



# I giudici europei di fronte alla crisi economica

WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT – 114/2014

## **I giudici europei di fronte alla crisi economica<sup>α</sup>**

**Giorgio Fontana**  
**Università degli Studi *Mediterranea* di Reggio Calabria**

1. Premessa .....	2
2. I diritti sociali e la nuova costituzione economica europea.....	4
3. La Corte di giustizia europea "legittima" il trattato Mes e "costituzionalizza" il principio di condizionalità, ma dimentica la Carta dei diritti.....	7
4. I giudici europei di fronte alla crisi .....	10
5. La risposta (e il realismo) delle Corti nazionali.....	12
6. La giurisprudenza sulla crisi della nostra Corte costituzionale .	16
7. Conclusioni (e qualche interrogativo) .....	23
8. Bibliografia .....	27

---

<sup>α</sup> Il presente scritto, con alcune modifiche, è destinato al volume *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea* di prossima pubblicazione.

## 1. Premessa

Questo contributo è principalmente volto ad analizzare gli orientamenti più significativi, e certo non ancora del tutto sedimentati o esauriti, della "giurisprudenza della crisi", ossia di quella giurisprudenza formatasi sull'onda delle reazioni (e sollecitazioni) di soggetti, categorie o gruppi colpiti, direttamente o indirettamente, dalla crisi economica.

Il saldo di un quinquennio (se non più) di crisi e stagnazione è, dal punto di vista dei diritti sociali, fortemente recessivo, ma non perché i diritti fondamentali siano stati formalmente negati, essendo piuttosto confinati, nelle "nazioni senza ricchezza", in uno spazio giuridico simile ad un limbo, come in tempi lontani, in cui la loro effettività è di fatto sospesa.<sup>1</sup>

Per rispondere alla crisi gli stati (e soprattutto i più deboli) hanno operato in una duplice direzione. Da un lato hanno accelerato le tendenze all'apertura e alla liberalizzazione dei mercati del lavoro interni (come ad esempio in Italia e Spagna) e dall'altro, in modi per lo più sovrapponibili, hanno adottato misure di riduzione della spesa pubblica che hanno colpito diritti sociali (sanità, welfare, ecc.), diritti del lavoro nel settore pubblico e diritti previdenziali (retribuzioni e pensioni).

Le politiche restrittive hanno suscitato molte contestazioni, anche sul piano giudiziario, per contrastare l'obbligo di contribuzione straordinario reso necessario dal ricorso ai programmi di assistenza economico-finanziaria o dalle politiche di *austerità* comunque adottate dagli stati europei. Queste reazioni "difensive" si sono incanalate, nel nostro paese, in giudizi di "impugnazione" costituzionale (a seguito di ordinanze di rimessione variamente motivate), e negli altri paesi europei colpiti dalla crisi (i cosiddetti Pigs) in analoghi procedimenti dinanzi alle Alte Corti ed ai rispettivi Tribunali costituzionali.

Tentativi di sollecitare interventi delle Corti europee sono stati poi in vario modo perseguiti da parte dei giudici nazionali (con rinvio ex art. 267 TFUE alla Corte di giustizia europea, che si è pronunciata in un caso sulla legittimità del trattato Mes, istitutivo del c.d. fondo salva stati) o da parte di associazioni e gruppi, o anche semplici cittadini, che hanno invocato, contro i provvedimenti governativi, l'intervento dei giudici di Strasburgo a tutela dei diritti umani (in un'accezione ovviamente estesa ai diritti sociali fondamentali).

