionevolezza. – 6. Interrogativi fondamentali per l'oggi e per il futuro.

• Contributo sottoposto a referaggio in base alle Linee guida della Rivista.

1. Premessa: costituzionalismo e modo di produzione economico.

Da sempre il costituzionalismo si pone come argine rispetto al libero esercizio del potere sovrano da parte dell'autorità dotata della potestà d'imperio nei diversi periodi storici. Esso si atteggia dunque, storicamente, quale strumento atto ad individuare modalità limitative all'estrinsecazione del potere medesimo. Il costituzionalismo come movimento di pensiero ha infatti attraversato tutte le fasi di sviluppo della storia occidentale dal medioevo ai giorni nostri, dall'era del modo di produzione tipico del feudalesimo allo Stato di democrazia pluralista, passando per le esperienze storiche dello Stato assoluto e dello Stato liberale in senso stretto (FIORAVANTI, 2009).

Qualsiasi epoca storica riflette una diversa struttura giuridica della società umana, e al contempo un modo economico di produzione radicalmente diverso rispetto alle epoche precedenti e successive (MARX, 1867). Così, il modo di produzione feudale non è nemmeno lontanamente paragonabile alla struttura economica-produttiva tipica del nostro tempo, né tantomeno il potere dell'autorità dotata della potestà d'imperio si estrinseca secondo le modalità giuridiche e politiche tipiche del medioevo. Il XXI secolo non fa eccezione a questo principio generale: il fattore economico del modo di produzione moderno assume un carattere assolutamente complesso rispetto al passato. Nondimeno, l'autorità preposta all'esercizio del potere sovrano resta sempre lo Stato, secondo il paradigma invalso in Occidente a partire dalla progressiva formazione dello Stato assoluto, pur con tutte le sacrosante, intuitive ed ovvie differenziazioni da operare tra il XVII secolo ed il XXI quanto al presupposto fondamentale di legittimazione dell'autorità sovrana, al soggetto titolare della sovranità, all'ampiezza della partecipazione popolare circa la determinazione dell'indirizzo politico.

È pur vero che il modo di produzione e la forma di organizzazione del potere politico hanno sovente seguito modalità di sviluppo caratterizzate da interazione reciproca, o meglio da un rapporto di premessa necessaria per la configurazione storica contingente dell'altro fattore fondamentale di organizzazione della società. In altri termini il modo economico di produzione e la forma istituzionale di organizzazione del potere si sono formati e legittimati reciprocamente in ogni periodo storico, così nel feudalesimo fino allo Stato liberale monoclasse. In altre parole, le stesse Carte costituzionali dovrebbero essere intese *“nel quadro di una concezione storiografica ispirata da un netto orientamento dinamico”* (CERRONE, 2013).

Lo Stato di democrazia pluralista non vi fa eccezione. Esso, sulla scorta dell'esperienza del liberalismo, ha cercato di sancire originariamente taluni diritti inderogabili della persona umana, affiancando a questi i cc.dd. “diritti sociali”. Negli Stati moderni, caratterizzati da un sistema economico di tipo capitalistico informato al paradigma del libero mercato, a partire dal secondo dopoguerra si è generalmente sviluppata una tendenza politica consistente nell'assicurazione al diritto (statale) della disciplina generale dell'economia e del mercato, in funzione protettiva di situazioni giuridiche soggettive “sociali” riconosciute ai cittadini (VOLPI, 2000; LONGO, 2012).

A partire dagli anni '80 del XX secolo, tuttavia, alcuni fattori sociologici hanno influito fortemente su questo paradigma (RANDAZZO, 2015). Stiamo parlando della globalizzazione, dello sviluppo tecnologico ed informatico, della creazione di nuove entità sovranazionali destinate ad

esercitare compiti significativi in materia economica, finanziaria e monetaria (Unione europea *in primis*), dell'eccessivo aumento del debito pubblico nazionale, per giungere alla fine della “guerra fredda” (rappresentata dal crollo dell'Unione Sovietica e degli Stati socialisti dell'Est europeo), alla crisi profonda delle tradizionali ideologie politiche del comunismo, del cattolicesimo sociale e del liberalismo classico in un “nuovo mondo” politicamente “unipolare”, alla crisi della politica – come dimensione “collettiva” ed “organizzativa” del pensiero sociale – e della partecipazione partitica, ed infine all'affermazione di una politica economica di stampo marcatamente neoliberistico: in una locuzione, la “società liquida” descritta dal celebre sociologo Zygmunt Bauman nei suoi scritti (cfr. BAUMAN, 2013).

L'interazione dei fattori predetti ha determinato una profonda modificazione complessiva del tessuto umano e sociale della collettività, nonché del modo di produzione e della stessa sovranità statale. La globalizzazione planetaria dei commerci e dell'economia, il progressivo abbattimento dei dazi doganali e delle barriere tariffarie, la sempre più intensa attività di commercio internazionale e di scambio di servizi e di beni (materiali e immateriali), la sempre più libera circolazione dei capitali e dei lavoratori nel continente europeo e nel mondo intero hanno comportato l'aumento della concorrenza estera e al contempo nuove esigenze di competitività internazionale per le economie di ogni Paese (RUGGERI, 2012). Correlativamente, lo Stato nazionale è risultato sempre più inadeguato rispetto alla sua attività tipica, vale a dire quella di produzione di norme giuridiche generali, destinate ad avere vigore esclusivamente all'interno dei propri confini territoriali, nei confronti di attori del mercato libero che agiscono, di contro, all'interno di un mercato europeo e globale sempre più libero, concorrenziale ed avulso da obsoleti nazionalismi (questione posta in GIACCHÈ, 2015).

In questo scenario, la sovranità nazionale dello Stato nella definizione della disciplina del mercato libero registra una “crisi d'identità”, se riferita alla connotazione tradizionale e “dogmatica”, per così dire, della sovranità medesima. Tale situazione è stata acuita dalla crisi economico-finanziaria del 2008 e dal ruolo sempre più pervasivo esercitato dalle istituzioni dell'Unione europea in materia di politica economica, commerciale e monetaria, soprattutto in questa fase di depressione. Un ruolo decisivo, quello delle istituzioni economiche sovranazionali, destinato ad incidere in maniera sempre più netta sulle prestazioni di *welfare State* tradizionalmente erogate dai moderni Stati di democrazia pluralista in favore dei propri cittadini, oggetto di ridefinizione organica e strutturale (facendo leva principalmente sul principio di sussidiarietà e sulla valorizzazione del ruolo dell'iniziativa privata) in funzione della composizione del debito pubblico.

2. I “diritti sociali” ieri e oggi: un rapido “excursus” sul “welfare” nello Stato moderno di democrazia pluralista.

Com'è noto, i “diritti sociali” rappresentano una creatura giuridica pressoché sconosciuta alla dottrina costituzionalistica europea ottocentesca, caratterizzata da un'idea di Stato tendente al fine generale di garantire essenzialmente il godimento delle tradizionali “libertà negative”: libertà

personale, di domicilio, di riunione, di associazione, di godimento del diritto di proprietà, di iniziativa economica, libertà religiosa e così via. È altresì notorio il radicale cambiamento di prospettiva impresso dallo Stato di democrazia pluralista al paradigma liberale: a partire dalla seconda metà del XX secolo, infatti, la forma suprema di organizzazione del potere non è più preposta esclusivamente a limitare il proprio intervento in funzione repressiva delle lesioni di libertà del cittadino, ma si caratterizza per una natura intrinsecamente “sociale”. Invero lo Stato agisce direttamente sul tessuto sociale al fine di “*rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che [...] impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese*” (art. 3, co. 2 Cost. It.).

La forma di Stato attualmente vigente in Italia e in Europa occidentale opera in modo che l’ente sociale supremo non deferisca in via pressoché esclusiva al mercato la determinazione delle prestazioni sociali essenziali, ma che esso stesso se ne faccia carico, ed anzi ne risulti il principale responsabile verso i cittadini, atteso il riconoscimento esplicito dei “*diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità*” all’art. 2 Cost. (cfr. BARBERA, 1975; CORSO, 1981; BALDASSARRE, 1989;).

Lo Stato sociale – o *welfare State* – è stato significativamente qualificato come “Stato del benessere”. Esso rappresenta “*un diretto corollario della supremazia del principio personalista*” sul quale è imperniata la Carta costituzionale italiana (BIFULCO, 2003), nonché il luogo di estrinsecazione di una “*libertà eguale*” (LUCIANI, 1995), democratica e sociale per i residenti nel territorio statale, cittadini o stranieri che siano (PEZZINI, 2001-2009). All’interno dello Stato sociale ed attraverso questo, le persone godono di una significativa protezione sociale allo scopo di non incorrere in rischi specifici – invalidità, infortuni, malattie, disoccupazione, vecchiaia ed inabilità al lavoro – ed al fine di soddisfare bisogni esistenziali ai quali, durante il periodo liberale, la grande maggioranza della popolazione non riusciva a far fronte (MAZZIOTTI, 1964). Sebbene, per la verità, anche negli Stati informati al paradigma della forma di Stato di tipo propriamente liberale, quantomeno agli inizi del '900, si stessero lentamente facendo strada provvedimenti legislativi di intervento assistenziali, quali l’obbligo per i lavoratori di stipulare assicurazioni contro i rischi suddetti.

In questa direzione è risultata significativo il contributo dell’economista britannico William Henry Beveridge, autore del *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services* (conosciuto anche come “*rapporto Beveridge*”, 1942) che ha condotto all’adozione, in Gran Bretagna – vero e proprio centro “politico” di irradiazione di questa teoria nel “mondo” capitalista – dell’*Education Act* del 1944 e all’istituzione del *National Health Service* nel 1948. La *ratio* del *welfare State* risiede in una considerazione logica elementare: senza il godimento di prestazioni elementari di assistenza sanitaria, previdenza ed istruzione, il cittadino del mondo moderno non può infatti essere considerato integrato nella struttura istituzionale dello Stato. La sua personalità non può estrinsecarsi in sommo grado, ma è destinata anzi a restare – per così dire – limitata, strozzata da una cornice economico-sociale informata ad un paradigma istituzionale radicalmente escludente. Non a caso, la nuova forma di Stato è la risultante di quel processo sociale, determinato dall’industrializzazione di massa nella prima metà del '900, caratterizzato dalla

progressiva inclusione nella vita politica e parlamentare dei Paesi occidentali delle classi lavoratrici e proletarie, che – attraverso l'azione dei primi partiti politici organizzati (secondo la lezione kelseniana) – si venivano ad affiancare alla borghesia nella gestione del potere e nella determinazione delle politiche pubbliche.

Mentre però le libertà civili godono di una protezione non solo nella normativa nazionale, ma anche sul piano dei trattati e degli accordi internazionali – basti pensare alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo elaborata in sede Onu nel 1948, alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali stipulata nel 1950, e più recentemente alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000 – la tutela dei diritti sociali da parte degli Stati costituzionali-democratici moderni resta affidata in via prevalente alle Costituzioni nazionali ed alla legislazione attuativa delle disposizioni contenute nelle Carte (cfr. CORSO, 2013).

Secondo lo storico britannico Asa Briggs i compiti del *welfare State* si concreterebbero principalmente nell'assicurazione di un adeguato livello del tenore di vita dei cittadini nonché di un elevato livello di sicurezza sociale nell'eventualità di fasi economiche o di eventi naturali sfavorevoli ed infausti, per finire nell'erogazione di alcuni servizi fondamentali, tra i quali spiccano soprattutto la sanità e l'istruzione, espressamente sanciti in Costituzione (quantomeno negli Stati retti da un sistema giuridico c.d. di *civil law*). Gli strumenti tradizionalmente adoperati per la realizzazione degli obiettivi dello Stato del benessere “di massa” assumono perciò le forme della statuizione in capo ai cittadini di specifici obblighi contributivi al fine di salvaguardare l'individuo dal “rischio” dell'invalidità o della disoccupazione, nonché in vista dell'erogazione di cc.dd. “servizi in natura” (prestazioni sanitarie, distribuzione di medicinali, istruzione scolastica ed universitaria, obbligo di assunzione di una certa quota percentuale di lavoratori affetti da disabilità fisica o intellettiva).