Questa giurisprudenza sollecita numerosi interrogativi, innanzitutto sull'intensità della tutela, anche costituzionale, dei diritti sociali in una

---

<sup>1</sup> Come scrive Ruggeri "il fondamento dei diritti sociali non è ormai più – a quanto pare – nella carta costituzionale (o in altri documenti normativi ancora, anche di origine esterna) ma solo nelle risorse disponibili" (Ruggeri, 2012).

fase di così acuta crisi economico-sociale, in cui sono messi in discussione i presupposti stessi dello stato sociale (costruito, a quanto sembra, senza aver adeguatamente misurato l'impatto delle tutele sui diritti delle future generazioni, tanto che alla locuzione di "stato sociale" potrebbe preferirsi quella di "stato debitore").

Inoltre essa, pur pronunciandosi su istanze di tutela dei diritti, pone in primo piano, a ben vedere, la questione dei doveri da cui discendono gli obblighi di contribuzione dei gruppi, che sembrano oggi possedere un rilievo peculiare, accentuando (o potendo accentuare) una "visione" solidaristica, pur nel contesto, paradossalmente, di un affievolimento della *vis* espansiva dei diritti medesimi.

In effetti, come in altri momenti di crisi, nell'ordinamento sono i doveri ad espandersi, proprio per salvaguardare il contenuto essenziale dei diritti fondamentali (particolarmente per gli strati più deboli). Figlia dell'espansione economica, la nostra cultura è forse "sbilanciata" sui diritti e non ci consente di vedere esattamente l'importanza della solidarietà, che chiama in causa piuttosto i doveri degli individui e dei gruppi.<sup>2</sup>

Da questo punto di vista sarebbe auspicabile un'attenta "classificazione" degli interessi toccati dalle politiche di austerità, per distinguere criticamente la posizione dei lavoratori sottoposti ad un effettivo depauperamento dei propri diritti retributivi e pensionistici, procurando loro un peggioramento delle condizioni di sicurezza, dalla posizione di categorie obiettivamente privilegiate, la cui difesa corporativa rivela invero la volontà di sottrarsi ai doveri di solidarietà. Le (giuste) critiche alle politiche recessive non giustificano, per ciò stesso, la deresponsabilizzazione dall'obbligo di contribuzione, di cui piuttosto andrebbe verificata in modo molto rigoroso progressività e "giustizia".<sup>3</sup>

Del resto le Corti nazionali, salvo alcuni casi, si sono mostrate molto prudenti e con grande realismo si sono astenute da atteggiamenti velleitari o poco avveduti. Il rapporto fra giurisdizione e legislazione sembra svolgersi, in tutti i paesi colpiti dalla crisi, in termini non conflittuali. Raramente i giudici europei hanno assunto posizioni ostili nei confronti delle operazioni di rientro dal debito promosse dai governi. Gli impegni nei confronti dell'Europa hanno rappresentato un freno non solo per i parlamenti nazionali (che il più delle volte hanno acriticamente approvato le misure attuative disposte dagli esecutivi nazionali). I giudici costituzionali, in particolare, hanno mostrato un certo grado di "auto-controllo" anche in presenza di provvedimenti *border-line* dal punto di

---

<sup>2</sup> V. Caruso, 2014

<sup>3</sup> Spadaro, 2014.

vista della legittimità costituzionale, limitandosi, nei casi maggiormente eclatanti, ad una "supervisione" sotto il profilo dell'equa e proporzionata ripartizione dei sacrifici fra i diversi gruppi sociali.

Con un giudizio di sintesi, si potrebbe dire che la giurisprudenza costituzionale non ha mai "affondato la lama", utilizzando le disposizioni costituzionali a tutela dei diritti sociali fondamentali per "colpire" i provvedimenti legislativi, ma ha svolto un controllo sul piano della "giustizia distributiva" (distributiva beninteso di tagli e misure recessive).

Prima di analizzare questa giurisprudenza (a partire dalla sentenza *Pringle* della Corte di Giustizia per i profili riguardanti i rapporti con il diritto della U.E.), è tuttavia utile rappresentare, in modo sia pure molto sintetico e approssimativo, il quadro generale da cui derivano i vincoli che negli ordinamenti degli stati nazionali hanno di fatto sovra-determinato le politiche di contrasto alla crisi, e su cui si sono innestate le decisioni delle Corti nazionali ed europee.

## **2. I diritti sociali e la nuova costituzione economica europea**

E' oramai opinione diffusa che l'impatto distruttivo della crisi sui sistemi nazionali non sia da ascrivere soltanto ai movimenti di capitale sulla scena globale, alle speculazioni o alla nuova geografia politico-economica mondiale, e neppure, come talvolta semplificando si ritiene, al "colpevole" debito pubblico accumulato dagli stati per finanziare lo stato sociale. A essere chiamata in causa è, piuttosto, la stessa "traiettoria" del processo d'integrazione europea, i cui rovinosi effetti sono ora ben visibili.

Mai smentita, la teoria dominante che ha guidato l'integrazione europea si è basata sul convincimento che il funzionamento del mercato interno avrebbe spontaneamente provocato l'armonizzazione dei sistemi sociali (la linea dell'armonizzazione negativa, enunciata a chiare lettere in una clausola del TFUE: v. art. 151 co. 3), condannando l'Europa ad una visione miope della tutela della sfera sociale e della stessa sua dimensione politica di governo dell'economia.<sup>4</sup>

In aderenza ai principi della scuola di Friburgo (*Keynes at home, Smith abroad*) la costituzione economica europea la si è concepita essenzialmente come rivolta alla realizzazione del mercato (la libertà di circolazione come valore "assoluto"), con regole di bilancio comuni e unione monetaria (secondo lo slogan "un mercato, una moneta"), preservando (art. 120 TFUE) la sovranità degli stati sulla politica economica, oggetto piuttosto del coordinamento fra gli stati membri in quanto materia di "interesse comune" (artt. 5 e 119 TFUE). Troppo deboli

---

<sup>4</sup> fra gli altri v. Hendrickx, 2011.

le competenze residue dell'Unione e anche il rafforzamento della *governance* economica non ha mai rotto il tabù del coordinamento.<sup>5</sup> Medesimo equilibrio concerne (com'è noto) le politiche sociali, per le quali i Trattati prevedono unicamente il coordinamento a livello dell'Unione (art. 156 TFUE), ovvero, ma per un numero limitato di materie, l'adozione di misure d'incoraggiamento alla cooperazione degli Stati, o ancora "prescrizioni minime applicabili progressivamente", lasciando in piedi per le materie più sensibili la procedura di deliberazione all'unanimità e comunque escludendo dalle attribuzioni comunitarie temi cruciali per l'integrazione europea (art. 153.5 TFUE).

Il carattere asimmetrico del progetto europeo, imperniato sull'incessante integrazione negativa attraverso il mercato (tributaria di orientamenti molto incisivi della Corte di Giustizia in materia di libertà di circolazione dei fattori economici) e su una molto flebile integrazione positiva (tanto da negare una politica economica e sociale comune),<sup>6</sup> ha trasformato l'Europa in un "gigante con i piedi d'argilla", iper-vulnerabile ed esposto agli attacchi speculativi (mossi contro gli stati più deboli o più indebitati, ma colpendo l'Unione nel suo insieme).

Non dunque le "convergenze" politiche e gli interessi comuni dei diversi protagonisti dell'Unione, quanto piuttosto la crisi economica ha rimesso in moto il processo d'integrazione in una direzione che i "signori dei trattati" forse mai avrebbero consentito. La nuova linea eurounitaria, velocemente disegnata sul fallimento dei vincoli di Maastricht, è ora quella di consentire (ed anzi esigere) interventi sugli ordinamenti nazionali, dettando non soltanto i limiti macro-economici, sotto il diretto controllo di organismi sovranazionali.<sup>7</sup> Viene in tal modo profondamente modificata quella linea dualistica, a cui si è fatto cenno, grazie alla quale veniva garantita l'autonomia degli stati nelle politiche economiche e sociali, autonomia che la crisi finanziaria, complice l'approccio delle istituzioni europee, ha completamente distrutto. Per quanto riguarda gli aspetti relativi alla crisi dell'Eurozona, i paesi europei hanno sottoscritto, fra gli altri, due trattati di fondamentale importanza (Mes e Fiascal Compact), cercando di tenere insieme gli interessi e le esigenze dei paesi