Siffatti compiti rappresentano il nucleo centrale “tradizionale” dell'organizzazione e dello scopo funzionale (e generale) dello “Stato del benessere”, inteso nella guisa di intervento organico dello Stato nell'economia per l'assicurazione ai cittadini delle prestazioni fondamentali predette, mediante l'attuazione di politiche economiche di natura redistributiva, dirette a garantire nella maniera più equa e “democratica” possibile la distribuzione del reddito prodotto all'interno del mercato (GAMBINO, 2012). Ciò, pur se il mercato sia libero, e perciò governato dalle leggi dell'economia capitalistica di mercato. In questo senso il mercato risulta “corretto”, e si può propriamente parlare di “*economia sociale di mercato*”, anziché di economia di mercato pura, poiché lo Stato moderno cerca di coniugare la libertà d'iniziativa economica, la libertà d'impresa e la tutela del diritto di proprietà con l'esigenza dell'assicurazione di un più elevato grado possibile di giustizia sociale e – diremmo nel XXI secolo – di “democrazia economica”. In altre parole, il *welfare State* persegue l'obiettivo di costituire una “*cornice istituzionale*” al libero mercato – secondo l'insegnamento dell'economista tedesco Ludwig von Mises – in modo tale da limitarne gli eccessi, regolamentarlo e coniugare la sacrosanta esigenza del profitto con la realizzazione di scopi generali di equità sociale. In buona sostanza, non vi è possibilità di parificazione dei “punti di partenza” individuali – a prescindere dalle differenze di natura sociale, economica, personale e familiare (il grande fine dello

Stato di democrazia pluralista) – senza l'assicurazione di esigenze basilari di giustizia sociale e di equità.

3. La crisi economica del 2008 ed il neoliberismo: il rapporto tra tecnocrazia delle istituzioni finanziarie sovranazionali e sovranità statale in materia di bilancio. L'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione e l'irriducibile influenza sulle strategie nazionali di “welfare”.

Se da un lato l'adozione, da parte dello Stato di democrazia pluralista, del modello economico del *welfare State* ha prodotto l'universalizzazione delle prestazioni sociali ed assistenziali, concorrendo allo sviluppo economico dell'Europa occidentale negli anni '50 e '60 del XX secolo, dall'altro ha inaugurato la preoccupante tendenza all'espansione della spesa pubblica, che ha generato problemi di equilibrio del sistema finanziario e l'aumento dell'inflazione. L'espansione incontrollata della spesa pubblica risulta in effetti suscettibile di determinare un progressivo ed insostenibile incremento della pressione fiscale – soprattutto in Paesi in cui la corruzione, l'evasione e l'elusione fiscale “pesano” sul bilancio statale in maniera sommamente greve – ed un deciso aumento del debito pubblico, destinato a finanziare l'erogazione delle prestazioni assistenziali in favore dei cittadini nonché degli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio nazionale (BIONDI DAL MONTE, 2014). Inoltre, nell'esperienza novecentesca italiana è accaduto che l'amministrazione dei servizi sociali si sia spesso dimostrata incapace di assicurare al contempo un elevato livello di prestazioni alla persona ed un equilibrio nella gestione finanziaria dell'ente. Senza contare che in alcuni Paesi europei (soprattutto quelli dell'Europa meridionale) il fenomeno negativo della corruzione ha talvolta assunto un rilievo negativo e pesantissimo circa la gestione dei servizi propri del *welfare State*.

Per queste ragioni, si è affermata a partire dagli anni '80 e '90 del XX secolo una discutibile politica economica – sostenuta dalle istituzioni sovranazionali europee – destinata a svolgersi, quantomeno nel nostro Paese, lungo tre direttrici (BIN-PITRUZZELLA, 2016): *in primis* il ridimensionamento della natura “universale” e “gratuita” di determinate prestazioni sociali (perlopiù di natura medico-ospedaliera, tramite l'istituzione del *ticket* per il godimento di prestazioni in precedenza erogate gratuitamente). *In secundis* la valorizzazione del principio di responsabilità individuale circa la determinazione degli oneri contributivi individuali (un esempio è rappresentato dall'incentivo alla contribuzione previdenziale di natura privata ed integrativa, oltre a quella statale governata dall'Inps). Infine l'affermazione e la costituzionalizzazione dei principi di sussidiarietà orizzontale e di sussidiarietà verticale attraverso la l. cost. 3/2001, in virtù dei quali lo Stato – rispettivamente – da una parte promuove e favorisce l'iniziativa economica privata senza scopo di lucro (tramite cooperative sociali informate al modello della “Onlus”) nell'erogazione di servizi socio-assistenziali alla persona qualora l'amministrazione pubblica non sia in grado – per esigenze di bilancio o per scarsità di personale sul territorio – di assicurare livelli sufficienti di prestazione. Conseguentemente sono stati delegati all'amministrazione regionale e provinciale taluni compiti fondamentali di organizzazione ed erogazione delle prestazioni di *welfare*,

rimanendo in capo allo Stato un sostanziale dovere di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117, co. 2, lett. *m*) Cost.).

Il processo generale di ridefinizione dello “Stato sociale” rappresenterebbe dunque una tendenza costante almeno negli ultimi due decenni di storia legislativa dei Paesi europei. Essa risulta oggi tanto più rilevante nel dibattito politico ed economico, quanto più risultano pervasivi gli obblighi di natura finanziaria assunti da parte del nostro Paese per effetto della partecipazione all'Unione europea e della recente stipulazione di taluni fondamentali trattati destinati a produrre conseguenze importantissime proprio in questo settore. I provvedimenti legislativi di quest'epoca sono caratterizzati dalla spiccata tendenza alla *spending review* e da un'influenza necessaria ed irriducibile sul *welfare*, in funzione del contenimento della spesa pubblica e, con essa, della composizione del sovraindebitamento degli Stati sovrani, esigenza acuita dalla gravissima depressione economica in cui versa l'Occidente sin dal 2008. Proprio la crisi del debito sovrano e, per quanto concerne il continente europeo, della moneta unica euro, costituiscono gli elementi macroeconomici maggiormente caratterizzanti l'attuale periodo storico. Invero la crisi economico-finanziaria, l'abbandono delle dottrine economiche marxiste e keynesiane, e da ultimo la definitiva adozione delle teorie economiche neoliberistiche da parte delle compagini governative succedutesi alla guida dei Paesi industrializzati nonché da parte delle istituzioni economiche sovranazionali (Fondo monetario internazionale, Commissione e Banca centrale europea *in primis*) hanno imposto a tutti gli Stati occidentali una vera e propria rimodulazione della spesa pubblica e delle politiche di bilancio, secondo il discusso paradigma dell'*austerity* (cfr. GUAZZAROTTI, 2016).

Com'è noto, la deflagrazione della bolla speculativa immobiliare statunitense nel 2008, causata dalla crisi dei mutui cc.dd. *subprime* (ad altissimo rischio giacché garantiti in misura minore rispetto ai mutui cc.dd. *prime*), ha determinato il fallimento della banca d'affari americana Lehman Brothers, e la conseguente crisi del sistema bancario internazionale. Già dagli anni '70 del XX secolo, e addirittura nei decenni antecedenti la depressione del 1929, poteva infatti essere ravvisato un intimo nesso tra le banche e l'industria o, in senso lato, l'impresa. Ad oggi, la sempre più marcata *deregulation* legislativa in ambito finanziario e bancario (inaugurata da Reagan negli Stati Uniti e da Thatcher in Gran Bretagna negli anni '80 del secolo scorso, ed in seguito drammaticamente assurta a modello di sviluppo dell'Unione europea), il ricorso capillare alle operazioni di borsa nell'intero tessuto economico occidentale – a partire dagli istituti di credito fino alle imprese ed ai piccoli risparmiatori – l'assenza di limiti alla speculazione finanziaria e borsistica, ed infine il sostegno illimitato dei Governi degli Stati occidentali al settore bancario e creditizio per mezzo di operazioni di rifinanziamento continue quanto inutili, senza alcun autentico beneficio per l'economia reale, hanno *de facto* determinato l'accumulo di enormi capitali da parte dei grandi attori del mercato bancario e finanziario internazionale: banche d'affari, grandi istituti di credito, società finanziarie di investimento. Ne è risultata una sempre più completa dipendenza delle grandi imprese industriali e finanche degli stessi Stati sovrani dalle banche e dalle società di investimento, qualificabili alla stregua di una vera e propria “*oligarchia finanziaria*” (LENIN, 1917). Stati sovrani il cui debito è detenuto prevalentemente dal capitalismo finanziario internazionale, esposti alla

speculazione finanziaria, alle spietate valutazioni delle cc.dd. agenzie di *rating* e dunque sostanzialmente impossibilitati a contrastare questi fattori proprio a causa della legislazione di *deregulation* e dei vincoli neoliberalisti imposti dai trattati europei.

Proprio in sede europea, nel Maggio 2010 il Consiglio ha approvato la costituzione di un programma di assistenza finanziaria agli Stati membri in difficoltà articolato in due componenti – Meccanismo europeo di stabilità finanziaria (Mesf) e Fondo europeo di stabilità finanziaria (Fesf) – funzionale ad istituire un sistema permanente di stabilizzazione finanziaria. Nel 2012 esso è stato definitivamente sostituito, attraverso la stipulazione di un formale trattato, dal Meccanismo europeo di stabilità (Mes o *fondo salva-Stati*), il quale ha la natura di un'istituzione finanziaria permanente dell'Unione, dotata di organi e rappresentanti propri (un consiglio dei governanti ed un consiglio di amministrazione composto da un rappresentante per ogni Stato membro). L'istituzione è specificamente preposta alla concessione del credito agli Stati in difficoltà a causa del sovraindebitamento ed all'erogazione di prestiti per fini di ricapitalizzazione dei medesimi, nonché all'intervento nel mercato primario ed in quello secondario di uno Stato membro, attraverso l'acquisto di titoli del debito sovrano. Alla Banca centrale europea è pertanto riconosciuto un generale potere di controllo prudenziale sull'operato dell'istituzione ed inoltre, insieme alla Commissione ed al Fondo monetario internazionale (la c.d. *troika*), è preposta a vigilare sul rispetto degli impegni eventualmente assunti dal singolo Stato debitore. Tuttavia gli Stati in difficoltà destinatari dei finanziamenti europei sono obbligati ad adottare misure di politica economica e finanziaria tendenti a comporre la crisi da sovraindebitamento e a rilanciare la domanda interna di beni e servizi, garantendo così l'uscita dalla recessione.

Particolare rilevanza ha inoltre assunto – ed assume tuttora – il Trattato europeo sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria (Tscg o Patto di bilancio europeo o *fiscal compact*), stipulato nel Marzo 2012 da 25 degli allora 27 Stati membri UE (non sottoscritto da Gran Bretagna e Repubblica Ceca). Esso statuisce l'obbligo, per gli Stati contraenti, di inserire all'interno dei propri ordinamenti giuridici nazionali – attraverso disposizioni di rango costituzionale o legislativo ordinario – una serie di norme, principi, obiettivi tendenti alla stabilizzazione della finanza pubblica ed alla composizione della crisi dei debiti sovrani. “*Si tratta di provvedimenti volti a garantire il rafforzamento dei vincoli di bilancio – sul piano del disavanzo e del debito – degli Stati membri e dei relativi strumenti di controllo, sia sotto forma di Trattati “paralleli”, esterni al diritto dell'Unione – al di là, quindi, delle stesse procedure di revisione modificate con il Trattato di Lisbona –, sia mediante i tradizionali strumenti a disposizione del legislatore comunitario*” (RIVOSECCHI, 2012), vale a dire regolamenti e direttive. Tale vincolo è addirittura soggetto al controllo ed alla verifica della Corte di giustizia europea, sulla base di un apprezzamento e di un'iniziativa della Commissione che hanno comunque natura discrezionale (LUCIANI, 2013).

Com'è noto, con il trattato sul *fiscal compact* gli Stati contraenti hanno assunto l'impegno di perseguire stabilmente l'equilibrio di bilancio mediante l'inserimento negli ordinamenti nazionali di specifiche disposizioni normative – preferibilmente di rango costituzionale – tendenti a favorire la progressiva riduzione del debito pubblico (riduzione di un ventesimo – in ragione d'anno – della

parte di debito pubblico eccedente la quota del 60% del Pil) e del rapporto tra deficit e Pil (auspicabilmente pari allo 0,5%, o all'1% per gli Stati con rapporto debito/Pil inferiore al 60%, ed in ogni caso sempre inferiore al 3%), con la correlativa attribuzione alle istituzioni finanziarie e tecnocratiche europee del potere di adottare provvedimenti correttivi qualora, alle scadenze periodicamente concordate con gli Stati membri, questi non siano in grado di raggiungere gli obiettivi di bilancio previamente determinati.

È in questo quadro politico che si è giunti, in Italia, all'approvazione della legge costituzionale 20 Aprile 2012, n. 1, con la quale – proprio in ottemperanza agli obblighi assunti dal nostro Paese con la sottoscrizione del *fiscal compact* – è stata attuata una modifica dell'art. 81 Cost., che ha *de facto* introdotto in Costituzione il principio dell'equilibrio di bilancio, in funzione del raggiungimento del relativo pareggio (PIROZZOLI, 2011). Infatti, ad oggi “*Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico*” (co. 1). Inoltre “*Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali*” (co. 2).

La l. cost. 1/2012 ha dunque introdotto nell'ordinamento costituzionale un principio duttile e rigido al tempo stesso, in base al quale – seppur con il riferimento alla natura ontologicamente cangiante e mutevole dei cicli economici nel mercato libero in regime capitalista – si tende e si raccomanda di evitare l'ulteriore indebitamento dello Stato. L'indebitamento risulta possibile, perciò, solo in presenza di “*eventi eccezionali*”, ed è comunque sottoposto a rigidi criteri di politica finanziaria, atteso che il nuovo co. 6 dell'art. 81 Cost. stabilisce che “*Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale*” (la l. cost. 1/2012 appunto). Inoltre – come stabilisce il nuovo comma 1 dell'art. 97 Cost. – “*Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea*”, sono tenute ad assicurare “*l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*”. Del pari, gli stessi enti locali (Regioni, Province e Comuni) sono vincolati dalle esigenze di equilibrio finanziario determinate nel c.d. patto di stabilità interno (BRANCASI, 2012).

A proposito della significativa riforma dell'art. 81, il sindacato di costituzionalità sulle scelte del legislatore sembrerebbe oggi destinato a svolgersi sulla base del regime di duttilità interpretativa riferito ai mutamenti dettati dai cangianti cicli economici del mercato; viceversa, detto sindacato dovrebbe fondarsi su di un'interpretazione più rigida del disposto del nuovo art. 81 quando le regole relative ai conti pubblici non siano caratterizzate da un analogo margine di duttilità. Ad esempio, il principio del consolidamento dei conti pubblici – entrato nell'art. 81, co. 1 e 2 Cost. – sembrerebbe dover essere rispettato al fine di porre le istituzioni nazionali e sovranazionali di controllo in grado di verificare l'osservanza dei vincoli di bilancio (nazionali ed europei) da parte dell'amministrazione italiana (LUCIANI, 2013; CIOLLI, 2015; MADAU, 2015). Questione che attiene, chiaramente, finanche alla fruizione delle prestazioni di *welfare* ed alla condizionalità nell'erogazione delle medesime, tema sul quale si tornerà nel §5.

È rimasto fermo il principio per cui *“ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”* (art. 81, co. 3 Cost.). La riforma ha continuato a riservare l'onere di copertura alla legge e non ad altri atti giuridici. Allo stesso modo potrebbe affermarsi che anche un *referendum* oppure un atto normativo dell'Unione europea, od ancora la sentenza di un giudice ordinario italiano possano determinare costi supplementari per le finanze pubbliche, senza che tuttavia tali atti siano assoggettabili all'obbligo di indicazione della copertura di cui al predetto co. 3 dell'art. 81 Cost. (LUCIANI, 2013).

Ciononostante la formulazione del nuovo comma 2 dell'art. 81 ha lasciato adito a dubbi interpretativi, atteso che il *“ricorso all'indebitamento”* potrebbe astrattamente e validamente sostanziarsi sia nelle operazioni di indebitamento in senso proprio, sia nello specifico saldo di bilancio (qualificabile in termini di contabilità come *“indebitamento netto”*) che non tiene in considerazione – ad esempio – le spese funzionali alla restituzione del debito in scadenza delle pubbliche amministrazioni (BRANCASI, 2012). Secondo la prima chiave interpretativa, perciò, il divieto di cui all'art. 81, co. 2 Cost. riguarderebbe le operazioni di indebitamento in senso stretto, con la conseguenza di precludere completamente allo Stato il c.d. *“ricorso al mercato”* per il finanziamento delle proprie attività, magari attraverso la collocazione di titoli di debito. Sulla scorta della seconda chiave interpretativa, invece, *“il divieto riguarderebbe direttamente il saldo “indebitamento netto”, ma indirettamente avrebbe anche l'effetto di impedire operazioni di indebitamento in misura superiore alle spese relative al rimborso del debito in scadenza. Il fatto che la [nuova] norma parli di “ricorso” a proposito dell’“indebitamento” dovrebbe lasciare intendere di riferirsi alle operazioni e non al saldo”* (BRANCASI, 2012), con tutto ciò che ne consegue: *in primis* il definitivo e preoccupante abbandono delle politiche economiche ispirate al pensiero di John Maynard Keynes, le stesse che favorirono la fuoriuscita dell'Occidente dalla depressione del 1929.

Si è parlato a tal proposito di una sorta di costituzionalizzazione dell'*austerità* neoliberista (GIUDICI, 2012); è stato addirittura ravvisato un palese contrasto del pensiero economico neoliberista dominante con i principi sanciti dalla Costituzione del 1948 nella sua parte prima (BUCCI, 2012). A fronte di una disciplina di bilancio che, nel testo originario dell'art. 81 Cost., non comprometteva affatto la scelta per uno specifico modello di sviluppo economico-sociale, la revisione attuata con la l. cost. 1/2012 determina probabilmente *“radicali mutamenti nella forma di Stato, per i significativi riflessi che la scelta di costituzionalizzazione della opzione di politica economica implicata dalle formule normative richiamate”* determina *“sul sistema delle autonomie regionali e locali e sulla garanzia dei diritti fondamentali in effettiva condizione di eguaglianza”* (BILANCIA, 2012).

La gestione della crisi di sostenibilità del debito pubblico italiano, in dubbia fase di superamento nonostante rigorose politiche di bilancio, viene pertanto assunta quale strumentale occasione per modificare a regime il modello economico proprio della forma di Stato costituzionale-democratica moderna, ponendo le premesse giuridiche per il superamento, di fatto, dell'impianto sociale dell'economia di mercato. In effetti, sul piano del pensiero economico, i pilastri del neoliberismo si concreterebbero in un complessivo e generalizzato aumento delle imposte (soprattutto indirette) e in

una progressiva riduzione della spesa pubblica, soprattutto per quel che concerne i servizi di educazione, istruzione, sanità, assistenza e previdenza sociale, rispetto ai quali sembra oggi affermarsi una tendenza orientata a favorire l'intervento di enti privati in funzione integrativa e sussidiaria, e talvolta persino sostitutiva nell'erogazione dei servizi in favore della collettività. Siffatti pilastri sono stati progressivamente definiti, in seno alle istituzioni dell'Unione europea, da piani di rilancio della produzione industriale, della domanda aggregata, e del sistema economico nel suo complesso. Come si è affermato, però, siffatti piani non hanno fornito i risultati perseguiti dai loro principali promotori, ed hanno anzi paradossalmente determinato effetti macroeconomici ulteriormente recessivi, precipitato dei quali è il generalizzato e drammatico aumento del rapporto percentuale tra il debito pubblico ed il prodotto interno lordo in Italia negli ultimi anni (MARCON, 2012). Finanche la terribile crisi del Pil, del debito pubblico, dell'occupazione e del *welfare* in Grecia sta a comprovarlo, così come il celebre invito a politiche economiche espansive rivolto nel Luglio 2011 al Presidente statunitense Barack Obama da parte di otto economisti emeriti o vincitori del premio Nobel (K. Arrow, P. Diamond, W. Sharpe, C. Schultze, A. Blinder, E. Maskin, R. Solow e L. Tyson, autori della lettera “*Nobel Laureates and Leading Economists oppose constitutional balanced budget amendment*”).

Un rapporto tra tecnocrazia europea e ricette economiche neolibériste da una parte, sovranità statale e “diritti sociali” dall'altra, caratterizzato da prospettive evolutive e sviluppi che – ad oggi – appaiono obiettivamente imprevedibili, sia in relazione al godimento delle prestazioni di *welfare*, sia – più in generale – con riferimento all'intero assetto delle fonti del diritto (ARAVANTINO LEONIDI, 2015). Un rapporto che genera un'irriducibile frizione finanche con riferimento al principio democratico risultante dalla Costituzione del 1948, tanto più se si pone l'attenzione sulla circostanza che nessuna istituzione dell'Unione europea – fatta eccezione per il Parlamento, i cui membri paradossalmente non sono comunque investiti di un'autonoma e personale iniziativa legislativa – goda di alcuna diretta legittimazione popolare, se non indiretta e riflessa (ad esempio quella dei Governi nazionali i cui rappresentanti siedono in Consiglio). Ed inoltre, senza che vi sia stata alcuna diretta legittimazione popolare nell'investitura di poteri normativi e di controllo *de facto* sovrani ad istituzioni tecnocratiche europee. Al contrario, tutte le recenti consultazioni popolari nazionali aventi ad oggetto un quesito inerente le politiche economiche europee (si pensi al *referendum* consultivo greco sul *memorandum* d'intesa con la c.d. *troika* del 5 Luglio 2015), l'approvazione del progetto della c.d. “Costituzione europea” (*referenda* in Francia e nei Paesi Bassi rispettivamente svoltisi il 29 Maggio ed il 1° Giugno 2005) e addirittura l'uscita dalla stessa Unione (*referendum* tenutosi in Gran Bretagna il 23 Giugno 2016), hanno visto l'affermazione compatta di un fronte popolare contrario all'esistenza di poteri così pervasivi conferiti ad istituzioni tecnocratiche prive di diretta legittimazione popolare, ed ostile finanche a soluzioni della crisi economica e del debito sovrano che non stanno assolutamente fornendo i risultati sperati.

Nella stessa Italia, come si è affermato, nonostante gli sforzi dei Governi succedutisi alla guida del Paese, il rapporto percentuale tra debito pubblico nominale e Pil è infatti significativamente aumentato nell'ultimo decennio: dal 99,7% del 2007 si è passati al 123,1% del 2012 fino al 132,6% del 2015. Del pari, alla diminuzione del Pil assoluto per effetto della depressione ha corrisposto

finanche un vertiginoso aumento della disoccupazione, dal 6,1% del 2007 all'11,5% del 2015, dopo il picco del 12,7% registrato nel 2014. Proprio per effetto dell'*austerità* imposta dal neoliberismo europeo, i Paesi dell'Europa mediterranea, cioè la stessa Italia, la Grecia, la Spagna, ed il Portogallo sembrano essersi trovati in una situazione di sostanziale “limitazione” della sovranità nazionale, soprattutto per quel che riguarda le direttrici di spesa “sociale” e la definizione del bilancio pubblico (largamente condizionato dal Tscg nonché dai moniti e dalle indicazioni politiche di Bruxelles e Berlino), senza alcun significativo beneficio per la ripresa economica nazionale e per l'occupazione, così nel Mediterraneo come in tutta la c.d. “eurozona” (situazione evidenziata in FONTANA, 2013). Le stesse Costituzioni dei Paesi mediterranei, nate dall'esercizio di un potere costituente succeduto a rivolgimenti storici di enorme rilievo – la fine del fascismo e la seconda guerra mondiale per l'Italia; la fine del franchismo per la Spagna e del salazarismo per il Portogallo – hanno dovuto forse, nell'avviso di alcuni studiosi, veder sacrificato il proprio naturale ambito applicativo in nome della *necessitas*. Nella realtà quest'ultima, seppur *non habet legem*, parrebbe doversi sempre confrontare con la legge fondamentale del soggetto *superiorem non recognoscens*. Di fatto tuttavia, in nome della stabilità finanziaria e del debito pubblico, nonché delle esigenze dei mercati finanziari, il principio democratico, il principio lavoristico, il principio personalistico ed il principio solidaristico (vale a dire, i quattro pilastri della forma di governo costituzionale-democratica) sono stati posti decisamente *sotto stress* (cfr. ANGELINI-BENVENUTI, 2012; GRASSO, 2016; GUAZZAROTTI, 2016).

La nuova società “liquida” della moderna “civiltà economica neoliberista”, alle prese con un contesto generale di depressione economica, tende sempre più a sminuire la figura della singola persona umana, asservendola all'impetosa logica della *lex mercatoria*: il profitto assurge a misura di tutte le cose e di tutte le attività, economiche e non, e la persona stessa rischia di esser considerata alla mercé di un qualsiasi altro bene di consumo o risorsa fungibile, rischio tanto più grave alla luce della crisi delle ideologie politiche tradizionali. A questo proposito risulta significativo il monito rivolto da Papa Francesco agli operatori economici nel Novembre 2014: “*l'economia e la finanza possono essere un servizio agli altri se si pone sempre al centro l'uomo con la sua dignità*”, tuttavia “*quando il denaro diventa il fine, allora prevalgono l'ottica utilitaristica e le logiche selvagge del profitto, che non rispetta le persone*”. Un monito forte e in larga parte disgraziatamente destinato a rimanere inascoltato, ma sintomatico della pervasiva influenza che siffatti fattori sociologici sono destinati ad esercitare finanche sulla ricerca costituzionalistica intorno ai temi della sovranità e del *welfare*.

4. La depressione economica nella realtà sociale italiana e nelle scelte del legislatore in tema di “*spending review*” e di disciplina del mercato del lavoro.