---

<sup>5</sup> Pinelli, 2013

<sup>6</sup> Giubboni, 2013

<sup>7</sup> Il primo passo in direzione di una "presa di controllo" delle leve di politica economica dei governi nazionali lo si è avuto con il Patto Euro Plus adottato dal Consiglio nel vertice del 23-24 marzo 2011, grazie al quale, con la modifica dell'art. 136 FFUE, il meccanismo di stabilità finanziaria viene basato esplicitamente sul principio di "rigorosa condizionalità". Viene recisa quella linea di controllo dei bilanci pubblici, varata con il Trattato di Maastricht, per cui "lo stato resta padrone della distribuzione delle risorse...ma non controlla la possibilità di incrementare le spese ricorrendo al debito pubblico" (Cassese, 2012, 322-323), passando ad un regime molto più stringente soprattutto nei confronti dei paesi più deboli.

debitori con le garanzie richieste dai paesi creditori. Molto chiara, in tal senso, è la logica complementare che presiede i trattati Mes e Fiscal Compact: garantire, da un lato, la stabilità dell'Eurozona (impedendo la bancarotta dei paesi debitori) e soddisfare, dall'altro, le condizioni poste dai paesi creditori (la Germania, soprattutto), sottoponendo gli stati alla severa disciplina di bilancio del Fiscal Compact

Il principio di "condizionalità" (introdotto dal nuovo art. 136.3 TFUE) diviene la stella polare per orientare il rapporto con i paesi che accedono ai relativi "programmi" di assistenza, quale contropartita - è bene ricordare - dell'accettazione del principio di "mutualizzazione dei debiti" da parte dei paesi creditori (accettazione molto sofferta). Sono così emerse direttrici di intervento "compromissorie" e per certi versi contraddittorie, accompagnandosi a condizioni punitive nei confronti dei paesi "colpevoli" ed a persistenti ostilità verso interventi più decisi, per garantire, con strumentazione tecnica adeguata, la solvibilità del debito sovrano degli stati (e dunque il finanziamento dello stato sociale). L'apparente ed ipocrita "comunità di eguali" rivela, ad uno sguardo appena più attento, profonde spaccature, che in realtà non da oggi sussistono fra i diversi paesi europei.

Immodificate le competenze di attribuzione dei Trattati, i parametri macroeconomici e le relative condizionalità (v. art. 136.3 TFUE) sono definiti a livello sovranazionale in un ambito molto ristretto (e rarefatto) di decisione (BCE, Commissione, FMI), privo di qualunque legittimazione democratica. Si può d'altra parte ammettere che questa scelta fosse obbligata, dal momento che nell'ordinamento dell'Unione Europea non c'erano sufficienti "risorse" legali e finanziarie per sostenere la mutualizzazione dei debiti. Né il fatto che il meccanismo di solidarietà finanziaria dovrebbe essere auspicabilmente sottoposto all'ordinamento della U.E. e finanziato con il budget comunitario è un buon argomento per escludere, nelle condizioni date, un accordo esterno all'Unione.<sup>8</sup>

Tuttavia, pur spostando quote di sovranità al di fuori degli stati (e al di fuori del quadro comunitario), è agli esecutivi nazionali e ai parlamenti che compete l'applicazione, con ridotti margini di discrezionalità, delle misure convenute in sede europea (nell'ambito dei protocolli d'intesa con la Commissione o in qualche caso all'esterno del Mes). Allo stesso modo, anche la distribuzione fra i "gruppi" dei doveri di contribuzione, resi necessari dalle condizionalità, avviene all'interno dei confini nazionali, ove sono definiti i termini dei provvedimenti di riduzione della spesa e di rilancio della competitività richiesti per accedere ai programmi di