All'interno del complesso quadro politico e giuridico descritto, la ricerca costituzionalistica può offrire un indispensabile supporto sia alla giurisprudenza della Corte costituzionale, della Corte di cassazione e dei giudici di merito – affinché vengano posti principi inderogabili oltre i quali la *spending review* e le riforme del mercato del lavoro non possano spingersi – sia al legislatore,

affinché la rimodulazione della spesa pubblica e le riforme medesime non finiscano per ledere il nucleo intangibile sotteso al riconoscimento costituzionale delle prestazioni di *welfare*. Infatti le conseguenze delle politiche di contenimento della spesa pubblica non hanno tardato a manifestarsi nel rapporto concreto tra gli enti componenti la nostra Repubblica, ai vari livelli, ed i suoi cittadini. Anche per effetto della nuova formulazione dell'art. 119 Cost. e della progressiva attuazione della legge delega 42/2009 sul federalismo fiscale, gli enti locali hanno purtroppo avuto a disposizione una quantità di risorse sempre più ridotta, rispetto al passato, sulla quale contare per l'espletamento dei propri servizi, mentre i settori che hanno maggiormente risentito della “stretta” finanziaria sono stati la sanità, l'educazione, l'istruzione, l'assistenza e la previdenza sociale.

Al fine di perseguire l'equilibrio della finanza pubblica e la riduzione del debito sovrano, sembrano essere stati addirittura erosi alcuni spazi di partecipazione democratica alla gestione della “cosa pubblica”. In nome di asseriti vantaggi economici per lo Stato centrale, nella forma del risparmio di risorse finanziarie, è stata eliminata l'elezione a suffragio universale e diretto dei consiglieri provinciali, nonostante le stesse Province continuino ad essere, a tutti gli effetti, enti provvisti di propri poteri e funzioni, a maggior ragione dopo la bocciatura referendaria della riforma costituzionale “Renzi-Boschi” da parte del popolo italiano avvenuta il 4 Dicembre 2016.

Il “costo della democrazia” non attiene, tuttavia, soltanto al piano della legittimazione politica popolare delle istituzioni. La crisi dei principi costituzionali lavoristico e solidaristico, determinata dall'affermazione del neoliberismo e dalla rimozione di vincoli alla libera estrinsecazione del mercato comune europeo ed internazionale ha determinato una profonda revisione del modello italiano del *welfare State* lungo la direttrice politica della *spending review* e del neoliberismo nella disciplina del mercato del lavoro. Se da una parte, infatti, accanto all'insorgenza nella società di tendenze politiche orientate alle richieste della “socializzazione” (se non addirittura della “collettivizzazione”) nella gestione dei servizi pubblici – *in primis* il servizio idrico, soprattutto in seguito al successo nel 2011 del *referendum* abrogativo delle riforme privatizzatrici –, le istituzioni economiche sovranazionali hanno spinto fortemente per l'avvio di massicce privatizzazioni su scala nazionale. Esse dovrebbero avere ad oggetto non soltanto “esternalizzazioni” e cessioni ad imprese private delle partecipazioni azionarie detenute dallo Stato in imprese “strategiche” (Eni, Enel, Poste Italiane, Finmeccanica, Fincantieri, Anas), ma finanche di beni appartenenti al patrimonio disponibile, ad esempio immobili e strutture amministrative. Al contempo, sono stati avanzati progetti di accorpamento dei diversi corpi delle forze dell'ordine e di ridimensionamento dei relativi organici.

Sulla base del principio della “sussidiarietà orizzontale” (art. 118, co. 3 Cost.), i Governi hanno iniziato a promuovere le organizzazioni non lucrative di utilità sociale istituzionalmente preposte al perseguimento di funzioni e scopi di “interesse generale”. È in questo quadro che, nel Maggio 2016, è stata approvata in via definitiva la legge di delega al Governo della riforma del c.d. “terzo settore” (l. 106/2016), la quale dovrebbe garantire lo stanziamento di ingenti finanziamenti per le organizzazioni non lucrative esercenti servizi di utilità sociale sul territorio – all'incirca 500 milioni di euro – nonché un'organica riforma dei “centri di servizio per il volontariato”, la cui gestione

resterà nell'ambito delle organizzazioni stesse e dovrà rispondere ad un modello di struttura sociale democratica e partecipata nonché ad un paradigma di radicamento territoriale.

Questo processo politico-economico sarebbe finalizzato ad alleggerire gli oneri gravanti sullo Stato per effetto della gestione del proprio patrimonio complessivo, oltreché per effetto dell'erogazione dei servizi assistenziali e previdenziali "primari" in favore dei cittadini. Per fare un esempio, la normativa istituita dal d.l. 78/2012 (convertito in l. 122/2012) ha inciso direttamente sul godimento dei diritti sociali, declinati in questo caso nel godimento di prestazioni previdenziali, in quanto ha operato una complessiva riorganizzazione del trattamento economico del personale dipendente da PP.AA., mediante la soppressione di meccanismi di adeguamento retributivo e l'introduzione di blocchi agli automatismi stipendiali relativi ai parametri dell'anzianità di servizio, nonché di ogni effetto economico delle progressioni di carriera conseguite nel periodo intercorrente tra il 2011 ed il 2013. Inoltre è stato introdotto un limite al trattamento economico complessivo, con la previsione che non possa essere superato il tetto massimo d'importo riferito tra l'altro all'anno 2010. Nella stessa prospettiva si pongono stringenti limitazioni alla possibilità per la P.A. di procedere ad assunzioni a tempo determinato e alla stipulazione di contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Vincoli, questi ultimi, che purtroppo non hanno prodotto altri effetti oltre all'aumento della disoccupazione giovanile ed un notevole accrescimento della mole di lavoro amministrativo da espletare per i funzionari pubblici già in ruolo.

Accanto a ciò, occorre rilevare che già dalla fine del XX secolo si sono affermate tendenze verso una sempre più profonda precarizzazione del rapporto di lavoro. Possiamo infatti sinteticamente affermare che già il "pacchetto Treu" (l. 196/1997) aveva creato alcuni istituti finalizzati ad introdurre nell'ordinamento giuslavoristico la c.d. flessibilità lavorativa, quali lavoro interinale (espressamente vietato fino al 1997 al pari di qualsiasi altra forma di mediazione ed interposizione nei rapporti di lavoro, poi sostituito nel 2003 dall'istituto della "somministrazione di lavoro"), contratti a tempo determinato e svariate forme di contratti "atipici". Questa tendenza è stata acuita dall'approvazione della legge delega 30/2003 (c.d. "legge Biagi"), che ha investito l'esecutivo del potere di introdurre ulteriori forme contrattuali "atipiche" quali, ad esempio, il contratto di collaborazione continuata e continuativa, il contratto di collaborazione a progetto, il lavoro intermittente, il lavoro ripartito, il lavoro occasionale di tipo accessorio (i cc.dd. *vouchers*) e così via. Quantunque lo scopo del legislatore fosse quello di favorire, attraverso la flessibilità lavorativa, un più agevole ingresso nel mondo del lavoro soprattutto per i giovani, paradossalmente le riforme predette hanno generato e consolidato il drammatico fenomeno sociale del lavoro "precario".

Correlativamente si è intervenuti finanche sulla disciplina giuslavoristica in tema di pensioni e licenziamento individuale. La "riforma delle pensioni Fornero" (contenuta nel d.l. 201/2011, detto "*salva Italia*") ha esteso il regime di calcolo contributivo *pro rata* alle categorie escluse dalla "riforma Dini" del 1995, ha determinato l'aumento di un anno per la percezione della pensione di anzianità, contestualmente abrogando il sistema delle c.d. "quote", ha mantenuto l'indicizzazione dell'età pensionabile al fattore dell'aspettativa di vita, ed infine ha introdotto un aumento graduale dell'età di pensionamento delle lavoratrici dipendenti private da 60 a 65 anni entro il 2018 (interpretando alla lettera il disposto dell'art. 37, co. 1, primo periodo Cost.). Successivamente, in

tema di disciplina del mercato del lavoro, la l. 92/2012 ha abrogato il meccanismo della “tutela reale” del dipendente contro il licenziamento illegittimo (vale a dire effettuato senza una “giusta causa” od un “giustificato motivo soggettivo”), previsto dal testo originario dell'art. 18 dello “Statuto dei lavoratori” (l. 300/1970) e consistente nella “reintegrazione” nella posizione lavorativa, introducendo al contrario un sistema improntato alla tutela c.d. obbligatoria od indennitaria qualora il fatto materiale posto alla base del licenziamento sussista, ma non integri per ciò solo una “giusta causa” od un “giustificato motivo” di recesso dal rapporto di lavoro. Resta comunque applicabile la disciplina del 1970 laddove, al contrario, il fatto che occasions il licenziamento risulti insussistente, nonché ai licenziamenti determinati da fatti avvenuti prima dell'entrata in vigore della riforma (FABBRI, 2013).

Al contempo, la l. 92/2012 ha legittimato il licenziamento per motivi economici ed organizzativi dell'azienda (“giustificato motivo oggettivo”: ad es. crisi o cessazione d'impresa), indipendentemente dal comportamento del lavoratore, attraverso la previsione di un mero obbligo di risarcimento in capo al datore di lavoro. Al lavoratore viene riconosciuto il diritto alla reintegrazione sol che venga dimostrata la “*manifesta insussistenza*” delle ragioni economico-organizzative poste alla base del licenziamento. La l. 92/2012 parrebbe tuttavia porre problemi interpretativi di rilievo proprio in relazione a questo punto. Regolando il regime sanzionatorio del licenziamento, infatti, “*viene utilizzata la formula di “insussistenza del fatto” rispetto ad una fattispecie legale, contenente la definizione di giustificato motivo di licenziamento, che in realtà non contempla alcun fatto*” (PONTIERI, 2012). L'art. 3, l. 604/1966 (“Norme sui licenziamenti individuali”, modificata dalla stessa “riforma Fornero”), espressamente concepito quale norma elastica, non definisce invero il “giustificato motivo oggettivo” attraverso il riferimento ad uno specifico fatto, individuato nei suoi elementi materiali tipici. “*La disposizione descrive la fattispecie sostanziale attraverso il riferimento alle ragioni economiche (ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa)*” e “*non include quindi elementi fattuali ed empirici ma rinvia a meccanismi mossi da esigenze, valutazioni ed obiettivi. Il risultato è una problematica asimmetria tra la disposizione sostanziale [art. 3, l. 604/1966] e quella sanzionatoria [art. 3, l. 92/2012], l'impossibilità di sovrapporre la seconda alla prima per la netta divergenza tra gli elementi la cui esistenza integra il giustificato motivo e la cui insussistenza determina la conseguenza sanzionatoria della reintegra*” (IVI). Problematiche ermeneutiche ed applicative che *in primis* i giudici di merito hanno cercato di chiarificare mediante il loro quotidiano lavoro di interpretazione ed applicazione di norme giuridiche, in un clima sociale caratterizzato da continui e sistematici attacchi politici all'art. 18, l. 300/1970, norma elementare di civiltà del lavoro e precipitato del principio lavoristico risultante dagli artt. 1 e 4 Cost.

Per quanto concerne la disciplina del mercato del lavoro, tra 2014 e 2015 il Governo presieduto da Matteo Renzi si è fatto promotore di una profonda riforma dell'ordinamento giuslavoristico – giornalmisticamente denominata “*Jobs Act*” – basata sulla legge delega di iniziativa governativa n. 183/2014, tendente alla “*riconfigurazione del sistema previdenziale e assistenziale nazionale su nuove basi*” (Cinelli, 2015). In particolare con il d.lgs. 23/2015 è stato introdotto l'istituto del contratto di lavoro unico a tempo indeterminato ed a tutele crescenti, basato sul progressivo

accrescimento di tutele giuridiche in favore del lavoratore in corrispondenza dell'aumento dell'anzianità di servizio. La riforma è intervenuta nuovamente sulla disciplina del recesso del datore dal contratto di lavoro, prevenendo per il lavoratore una semplice tutela indennitaria in caso di licenziamento senza “giustificato motivo oggettivo”. In proposito, si è parlato in dottrina addirittura di “*liberalizzazione dei licenziamenti*” (MARIUCCI, 2015; cfr. finanche ROMAGNOLI, 2014; ALLEVA, 2014). “*La direzione impressa dal legislatore della delega*” risulta infatti distante “*dall’idea della giustificazione del licenziamento quale presupposto per l’esercizio del potere del datore di lavoro*”, tanto che la disciplina sembrerebbe porre “*gravi rischi di lesione dei valori fondamentali della persona del lavoratore, che il legislatore è tenuto ad evitare*” (RUSCIANO-ZOPPOLI, 2014). Infine con la l. 183/2014 è stata delineata una nuova disciplina degli ammortizzatori sociali, attraverso la soppressione della cassa integrazione per le ipotesi di cessazione definitiva di impresa, nonché tramite l’introduzione della *Naspi* (“nuova assicurazione sociale per l’impiego”) e dell’*Asdi* (“assegno sociale di disoccupazione”).

Non è ovviamente questa la sede idonea per addentrarci nella trattazione dettagliata di queste innovazioni normative. Ciò che preme rilevare è che, nell’intento dei proponenti, il *Jobs Act* dovrebbe arginare il fenomeno del lavoro precario garantendo una progressiva stabilizzazione del dipendente nella propria posizione lavorativa, ciò anche attraverso “*misure promozionali dell’occupazione a tempo indeterminato, previste dalle leggi di stabilità 2015 e 2016, basate su incentivi di tipo esclusivamente economico (consistenti sgravi su oneri previdenziali o fiscali) che però hanno una durata di due/tre anni*” (ZOPPOLI, 2016). Auspicio non condiviso nel merito dal sindacato dei lavoratori maggiormente rappresentativo, la Cgil, che però ha visto respingere il referendum abrogativo del *Jobs Act* dalla medesima promosso per effetto della pronuncia della Corte costituzionale dell’11 Gennaio 2017 sull’ammissibilità del quesito.

Dal complesso delle riforme giuslavoristiche descritte risulta purtroppo ineliminabile un dato di fondo: il crescente sbilanciamento della disciplina del mercato e del rapporto di lavoro in favore del datore, con correlativo sacrificio dei diritti e delle aspettative del lavoratore, senza alcun reale beneficio per la ripresa economica e la fuoriuscita del Paese dalla recessione. Il dato è evidente soprattutto con riferimento alla nuova disciplina del licenziamento individuale, ma finanche in relazione alla materia del trattamento pensionistico, ai requisiti di anzianità di servizio prescritti per l’accesso a quest’ultimo, alla drammatica precarizzazione del rapporto lavorativo, specie nei confronti delle categorie più giovani: basta ricordare che la disoccupazione giovanile in senso stretto ha superato nel Novembre 2016 il preoccupante livello del 39%, dato che inoltre non tiene conto dell’inoccupazione complessiva. Da uno sguardo sinottico di questi fattori emerge una profonda divergenza tra la disciplina giuslavoristica in vigore fino agli anni '90 e quella invalsa in seguito alle riforme innescate dal “*pacchetto Treu*”, e proseguite poi nei decenni successivi. La spietata logica economicistica ed ultraliberistica della “*flessibilità*”, del “*merito*”, della “*competizione*” e della “*concorrenza*” è stata *de facto* applicata alla disciplina del mercato del lavoro, inteso purtroppo, più che come strumento di sostentamento economico stabile e sicuro nonché di realizzazione della personalità individuale, mediante lo svolgimento dell’attività in comune di più persone, come un vero e proprio teatro della competizione tra lavoratori, costretti a

“gareggiare” contro altri “avversari” loro pari sia per la “conquista” di un posto di lavoro, sia per l'assicurazione della stabilità nel posto di lavoro stesso. Nell'ambito di questo terribile disastro sociale e generazionale è chiaramente insito il germe della crisi delle ideologie politiche umanitarie tradizionali (marxismo, socialismo democratico, cattolicesimo sociale e liberalismo sociale) che anzi avevano fatto del lavoro il loro campo di battaglia ed il centro di irradiazione dei diritti sociali individuali, nonché della relativa attenzione politica, economica e legislativa.

Si registra dunque un complessivo arretramento delle funzioni tradizionalmente espletate dello Stato come “persona giuridica” – tra le altre, finanche quella della creazione di occupazione e della stabilizzazione dei lavoratori in una posizione fissa e stabile – e come attore principale della *Wirtschaftsverfassung*, la “Costituzione economica” descritta negli artt. 1, 4, 35-47 della Carta del 1948. A siffatto stato di cose fa da contorno la valorizzazione senza limite della libertà d'iniziativa economica privata nel lavoro e nel settore dei servizi alla persona, con o senza scopo lucrativo, con sviluppi economico-sociali ad oggi obiettivamente imprevedibili. Un fenomeno complesso e drammatico che la ricerca costituzionalistica deve obbligatoriamente analizzare e ricondurre a sistema, al fine di comprendere le tendenze politiche ed economiche in atto, in funzione di indirizzo verso la giurisprudenza costituzionale e l'attività legislativa, come si è sopra affermato.

Il rischio insito in queste tendenze è in effetti quello della progressiva configurazione dello Stato esclusivamente nella guisa di semplice “arbitro” delle contese economiche tra i diversi gruppi finanziari, in lizza tra loro nell'ambito di un mercato “concorrenziale” e senza barriere frontaliere.

5. La Costituzione italiana del 1948: una garanzia per i diritti sociali? L'importante ruolo della giurisprudenza della Corte costituzionale tra contingentamento delle prestazioni di “welfare”, principio di condizionalità, contenuto minimo essenziale dei diritti e sindacato di ragionevolezza.

Dal quadro complessivamente (e sinteticamente) ricostruito si potrebbe evincere una diavolazione tra il sistema dell'economia sociale di mercato, delineato e sostanzialmente auspicato dai Costituenti nel periodo 1946-48, e quello affermatosi in seguito alla crisi economica del 2008, in funzione di politica funzionale a garantire l'uscita dalla spirale della recessione. Il neoliberismo sembrerebbe la nuova prospettiva di sviluppo degli Stati dell'Europa occidentale, tanto che potrebbe probabilmente parlarsi della Grecia addirittura come di un “laboratorio sperimentale”, una sorta di fucina funzionale a verificare le eventuali possibilità applicative di un diverso modello di sviluppo – neoliberistico anziché keynesiano, per l'appunto – e, con esso, di una forma di Stato sostanzialmente nuova, si è detto.

Il tema necessita di un ampio approfondimento teorico-dottrinario da parte degli studiosi nei prossimi anni, così come lo svolgimento concreto di alcune vicende internazionali che sembrano porre in risalto una questione ulteriore rispetto all'intervento del rigore di bilancio e della *spending review* sulla fruizione dei diritti sociali. Ad oggi infatti gli Stati membri dell'Unione europea assistono ad una innegabile e progressiva riduzione della propria complessiva sfera di sovranità

(RUGGERI, 2012; GIACCHÈ, 2015). La scelta nel senso della cessione alle istituzioni comunitarie della sovranità monetaria e, in sostanza, della determinazione della politica finanziaria e di bilancio, pare destinata a produrre conseguenze di enorme rilievo sul margine di ampiezza e sulla stessa effettività della sovranità statale. Tanto più che dal rigore nelle politiche finanziarie discende chiaramente l'impossibilità per lo Stato di assicurare i medesimi livelli di prestazione erogati in precedenza. Anche in questo caso, l'influenza esercitata dal modello neoliberista è piuttosto marcata.

In passato, la politica finanziaria degli Stati dell'Europa occidentale risultava largamente tributaria dell'insegnamento keynesiano: al fine di garantire bassi livelli di disoccupazione e la circolazione del denaro orientata all'acquisto di beni durevoli, beni di consumo e servizi – prodotti dalle imprese private e di Stato – da parte dei lavoratori (e delle imprese medesime), si registrava un massiccio intervento dello Stato nell'economia, finanziato attraverso il meccanismo della spesa in debito (c.d. “*deficit spending*”), che doveva essere funzionale ad assicurare la sistematicità e la continuità degli investimenti nel tempo. Questa politica aveva il beneficio di determinare l'impiego nel mondo del lavoro della più elevata percentuale possibile di soggetti appartenenti alla forza lavoro, e di garantire livelli costantemente elevati della domanda aggregata (in modo tale da impedire crisi della domanda stessa e contestualmente la recessione), quantunque conducesse purtroppo ad un aumento della spesa pubblica e del debito sovrano, gravati finanche dal peso del *welfare* universale, da elementi patologici quali corruzione nell'amministrazione pubblica nonché evasione ed elusione fiscale, come si è significativamente affermato nei §§ 2-3.

Oggi una politica economica di *deficit spending* non risulta purtroppo praticabile, e non a causa della sua inefficacia – anzi, il *miracolo economico* italiano ed il *Wirtschaftswunder* tedesco, per fare due esempi, ne sono le risultanti – bensì per la circostanza che l'Italia e gli altri Stati membri dell'Unione europea hanno praticato una cessione irreversibile della sovranità monetaria e della determinazione delle priorità economiche principali alle istituzioni di un'Unione europea che, purtroppo, fa del rigore e dell'austerità un vero e proprio dogma operativo. In realtà, sebbene la composizione del debito pubblico sia un obiettivo auspicabilmente perseguibile da parte di ogni Governo, nel mondo esistono esempi di realtà economiche in cui non necessariamente l'ingente peso del debito sovrano costituisce un freno alla crescita e agli investimenti pubblici nell'economia diretti alla creazione di posti di lavoro ed alla ripresa dei consumi. Ad esempio, il Giappone ha un rapporto debito pubblico/Pil pari addirittura al 236%, un rapporto deficit/Pil del 10%: eppure, si tratta della terza potenza economica mondiale per Pil nominale, dietro soltanto a “colossi” come Stati Uniti d'America e Repubblica Popolare Cinese. La ragione sta nella circostanza che il prestatore di ultima istanza dello Stato nipponico risulta la medesima banca centrale giapponese, dotata della potestà di stampare moneta – possibilità preclusa alle banche centrali degli Stati europei aderenti all'euro, ma non alla Svizzera, alla Gran Bretagna o agli stessi Stati Uniti, per esempio). Il debito pubblico nipponico risulta quindi interamente detenuto da questa istituzione, oltreché da privati cittadini, da imprenditori ed investitori interni, con l'effetto che la spesa pubblica non subisce le limitazioni ed i vincoli imposti dalle politiche di rigore adottate dalle istituzioni tecnocratiche europee.

La situazione politica internazionale ha in effetti spinto una parte significativa della dottrina ad individuare una sorta di impoverimento “*sia dell’idea della sovranità statale come espressione della potestà d’imperio degli Stati*”, e dell’Italia in modo particolare, “*sia della concezione della sovranità popolare, che anche la Costituzione italiana afferma plasticamente, già nel suo articolo di esordio, da raccordare, oltre che con la disposizione costituzionale sui partiti politici, con le previsioni costituzionali sulla formazione del Governo, sulla fiducia parlamentare e sull’indirizzo politico e la politica generale del Governo*” (GRASSO, 2016). In questa prospettiva ermeneutica si pone il singolare episodio verificatosi in Italia nell’Agosto 2011: già prima del perfezionamento dei Trattati Mes e Tscg, il nostro Paese – guidato all’epoca dal *premier* Silvio Berlusconi e dal Ministro dell’economia Giulio Tremonti – aveva ricevuto un severo monito da parte del Presidente uscente della Bce Jean-Claude Trichet e dal futuro Presidente Mario Draghi, i quali nella celeberrima lettera inviata a Berlusconi stesso ed al Governo avevano auspicato una sensibile riduzione della spesa pubblica e del debito sovrano, nel senso della sostenibilità finanziaria della gestione della spesa medesima e dell’adozione di riforme strutturali tendenti alla privatizzazione dei servizi pubblici e ad un’ampia liberalizzazione del mercato del lavoro. In concreto, si registrava un momento di frizione tra sovranità nazionale italiana e pervasività del monito delle istituzioni europee, che assumeva sostanzialmente la veste di un decalogo di riforme – *de facto* imposte all’azione di governo – aventi l’effetto di porre “sotto *stress*” il medesimo principio della sovranità interna dello Stato. La lettera, infatti, “*nel dettare l’agenda politico-costituzionale al Paese [...] ne condizionava quasi integralmente lo spazio di decisione politica, le scelte politicamente sovrane in ultima istanza*” (IVI).

Principio frontalmente attaccato, nel 2013, dal *report* della banca d'affari americana *Jp Morgan* sul rapporto tra sovranità nazionale, Costituzioni e *governance* economica europea. Secondo la banca, le ragioni della permanenza di uno stato economico di depressione risiederebbero finanche in limiti strutturali della costruzione europea, determinati non dal *deficit* democratico delle istituzioni sovranazionali, bensì dalla presenza di Costituzioni nazionali dichiaratamente antifasciste (occasionate dalla “*fall of fascism*”, letteralmente), asseritamente caratterizzate da una pesante influenza marxista [in realtà finanche cattolico-sociale e liberal-sociale, occorrerebbe aggiungere per completezza], ed istitutive di forme di governo ultra-democratiche, caratterizzate dalla debolezza del potere esecutivo, dal rilievo legislativo ed amministrativo conferito agli enti decentrati e – soprattutto – dalla protezione costituzionale dei diritti sociali dei lavoratori. Secondo la banca d'affari statunitense, le Costituzioni nazionali europee parrebbero inadatte a determinare una più stretta integrazione europea. In realtà apparirebbe arduo giustificare dal punto di vista tecnico la coerenza sistematica delle affermazioni di *Jp Morgan* senza contestare, in tutto o in parte, la validità e l’attualità della stessa parte prima della Costituzione italiana; anzi, le considerazioni del *report* appaiono inficiate da un’analisi sommaria e non onnicomprensiva del valore delle Carte costituzionali del dopoguerra. Il costituzionalismo dell’era moderna, infatti, non può più atteggiarsi solamente in funzione di argine all’azione dei pubblici poteri nell’esercizio delle tipiche funzioni legislativa, amministrativa e giurisdizionale, bensì – in un regime di libero mercato – finanche come un imprescindibile strumento tecnico di disciplina dei rapporti tra gli attori del sistema economico,

vale a dire tra i titolari dei mezzi di produzione di beni e servizi e le masse lavoratrici, affinché i primi non abusino della propria posizione di supremazia economico-finanziaria, ma anzi siano soggetti ad una serie di obblighi tassativi e costituzionalmente protetti nei confronti dei lavoratori subordinati.