---

<sup>8</sup> B. De Witte-T-Beukers, 2013

assistenza finanziaria (o per adempiere gli impegni diversamente assunti, come nel caso italiano).<sup>9</sup>

Una riflessione sulla "giurisprudenza della crisi" non può prescindere dalla considerazione che la "durezza" con cui la troika europea applica la "strict conditionality", indifferente alla sorte dei diritti sociali, avrebbe potuto essere controbilanciata sottoponendo il Mes al controllo sul rispetto dei diritti fondamentali della U.E..

Così non è stato. Resta il fatto, comunque, che la razionalizzazione giuridica operata dai giudici di Lussemburgo rappresenta un passaggio importante su cui è opportuno soffermarsi, seppur brevemente.

### **3. La Corte di giustizia europea "legittima" il trattato Mes e "costituzionalizza" il principio di condizionalità, ma dimentica la Carta dei diritti**

Non secondario, nel contesto della nuova costituzione economica europea, è il ruolo assunto della Corte di Giustizia, cui sono state assegnate ulteriori competenze relative all'interpretazione e applicazione di questi trattati, con poteri anche sanzionatori (v. art. 37 trattato Mes, art. 8 trattato sul Fiscal Compact). L'accresciuta competenza della Corte di Giustizia potrebbe tradursi in un fardello ancor più pesante per i giudici di Lussemburgo, chiamati a far convivere razionalmente, in un quadro così carico di tensioni, due obiettivi non sempre conciliabili, ovvero la disciplina di bilancio e la coesione economica e sociale.<sup>10</sup> I nuovi poteri della Corte di Giustizia, cui è affidato ora un potere "arbitrale" fra gli stati e la risoluzione di problemi molto delicati di compatibilità con il diritto della U.E., secondo alcuni potrebbero costituire una nuova tappa della "giurisdizionalizzazione" del controllo sulla politica economica dopo la nota, discussa sentenza *Commissione c. Consiglio* del 13 luglio 2004 (C-27/04),<sup>11</sup> ulteriore effetto della debole integrazione "politica".

Con la sentenza *Pringle*,<sup>12</sup> la Cge è stata chiamata subito, in verità, a pronunciarsi sul trattato Mes.<sup>13</sup> Val qui ricordare che la Corte da sempre

<sup>9</sup> In questo contesto, molto deboli sono le prospettive di tutela delle condizioni sociali degli strati più deboli della popolazione e le politiche di contrasto alla disoccupazione, richiedendo un rovesciamento delle politiche europee (il passaggio dall'austerità alla crescita) oggi difficilmente attuabile (stante la posizione dei paesi "rigoristi" che hanno di fatto peso politico preponderante).

<sup>10</sup> Muzi, 2014

<sup>11</sup> Porchia, 2013

<sup>12</sup> sent. 27 novembre 2012 C-370/12

<sup>13</sup> L'accordo per l'istituzione di un meccanismo di stabilità permanente della zona Euro venne raggiunto nel corso del Consiglio europeo del 28-29 ottobre 2010, in sostituzione dei precedenti strumenti di assistenza finanziaria (EFSM e EFSF, il primo di portata generale per tutti i paesi della U.E. e basato sull'art. 122 TFUE, l'altro istituito fra i soli paesi della zona

(da *Van Gend en Loos* in avanti) ha utilizzato i suoi poteri per il consolidamento del sistema giuridico dell'Unione,<sup>14</sup> ed anche in questo caso ha "legittimato" e riannodato il trattato al diritto della U.E., valorizzando il principio di solidarietà (posto a base della volontà degli stati di dar vita ad meccanismo di stabilità finanziaria della zona euro)<sup>15</sup> e riaffermando il primato (allorché ha precisato che, seppure il trattato non interferisce con le competenze dell'Unione, gli Stati devono scrupolosamente rispettare il diritto della U.E. quando agiscono nell'ambito del Mes).