Queste esigenze non possono pertanto essere disattese senza che venga meno la natura *sociale* della forma di Stato costituzionale-democratica moderna; tanto più alla luce della presenza di sistemi di giustizia costituzionale fra i cui scopi, nell'esperienza italiana, risiede la protezione dei diritti fondamentali della singola persona umana, cittadina o straniera che sia, anche nei confronti delle disposizioni di diritto primario e derivato dell'Unione europea: inutile soffermarsi sulla storia del rapporto tra giurisprudenza della Corte costituzionale e norme di diritto dell'Unione europea, nonché sulla conduzione del giudizio di legittimità costituzionale secondo il meccanismo della “norma interposta”, ed infine sulla più volte ribadita “teoria dei *controlimiti*”, di notorio rilievo giurisprudenziale (GAMBINO, 2016).

Nel quadro del sistema di giustizia costituzionale si colloca infatti la garanzia dei diritti sociali storicamente operata dalla Corte costituzionale italiana. Sono stati i giudici della Consulta ad affermare l'*inviolabilità* e l'*inalienabilità* di siffatte situazioni giuridiche, come diritti fondamentali della persona umana (cfr. CARETTI, 2011). Quantunque condizionati dalla concreta disponibilità di risorse finanziarie pubbliche per la loro attuazione – come si vedrà – essi sono caratterizzati da un “contenuto minimo essenziale” incompressibile o *Wesensgehalt* (per utilizzare un concetto elaborato dalla giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* tedesco): vale a dire un *quantum* nella determinazione minimale delle prestazioni erogabili in favore del cittadino, *quantum* intangibile ad opera dei pubblici poteri, poiché avente sostanzialmente la natura di *livello minimo ed inderogabile* delle prestazioni medesime (sulla correlazione tra diritti sociali e altre pretese costituzionalmente rilevanti, cfr. BIANCHI, 2006; ALBANESE, 2015). In questo quadro, un filone dottrinario statunitense ha addirittura affermato l'assimilabilità dei diritti di *welfare State* a quei diritti scaturenti dalle libertà negative, in base al presupposto per cui la tutela di qualsivoglia diritto implichi, per lo Stato, un “costo” (HOLMES-SUNSTEIN, 2000; cfr. anche ZULLO, 2013).

Il concetto riconducibile al *Wesensgehalt* dei diritti sociali è stato da ultimo richiamato nella pronuncia 19 Luglio 2013, n. 222, in cui i giudici della Consulta hanno affermato che i sacrifici del principio solidaristico, direttamente discendente dall'art. 2 Cost., incontrano il limite indefettibile costituito dal “*nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana*”. Sulla base di questo principio, la Corte ha censurato gli artt. 2, 8, co. 2 e 9 della l. reg. del Friuli-Venezia Giulia 16/2011 nella parte in cui subordinavano l'erogazione di “*contributi economici straordinari in relazione a temporanee situazioni di emergenza individuali o familiari*” al requisito della residenza nel territorio regionale da almeno ventiquattro mesi (requisito previsto sia per stranieri, sia per italiani non residenti nel Friuli-Venezia Giulia), anziché al solo requisito della pura e semplice residenza in Regione.

La pronuncia or ora richiamata ci offre lo spunto per un'ulteriore e rilevante considerazione: cioè che la protezione del “contenuto minimo essenziale” dei diritti sociali risulta strettamente correlata alla nuova ripartizione delle competenze amministrative tra Stato e Regioni, così come operata dalla

l. cost. 3/2001 (cfr. D'ALOIA, 2003; PEZZINI, 2005; BRANCATI, 2014). A questo proposito, una fondamentale indicazione interpretativa ed operativa proviene, ancora una volta, dall'organo di giustizia costituzionale, che nella sentenza 15 Gennaio 2010, n. 10 ha ribadito come *“a seguito della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni realizzata con la riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, al primo è riservata, tra l'altro, quella relativa alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.)”*. Si tratta di un'attribuzione fondamentale, tale per cui lo Stato è tenuto a conferire un *minimum* strutturale e quantitativo alle prestazioni di *welfare* erogabili in favore dei cittadini. Queste ultime, *“concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantite, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto (ex plurimis, sentenze n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008)”*; dunque il loro rispetto può essere invocato *“in relazione a specifiche prestazioni delle quali le norme statali definiscono il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005, n. 423 del 2004)”*. Per effetto della l. cost. 3/2001, nell'interpretazione dei giudici della Consulta, *“è stato”* infatti *“attribuito al legislatore statale «un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto» (sentenza n. 134 del 2006). Non si tratta, infatti, di una «materia» in senso stretto, bensì di una competenza trasversale, idonea cioè ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter predisporre le misure necessarie per attribuire a tutti i destinatari, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle”*.

Alla luce di quanto affermato dai giudici costituzionali, nella prospettiva della ricerca occorre quindi valorizzare la ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni, così come operata dalla l. cost. 3/2001. Essa rileva anche con riferimento al godimento delle prestazioni di *welfare State* da parte dei cittadini, atteso che quantunque spetti allo Stato centrale la *“determinazione”* di quei *“livelli essenziali delle prestazioni”* sopra richiamati, è demandata alla potestà concorrente delle Regioni la cura della *“tutela e sicurezza del lavoro”*, dell'*“istruzione”*, della *“tutela della salute”*, della *“previdenza complementare e integrativa”* ex art. 117, co. 3 Cost.

A tal proposito, con riferimento all'asserita denuncia di violazione dell'art. 32 Cost. ad opera della legge finanziaria per il 2006 (l. 266/2005), nella pronuncia 14 Giugno 2007, n. 193 i giudici della Consulta hanno statuito che *“l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa. [...] In questo quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario, non potrebbe neppure essere accolta, anche qualora fosse ammissibile, l'ulteriore censura”* [mossa con ricorso promosso dalla Regione Emilia-Romagna] *“secondo cui la disposizione impugnata sarebbe «irragionevolmente rigida», poiché quanto meno vi avrebbe dovuto essere prevista la possibilità di un “intervento «ancorché tardivo»*

del Presidente della Giunta regionale al fine di assicurare il necessario equilibrio finanziario”, tramite l'adeguamento delle aliquote in ragione delle effettive necessità di risanamento”.

Secondo questa giurisprudenza il legislatore statale potrebbe perciò validamente imporre alle Regioni, finanche nelle materie ricomprese nella potestà regionale concorrente, limiti generali di spesa e fissare altresì criteri di bilancio orientati verso un “piano di rientro” delle perdite finanziarie. Queste determinazioni assumerebbero la specifica funzione di principi fondamentali di finanza pubblica e di coordinamento finanziario, limite “esterno” alla potestà concorrente regionale al pari dell'obbligo di esercizio della potestà legislativa delle Regioni medesime nel rispetto “*dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*” (art. 117, co. 1 Cost.). Obblighi destinati ad esplicare i loro effetti finanche con riferimento all’*“autonomia finanziaria di entrata e di spesa”* – non solo delle Regioni, ma anche degli altri enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane) – sempre con riferimento ai “*vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea*” (ex art. 119, co. 1 Cost., così come risultante dalla modifica apportata dalla l. cost. 1/2012).

Un primo esempio di “sintesi” operata dalla Corte costituzionale tra composizione dell'indebitamento e tutela di *Wesengsehalt* dei “diritti sociali” è offerto dall'individuazione del c.d. principio di gradualità. Questo venne per la prima volta sancito nella sentenza 23 Luglio 1992, n. 356 e si concreterebbe nell'imposizione al legislatore dell'obbligo di seguire un criterio generale di *gradualità* nella rimodulazione della spesa pubblica, nell'ipotesi in cui esigenze di finanza pubblica e di rigore nella gestione del bilancio rendano necessarie operazioni di questo genere, suscettibili di incidere sul godimento dei “diritti sociali”. Il principio si estenderebbe finanche alla previsione di una disciplina transitoria idonea ad assicurare il mutamento di regime verso il trattamento sociale meno favorevole. In effetti, proprio in virtù del predetto principio, nella sentenza 23 Gennaio 2004, n. 30 la Corte ha rivolto un monito al legislatore, affermando tra l'altro che disposizioni idonee a cagionare “*irragionevoli scostamenti dell'entità delle pensioni rispetto alle effettive variazioni del potere d'acquisto della moneta*” rappresenterebbero fattori indicativi “*della inidoneità del meccanismo in concreto prescelto ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia mezzi adeguati ad una esistenza libera e dignitosa nel rispetto dei principi e dei diritti sanciti dagli artt. 36 e 38 della Costituzione*”, sbarrando la strada a normative che potessero ancorare l'adeguamento del trattamento pensionistico individuale a criteri avulsi rispetto alle variazioni del potere d'acquisto registrate dall'istituzione statale competente.

Nelle ipotesi in cui i giudici della Consulta hanno avuto modo di pronunciarsi sul rapporto tra crisi economica ed erogazione delle singole prestazioni sociali, si è fatto ampio ricorso al criterio della ragionevolezza (basato sull'art. 3, co. 2 Cost.), ma non al principio di proporzionalità, criterio ermeneutico che forse risulterebbe parimenti efficace, stante la preventiva fissazione – ad opera della Corte – di quel nucleo incompressibile dei “diritti sociali” rispetto al quale qualsivoglia misura di austerità risulterebbe *sproporzionata* (quantunque eventualmente *efficace* e *necessaria* sulla base di esigenze di finanza pubblica). Il principio di proporzionalità ha anzi rappresentato talvolta il criterio adoperato dai giudici *a quo* per denunciare il carattere *sproporzionato*, per l'appunto, di una determinata disposizione di bilancio rispetto all'erogazione di prestazioni sociali, ma i giudici della

Consulta hanno continuato ad adoperare lo strumento interpretativo rappresentato dal criterio di ragionevolezza.

Al fine di introdurre il tema della condizionalità dei diritti sociali, occorre fissare un dato ermeneutico basilare: cioè che la progressiva riduzione della spesa pubblica e del debito sovrano sono stati considerati storicamente dalla Corte costituzionale come obiettivi legittimi, a condizione però che l'attività del Governo rivolta in tal senso fosse governata da alcuni fondamentali parametri, il cui rispetto dovrebbe essere valutato sulla base del criterio della ragionevolezza, come si è affermato. Nella pronuncia 18 Luglio 1997, n. 245, ad esempio, i giudici della Consulta hanno ritenuto legittima la disposizione dell'art. 7, co. 3 del d.l. 384/1992, che prevedeva la sospensione degli incrementi retributivi per i dipendenti delle PP.AA., riferita al 1993. Ciò per la ragione che la sospensione di siffatti incrementi (caratterizzati da periodicità biennale), pur portando ad una disegualianza – a seconda dell'anno di nomina del dipendente – ingiustificabile per il giudice *a quo* (TAR Emilia-Romagna), perché *“casuale e alterna”*, non conduceva ad una declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata. I rilievi mossi dai ricorrenti non avevano fondamento, perché il "blocco", di cui risultava *“evidente il carattere provvedimentale del tutto eccezionale, esauriva i suoi effetti nell'anno considerato, limitandosi a impedire erogazioni per esigenze di riequilibrio del bilancio”*, riconosciute dalla Corte *“meritevoli di tutela a condizione che le disposizioni adottate non risultino arbitrarie”* (cfr. BRANCATI, 2014).

Il ridimensionamento delle prestazioni sociali erogate dallo Stato risulterebbe perciò legittimo, nell'ottica della Corte costituzionale, in quanto si tratti di un *“intervento”* giustificato, *“nel suo complesso, dalle notorie esigenze di contenimento della spesa pubblica, in presenza del carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, consentaneo allo scopo prefissato nonché temporalmente limitato dei sacrifici richiesti”*. In questo senso, la pronuncia 4 Giugno 2014, n. 154 ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, co. 21, II e III periodo, del d.l. 78/2010 (provvedimento sopra menzionato) istitutivo del “blocco” per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali (classi e scatti) e di ogni effetto economico delle progressioni di carriera per i dipendenti delle PP.AA.

La sentenza si poneva sulla falsariga della pronuncia 17 Dicembre 2013, n. 310, la quale, valutando la legittimità costituzionale della medesima disposizione successivamente oggetto della sentenza n. 154/2014, ha visto la Corte costituzionale ravvisare – per l'appunto – *“nel carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, consentaneo allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitato, dei sacrifici richiesti, e nella sussistenza di esigenze di contenimento della spesa pubblica, le condizioni per escludere la irragionevolezza”* delle misure denunciate, in virtù finanche dell'espresso richiamo alle *“sentenze n. 245 del 1997 e n. 299 del 1999”*, e da ultimo alla *“sentenza n. 223 del 2012”*.