La Corte di Giustizia ha "salvato", si può dire, il trattato Mes, superando i complessi problemi di compatibilità con i Trattati dell'Unione (soprattutto con il divieto di *bail-out* ex art. 125 TFUE) mediante un'interpretazione "teleologica"<sup>16</sup> che, in quanto tale, non può che essere "conservativa".

Per quel che qui maggiormente interessa, la sentenza *Pringle* ha di fatto "costituzionalizzato" il principio di condizionalità, a presidio del diritto della U.E. e del già richiamato principio *no bail-out* (art. 125 TFUE).<sup>17</sup> E' stato questo, del resto, il faticoso compromesso fra le opposte linee della mutualizzazione dei debiti e della responsabilità degli stati (perno della strategia "rigorista"). In questo compromesso potrebbe forse scorgersi "un originale principio di solidarietà responsabile interstatale" e (a voler essere ottimisti) l'abbrivo di un processo tendente ad un'unità economica con politiche fiscali e di protezione sociale comuni,<sup>18</sup> anche se allo stato prevale la frattura politica fra gli stati europei e, oggettivamente, una sintesi in grado di coniugare efficacemente "solidarietà" e "responsabilità" sembra ancora lontana.

In una situazione in rapida evoluzione, al principio di condizionalità viene dunque affidata la funzione cruciale di raccordo e garanzia del quadro regolatorio dell'Unione, disciplinando il rapporto multilaterale fra il

---

Euro); a tal fine, il Consiglio europeo decise di intervenire direttamente sul TFUE mediante la procedura semplificata ex art. 48 TFUE. Con la decisione del Consiglio del 25 marzo 2011 è stato così aggiunto all'art. 136 il comma terzo, secondo cui: "gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità".

<sup>14</sup> Tesouro, 2013

<sup>15</sup> L'affermazione del "valore" della solidarietà fra i paesi europei cela in effetti la preoccupazione di garantire la stabilità economico-monetaria della zona Euro, il che è molto chiaramente esposto nel trattato Mes.

<sup>16</sup> Craig, 2013; Tesouro, 2013

<sup>17</sup> Gambaro-Mazzocchi, 2013

<sup>18</sup> Morrone, 2014

paese che richiede assistenza finanziaria, i paesi contraenti che agiscono nell'ambito del trattato Mes e le istituzioni della U.E..

Non poteva perciò sostenersi - seppure è vero che il Mes non attua il diritto dell'Unione - che non vi fosse una connessione con i Trattati eurounitari e con l'ordinamento della U.E., nel suo complesso sufficiente a sottoporre gli atti riferibili al Mes, al controllo della Corte rispetto al parametro dei diritti fondamentali, anche alla luce della stessa pregressa giurisprudenza della Corte.<sup>19</sup>

La questione posta dall'Alta Corte irlandese ai giudici di Lussemburgo riguardava, com'è noto, il diritto dei singoli di agire ex art. 47 della Carta nei confronti degli atti posti in essere nell'ambito del Mes. Ma la Corte ha opposto (conformemente all'Opinione dell'Avvocato Generale Kokott che ha ritenuto all'uopo sufficiente il meccanismo di rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE) la clausola dell'art. 51 della Carta, con un'interpretazione probabilmente restrittiva.<sup>20</sup> La conclusione è che il singolo potrebbe non essere legittimato ad invocare i diritti fondamentali dell'Unione in relazione a misure nella sostanza imposte dalla Commissione in cooperazione con la BCE, ma adottate dagli Stati firmatari nella loro qualità di membri dell'Esm.<sup>21</sup>