Il contingentamento delle prestazioni di *welfare State* risulta perciò concretamente giustificabile nella misura in cui sussistano due condizioni, l'una di natura temporale, l'altra di matrice economico-finanziaria. Da un primo punto di vista, infatti, le compressioni dei diritti sociali sarebbero giustificate in virtù del loro carattere transeunte, temporaneo, contingente ed occasionale. In secondo luogo, siffatte compressioni dovrebbero essere teleologicamente orientate verso lo scopo

del “*contenimento della spesa pubblica*”, ossia per il perseguimento di obiettivi macroeconomici puntualmente individuati dal legislatore. È in sostanza la dialettica alla base del principio di condizionalità nell'erogazione dei diritti sociali: garanzia delle prestazioni di *welfare State* da una parte, ed esigenze di contingentamento della spesa pubblica dall'altra. Il principio può sostanzialmente infatti, in senso lato, nell'assoggettamento delle prestazioni sociali alla concreta disponibilità finanziaria delle amministrazioni pubbliche erogatrici, alla discrezionalità delle scelte politiche effettuate dagli organi legislativi ed amministrativi, nazionali e locali. Trattasi di un principio valido e conforme a Costituzione, chiaramente, nella misura in cui le scelte normative particolari compiute di volta in volta dal legislatore siano suscettibili di incidere sulla erogazione delle prestazioni minime di *welfare* e correlativamente sul godimento dei diritti sociali da parte dei cittadini, ma pur sempre senza intaccare né il nucleo essenziale delle prestazioni né il principio di ragionevolezza. Già nella pronuncia della Corte costituzionale n. 180 del 10 Novembre 1982 era stato invero affermato che “*rientra nella discrezionalità del legislatore la determinazione dell'ammontare delle prestazioni sociali e delle variazioni delle stesse sulla base di un razionale contenimento delle esigenze di vita dei lavoratori che sono beneficiari e della soddisfazione di altri diritti pur costituzionalmente garantiti da un lato e delle disponibilità finanziarie dall'altro lato [...]. Discrezionalità che questa Corte, che è priva dei necessari poteri istruttori, non può sindacare se non quando emerga la manifesta irrazionalità dei risultati attinti nelle disposizioni impugnate*”. La stessa locuzione di “diritti [sociali] condizionati” è stata coniata per la prima volta dai giudici della Consulta con la sentenza n. 455 del 16 Ottobre 1990 (Salazar, 2013), la quale ha sostanzialmente positivizzato il rapporto dialettico tra le due grandi esigenze suindicate: la nozione di diritto condizionato “*non implica certo una degradazione della tutela primaria assicurata dalla Costituzione a una puramente legislativa, ma comporta che l'attuazione della tutela, costituzionalmente obbligatoria, di un determinato bene*” [nel caso in esame, la salute di cui all'art. 32 Cost.] “*avvenga gradualmente a seguito di un ragionevole bilanciamento con altri interessi o beni che godono di pari tutela costituzionale e con la possibilità reale e obiettiva di disporre delle risorse necessarie per la medesima attuazione: bilanciamento che è pur sempre soggetto al sindacato di questa Corte nelle forme e nei modi propri all'uso della discrezionalità legislativa*”. La Corte costituzionale non può, ovviamente, sostituirsi al legislatore nell'adozione di scelte politiche che competono alla sfera discrezionale di decisione degli organi politici (Governo e Parlamento *in primis*, nonché – a maggior ragione dopo la l. cost. 3/2001 – Consigli e Giunte regionali), né tantomeno sindacare nel merito l'opportunità politica di siffatte scelte. Queste ultime sono infatti strettamente correlate alle esigenze finanziarie e di bilancio (rafforzate oggi dal nuovo disposto dell'art. 81 Cost. sopra analizzato), e per di più vincolate da trattati e risoluzioni politiche provenienti dalle istituzioni sovranazionali dell'Unione europea, incidenti in maniera pervasiva sulla stessa attività amministrativa e di governo. In ogni caso, nell'ambito tematico della condizionalità dei diritti sociali, occorre finanche considerare come la stessa Corte costituzionale abbia provveduto ad evidenziare un ulteriore dato: vale a dire la rilevanza della dimensione organizzativa della erogazione delle prestazioni ai fini della tutela dei diritti sociali, il riconoscimento di un ampio spazio valutativo, decisionale e di intervento rimesso all'amministrazione pubblica, ed infine

l'importanza che questo ruolo possa svolgere per la realizzazione della garanzia delle prestazioni di *welfare State* (MODUGNO, 1995; ALBANESE, 2015).

Attraverso uno sguardo sinottico della giurisprudenza e dei principi sopra succintamente riportati, emerge che ai giudici della Consulta spetti di volta in volta effettuare un sindacato sulla legittimità delle misure legislative di compressione delle politiche di *welfare*, secondo le categorie ermeneutiche del principio di ragionevolezza e nel rispetto del “contenuto minimo essenziale” dei diritti sociali, i quali integrano il nucleo indefettibile dell'attuale forma di Stato democratico-costituzionale e sociale (BALDASSARRE, 1989; COLAPIETRO, 1996; BENVENUTI, 2013). Emblematica la recente sentenza 19 Ottobre 2016, n. 275, nella quale i giudici della Consulta hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 6, co. 2-*bis* della legge reg. abruzzese n. 78/1978 (concernente la ripartizione dei compiti fra Regione e Province abruzzesi nell'erogazione del servizio di trasporto scolastico dei disabili), significativamente affermando che “È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”. Raccordando la massima alla giurisprudenza della Corte complessivamente esaminata, sembra comunque che una simile valutazione non potrebbe avere valore generale, cioè riferito a tutte le prestazioni tipiche dello “Stato del benessere” – poiché in tal caso non si tratterebbe di una valutazione *generale*, ma *generica* – ma andrebbe riferita alle singole situazioni giuridiche soggettive di cui il cittadino sia portatore sulla base di particolari disposizioni costituzionali (ad esempio l'art. 32, l'art. 34 Cost. e così via), con riferimento alla disposizione legislativa oggetto di ricorso. Si tratta in ogni caso di una dichiarazione di principio importante, da parte della Corte, la quale non farà che incrementare ed approfondire ulteriormente il dibattito sulla gestione del *welfare State* nell'era economica del neoliberalismo europeo.

6. Interrogativi fondamentali per l'oggi e per il futuro.

Giunti al termine di questa sintetica trattazione occorre rilevare, nell'ambito dell'attuale realtà storica, un fatto fondamentale. Vale a dire l'influenza dei fattori politici, costituzionali e macroeconomici esaminati rispetto all'esercizio materiale e concreto delle funzioni tipiche dello Stato moderno, a partire dalle funzioni legislativa ed amministrativa.

Le istituzioni dello Stato si sono trovate a dover ovviare ai dati fattuali della depressione economica e della recessione, sicché la legislazione e l'amministrazione si sono orientate sovente verso l'obiettivo di impedire l'aggravamento della crisi. In questo senso può forse parlarsi – finanche alla luce della l. cost. 1/2012 – addirittura di un diritto costituzionale “dell'emergenza”, condizionato esso stesso dagli effetti macroeconomici della crisi del 2008. E in questa prospettiva “sino a che punto una Costituzione, e in modo specifico la nostra Costituzione, può essere piegata al mercato, ai voleri degli investitori istituzionali, alle decisioni assunte nell'ambito del diritto dell'Unione europea o del diritto internazionale promosso dalla stessa Unione europea (nel caso del Fiscal Compact e del Trattato MES, evidentemente)” (GRASSO, 2016)? Le situazioni giuridiche soggettive che oggi sono inquadrabili nell'alveo dei diritti sociali sono state riconosciute – seppur

nei limiti storico-costituzionali illustrati nel § 2 – in conseguenza di due grandi depressioni economiche: quella del 1873 e quella del 1929. “*Cosicché, volgendo il tutto in chiave positiva, ci si potrebbe piuttosto domandare quale impulso dare, ora, all’attuazione dei diritti sociali riconosciuti dalla Costituzione, quando rischiano, di fatto, una sospensione*” (RAZZANO, 2012).

L’influsso del neoliberalismo espresso dall’indirizzo politico delle istituzioni dell’Unione europea sulla legislazione e sull’amministrazione italiane è indubbio (dato già evidenziato in PITRUZZELLA, 1998; RUGGERI, 2012). Ma il neoliberalismo rappresenta per ciò solo l’unica teoria economica funzionale ad assicurare la fuoriuscita dell’Europa dalla morsa della crisi e della recessione? Di fatto, pur non essendo ancora conoscibile alcuna risposta unitaria ed univoca all’interrogativo, si è registrata l’esigenza di apprestare misure straordinarie e necessitate dall’esigenza di arginare la crisi dei debiti sovrani.

In Italia, l’ambito applicativo e di estrinsecazione naturale della *necessitas* è stato rappresentato dalle fonti di rango primario, e principalmente dal fondamentale strumento del decreto legge, ontologicamente rivolto *ex art. 77 Cost.* a tale scopo. Ognuno di noi ricorda la crisi finanziaria e del debito sovrano che colpì l’Italia fra l’estate e l’autunno del 2011 e che condusse all’emanazione ad opera del Governo Monti del d.l. 201/2011, teso all’adozione di misure di bilancio straordinarie ed urgenti, orientate – nell’intenzione dei promotori – a porre lo Stato al riparo dalla speculazione borsistica e finanziaria internazionale. Quel periodo fu altresì caratterizzato dall’interesse della scienza giuridica per la decisione, assunta dall’allora Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, di nominare un nuovo Capo del Governo proprio nella persona di Mario Monti, in luogo del dimissionario Silvio Berlusconi. Senza scendere specificamente nel dettaglio, gran parte della dottrina costituzionalistica s’interrogò sulla valenza politico-costituzionale di un simile avvenimento, cosicché l’interrogativo principale degli studiosi poteva riassumersi nel modo seguente: “*il Governo deve avere la fiducia dei mercati*” (RUGGERI, 2011)?

Sul tema dei rapporti tra diritto ed economia, tra azione legislativa e di governo e mercati finanziari vi sono ancora numerose contrapposizioni in ambito politico. Proprio i processi di natura politica in divenire nel nostro Paese e nel resto d’Europa vedono, da una parte, la formazione di “grandi coalizioni” di governo sempre più ampie, composte da compagini politiche “tradizionali”, moderate, europeiste, la cui azione di governo è largamente tributaria del pensiero unico neoliberalista. Dall’altra parte, al contrario, emergono grandi forze di opposizione i cui programmi politici oscillano tra il marxismo-leninismo, il neocomunismo, il socialismo classico oppure l’ambientalismo (*Sinn Féin* in Irlanda, *Scottish National Party* in Scozia, *KKE* e *Syriza* in Grecia – quest’ultima oggi al governo –, *Grünen* in Germania, Austria e Paesi nordici, *Podemos* in Spagna), ovvero il liberalismo politico accostato ad una concezione dell’economia di stampo keynesiano (l’italiano *Movimento Cinque Stelle*), od ancora il nazionalismo, l’euroscetticismo e la “destra sociale” (*Front National* in Francia, *Lega Nord* in Italia, *AfD* in Germania, *Partito della Libertà* in Austria, *Ukip* in Gran Bretagna). Tendenza, quest’ultima, tra l’altro già da diversi anni affermatasi alla guida degli esecutivi in Stati quali Ungheria (*Fidesz* con la minoranza parlamentare *Jobbik*), e più recentemente in Polonia (*Prawo i Sprawiedliwość*), pur con tutte le differenze tra le medesime esperienze di governo di Ungheria e Polonia rispetto ai programmi dei partiti nazionalisti

dell'Europa occidentale. Solo la coniugazione degli strumenti operativi tipici della scienza giuridico-costituzionalistica con l'ermeneutica politica e sociologica potranno permettere la conduzione di una ricerca sistematica intorno a questi fenomeni, orientata altresì verso la previsione dei relativi sviluppi futuri, sia in chiave specificamente nazionale, sia – soprattutto – nella prospettiva della partecipazione all'Unione europea.

Non si tratta di divisioni politiche innescate soltanto dalla tematica della partecipazione all'Unione monetaria europea e dal complesso dei rapporti condotti dal singolo Paese con le istituzioni sovranazionali continentali. Il terreno di scontro comprende finanche – e soprattutto – temi di elevata rilevanza sociale quali l'immigrazione, il lavoro, la solidarietà e gli stessi diritti sociali. È infatti anche in questa prospettiva di studio che rilevano sommamente gli interrogativi posti in precedenza. Se la *necessitas* è destinata ad influire persino sulle disposizioni di rango costituzionale, qual è il destino delle norme della Carta dedicate alla tutela e alla promozione dei diritti sociali e dei diritti del lavoro? Quale pervasività potranno assumere le decisioni politiche delle istituzioni dell'Unione europea ed i trattati di natura economica stipulati da parte del nostro Paese in quella sede? E ancora, in nome della *necessitas* e dell'equilibrio di bilancio, in nome della fuoriuscita dalla recessione e della composizione dell'ingente debito sovrano, fino a che punto potranno spingersi futuri ed eventuali processi di riforma e revisione costituzionale? Possono forse le teorie economiche neoliberiste, il processo mondiale di globalizzazione, lo sviluppo tecnologico incidere sulla struttura “materiale” di un intero modello di progresso informato al paradigma dell’“economia sociale di mercato” – costituzionalmente sancito e protetto – senza che i popoli sovrani europei siano coinvolti, se non marginalmente, in processi decisionali di così grande importanza politica, economica e sociale? Tutto sembra dipendere da un dato di fondo, e cioè la necessità di regolazione del rapporto tra tecnocrazia e democrazia, tra tecnocrazia e sovranità popolare e dello Stato come persona giuridica, tra tecnocrazia e diritti sociali sanciti nelle Costituzioni degli Stati moderni. Quale può essere considerato il punto di tensione massima ed eventualmente di rottura dell'equilibrio tra tutti questi fattori? La regolazione concreta di questo fascio di rapporti deve esplicitarsi sempre e necessariamente secondo un paradigma conflittuale e sistematicamente svantaggioso per classi medie e proletarie, oppure sono possibili punti di dialogo e di apertura, favoriti dall'evoluzione della giurisprudenza e dallo sviluppo dello studio scientifico in materia costituzionale?

La risposta a siffatti interrogativi non potrà purtroppo essere fornita aprioristicamente ed apoditticamente, o comunque in tempi brevi, stante l'irriducibile natura *in fieri* dei processi giuridici, politici ed economici in atto, caratterizzati purtroppo dal “*continuo peggioramento della situazione economica e della disoccupazione*”, dal “*contesto marasmatico generato dal “blocco” del sistema politico*” ed infine dall’“*esplodere dei populismi e dell'antipolitica extrasistema*” (DOGLIANI, 2015; CFR. MASSARI, 2015). Quel che è certo, è che un'eventuale risposta dovrà passare per l'esame e la contestualizzazione storica e politica di ognuno dei fattori anzidetti. Inoltre, questa dovrà necessariamente coniugarsi con l'esame dell'attività legislativa svolta dalle Camere nazionali, con l'analisi dell'attività amministrativa e di decretazione d'urgenza condotta dal Governo, ed infine con un approfondimento delle decisioni assunte dagli organi giurisdizionali ordinari e soprattutto

dall'organo di giustizia costituzionale, se si considera la rilevanza – rimarcata precedentemente – delle sentenze della Corte costituzionale circa la definizione del “contenuto minimo essenziale” dei diritti sociali.

Siffatte questioni rilevano altresì – in chiave comparativistica – per la trattazione e lo studio di nuovi istituti giuridici proposti da talune forze politiche, che saranno destinati a costituire oggetto di dibattito e scontro negli anni a venire. Si pensi *in primis* all'istituzione del c.d. “reddito di cittadinanza” (o “di base”, “minimo universale”), vale a dire una prestazione regolarmente erogata da parte dello Stato in favore di tutti i residenti in un Paese – o solo in favore di cittadini – a prescindere dal materiale svolgimento di un'attività lavorativa, solitamente destinata soggetti inoccupati, disoccupati o indigenti. La misura è oggetto di dibattito politico non solo in Italia e in altri Stati aderenti all'Unione europea, ma anche oltre i confini di quest'ultima e cioè in Svizzera, dove tale proposta (inevitabilmente gravante sul bilancio della Confederazione) è stata bocciata con un *referendum* propositivo nel Giugno 2016. L'esigenza istitutiva del “reddito di cittadinanza” non risulta però determinata soltanto dalla crisi economica e dal vertiginoso aumento della disoccupazione e dell'inoccupazione dal 2008 ad oggi, ma anche dall'accrescimento dell'automazione e della meccanizzazione nell'agricoltura, nell'industria e nel settore terziario, attraverso l'affidamento ad apparecchiature automatiche di intere fasi dei processi di produzione ed erogazione di beni e servizi un tempo svolti dalla persona umana, con contestuale distruzione di un indefinibile numero di posti di lavoro nei decenni a venire.

Si rifletta inoltre sui diritti sociali cc.dd. *nuovi*, risultanti dall'evoluzione della sensibilità sociale, dei costumi e dal progressivo aumento di attenzione giuridica in favore di specifiche situazioni di svantaggio precedentemente non considerate, ovvero considerate da parte del legislatore in modo inadeguato o inefficace. In questo quadro si collocano ad esempio il diritto all'istruzione per alunni affetti da disabilità fisica o psichica (COLAPIETRO, 2011), il diritto ad un'istruzione “avulsa” da “condizionamenti” politici, sociali, religiosi o “di genere” riconosciuto sia in capo agli alunni sia ai relativi genitori, almeno fino a quando il minore non avrà maturato un proprio autonomo convincimento in merito; il diritto alla libertà religiosa e di coscienza finanche al di fuori dei tradizionali ambiti di riconoscimento legislativo e di estrinsecazione delle medesime (tema, questo, in cui si registra per la verità una sovrapposizione tra diritti civili e “diritti sociali” in senso proprio); il diritto alla famiglia indipendentemente dall'orientamento sessuale; il diritto di accesso alla rete *internet* e così via.

Il XXI secolo ci sta offrendo un amplissimo panorama, complesso e problematico, straordinariamente (e al contempo drammaticamente) tecnologico ma non privo di tensioni sociali. Ed anzi il fisiologico “conflitto sociale” tra lavoratori e detentori dei mezzi di produzione, lo scontro tra classi medie e proletarie da una parte e borghesia dall'altra, il grande campo di battaglia politico del XX secolo, sembra riaprirsi proprio in corrispondenza di un rapporto oscillante e patologico tra tecnocrazia e democrazia, tra sovranità e rigore finanziario, tra diritti e riduzione della spesa pubblica. Al contempo, il nuovo secolo vede la nascita di nuove situazioni giuridiche soggettive di natura e rilevanza “sociale”, accompagnate da rinnovati interrogativi per la dottrina giuridica sull'opportunità di tutele in favore di queste ultime, a cui si accompagnano nuove

problematiche da risolvere ad opera del legislatore e degli organi giurisdizionali. Fattori variegati, accomunati però da un postulato di fondo: l'assoluta ed impellente necessità di dedicare negli anni a venire al complesso di simili processi costituzionali, giuridici, politici, economici e sociali uno studio, una ricerca e un approfondimento funzionali – da una parte – all'inquadramento attuale dei “diritti sociali” “vecchi” e – dall'altra – alla definizione e chiarificazione di quelli “nuovi”. Ciò, ovviamente, all'interno della cornice storica, economica e sociologica rappresentata dalla crisi finanziaria che attanaglia l'Europa e l'Occidente intero dal 2008 (con tutto il complesso degli elementi afferenti al diritto costituzionale che vi sono coinvolti e che abbiamo succintamente analizzato) e nell'ambito di una “difficile convivenza” tra politiche economiche neoliberiste promosse dall'Unione europea e dalle istituzioni economiche internazionali in genere, ed esigenze popolari di tutela delle sicurezze di *welfare State*, vecchie e nuove.

Bibliografia

A. ALBANESE, *Il modello sociale costituzionale e la sua attuazione in tempo di crisi*, in *Questione Giustizia*, n. 3/2015; P. ALLEVA, *Jobs act, un referendum*, ne *Il manifesto*, 27 Dicembre 2014; F. ANGELINI-M. BENVENUTI, *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012; G. ARAVANTINO LEONIDI, *La sfida di Atene all'Europa dell'austerità: il referendum del 5 luglio 2015*, in *Federalismi.it*, n. 14/2015; A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1989; A. BARBERA, *Art. 2*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1975; Z. BAUMAN, *Communitas. Uguali e diversi nella società liquida*, Reggio Emilia, 2013; M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, Torino, 2013; P. BIANCHI, *La garanzia dei diritti sociali nel dialogo tra legislatori e Corte Costituzionale*, Pisa, 2006; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012; D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli 2003; R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2016; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2013; A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2012; B. Brancati (a cura di), *Il bilanciamento tra diritti sociali e libertà economiche in Europa*, Roma, 2015; G. BUCCI, *BCE versus Costituzione italiana*, 2012; C. BUQUICCHIO, *Luigi Mariucci: “il Jobs act ha scelto la scorciatoia della liberalizzazione dei licenziamenti” - Intervista a Luigi Mariucci*, in *Internazionale*, 23 Febbraio 2015; P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, Torino, 2011; F. CERRONE, *L'attesa dell'attuazione costituzionale e la crisi della politica*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013; M. CINELLI, *Jobs act e dintorni. Appunti sulle metamorfosi in progress nel sistema delle tutele sociali*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2/2015; I. CIOLLI, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015; C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, 1996; C. COLAPIETRO, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Napoli, 2011; G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1981; G. CORSO, *La protezione*

costituzionale dei diritti sociali, 2013; A. D'ALOIA, *Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in Id. (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, 2003; S. DE AGOSTINI, *Licenziamenti collettivi, giuslavorista: "Jobs act incostituzionale, discriminatorio"* - *Intervista ad Umberto Romagnoli*, ne *Il fatto quotidiano*, 29 Dicembre 2014; M. DOGLIANI, *Che ne è stato della Costituzione?*, in M. Volpi (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, 2015; F. FABBRI, *Le anomalie della legge Fornero e la sua applicabilità "ratione temporis"*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3/2013; M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo: percorsi della storia e tendenze attuali*, Torino, 2009; G. FONTANA, *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2013; S. GAMBINO, *I diritti sociali fra Costituzioni nazionali e costituzionalismo europeo*, in *Federalismi.it*, n. 24/2012; S. GAMBINO, *Effettività dei diritti (sociali ma non solo) e governance europea*, in *Diritti comparati*, 2016; V. GIACCHÈ, *Costituzione italiana contro trattati europei. Il conflitto inevitabile*, Reggio Emilia, 2015; G. GIUDICI, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, 2012; G. GRASSO, *Il referendum greco e la questione democratica nella (ri)costruzione del soggetto politico europeo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015; G. GRASSO, *Le parole della Costituzione e la crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016; A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016; S. HOLMES-C. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti*, Bologna, 2000; N. LENIN, *L'imperialismo, fase suprema del capitalismo*, Pietrogrado, 1917; E. LONGO, *Le relazioni giuridiche nel sistema dei diritti sociali. Profili teorici e prassi costituzionali*, Padova, 2012; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, Milano, 1995; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, 2013; L. MADAU, *L'incidenza del nuovo art. 81 Cost. sui giudizi di legittimità costituzionale: prime osservazioni*, in *Contabilità pubblica*, 2015; G. MARCON, *Neoliberalismo e austerità aggravano la crisi*, in *Confronti*, 2012; K. MARX, *Il capitale*, Amburgo-New York, 1867; O. MASSARI, *Sistemi di partito, effetti dei sistemi elettorali dopo il 1993 e la riforma elettorale*, in M. Volpi (a cura di), *Op. ult. cit.*; M. MAZZIOTTI, voce *Diritti sociali*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XII, Milano, 1964; F. MODUGNO, *I "nuovi" diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995; B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali: indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, 2001; B. PEZZINI, *Diritti sociali tra uniformità e differenziazione. Legislazione e politiche regionali in materia di pari opportunità, previdenza e lavoro dopo la riforma del Titolo V*, Milano, 2005; B. PEZZINI, *Lo statuto costituzionale del non cittadino: i diritti sociali*, 2009; A. PIROZZOLI, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011; C. PONTERIO, *Il licenziamento per motivi economici*, in F. AMATO-R. SANLORENZO (a cura di), *La legge n. 92 del 2012 (Riforma Fornero): un'analisi ragionata*, 2012; G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, 1998; A. RANDAZZO, *Crisi economica e Costituzione: notazioni "fuori dal coro"*, in *Diritti fondamentali*, 2015; G. RAZZANO, *Lo "Statuto" costituzionale dei diritti sociali*, 2012; G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012; A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in *Consulta online*, 2012; M. RUSCIANO-L. ZOPPOLI (a cura

di), *Jobs Act e contratti di lavoro dopo la legge delega 10 dicembre 2014 n. 183*, in *Working Paper D'Antona–Center for the Study of European Labour Law*, “collective volume” n. 3/2014; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali – Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013; M. VOLPI, *Libertà e autorità*, Torino, 2000; L. ZOPPOLI, *Volontariato e diritti dei lavoratori dopo il Jobs Act*, in *Working Paper D'Antona–Center for the Study of European Labour Law.it*, n. 289/2016; S. ZULLO, *La dimensione normativa dei diritti sociali. Aspetti filosofico-giuridici*, Torino, 2013.