Tuttavia, come si è notato, con l'estromissione della Carta dall'ambito del trattato Mes la Corte espunge dal controllo i "paradigmi costituzionali" dell'Unione,<sup>22</sup> il che a sua volta retroagisce sul ruolo della Corte di Giustizia, facendo sì che il nuovo diritto europeo resti privo di un vero custode della legalità costituzionale euro-unitaria.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Gambaro-Mazzocchi, 2013, i quali citano all'uopo le decisioni *Krasimir*, ord. 12/11/2010, C-339/10 e *Kremzov*, 29/5/1997 C-299/95. Si potrebbe a tal riguardo richiamare, almeno in relazione alle misure nazionali attuative dei trattati "internazionali" Mes e Fiscal Compact, il principio enunciato dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Melloni* (sent. 26 febbraio 2013 C-399/11) secondo cui dovrebbe essere consentito, nel caso in cui la fattispecie sia solo parzialmente regolata dal diritto dell'Unione, "applicare gli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali, a patto che tale applicazione non comprometta il livello di tutela previsto dalla Carta, come interpretata dalla Corte, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione".

<sup>20</sup> Per la giurisprudenza sui limiti di applicazione della carta ex art. 51, v. Corte di Giustizia sent. 15 novembre 2011 causa C-256/11, *Dereci e altri*; sent. 12 luglio 2012 causa C-466/11, *Curà e a. c. Germania*.

<sup>21</sup> Il depotenziamento della Carta dei diritti è in verità spia luminosissima del conservatorismo degli stati, che con l'art. 51 hanno inteso impedire sul nascere qualsiasi possibile allargamento delle competenze della U.E. [Guazzarotti, 2013]. I diritti fondamentali rilevano, come causticamente osserva Bin, quando è in discussione la compatibilità delle norme nazionali con quelle europee e "non sono predicati come baluardi che fronteggiano e limitano i poteri del legislatore europeo" [Bin, 2014].

<sup>22</sup> Calvano, 2013

<sup>23</sup> Giubboni, 2014

Con notevole "pragmatismo"<sup>24</sup> la Corte, in definitiva, legittima il modello "mutualistico" del Mes, ma la contropartita è quella di "condizionare gli aiuti finanziari a restrizioni che possono prescindere dall'esigenza di bilanciare le politiche di rientro del debito con la salvaguardia del nucleo essenziale dei diritti sociali eventualmente riconosciuto negli ordinamenti degli Stati richiedenti, oltre che dalla Carta dei diritti".<sup>25</sup>

#### **4. I giudici europei di fronte alla crisi.**

Un problema preliminare molto complesso (per individuare le tutele spendibili contro le politiche recessive) è dato dal fatto che i diritti non sono formalmente "attaccati" sul terreno del diritto europeo, creandosi qui le condizioni perché siano piuttosto i governi nazionali a farlo, per rispettare impegni assunti, peraltro, al di fuori del quadro eurounitario.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia e del Tribunale è lapidaria nell'escludere l'impugnabilità diretta (e conseguentemente il controllo sulla base del parametro dei diritti fondamentali dell'Unione) degli atti riferibili al Mes e in particolare degli impegni assunti dai governi nazionali nell'ambito dei programmi di assistenza economico-finanziaria. Oltre a *Pringle*, va ricordata l'ordinanza coeva del 15 novembre 2012 (C-102/12 *Stefan Stadter c. BCE*) con cui la Corte ha confermato le pronunce del Tribunale di irricevibilità dei ricorsi promossi ai sensi dell'art. 263.4 TFUE per difetto di legittimazione ad agire (v. sentenza 27 novembre 2012, T-541/10 T-215/11, si trattava di ricorsi contro misure europee volte a rafforzare la sorveglianza di bilancio e intimare alla Grecia i provvedimenti per rientrare dal deficit eccessivo), non essendo i ricorrenti "direttamente e individualmente" colpiti dalle misure impugnate ma, eventualmente, dalle norme nazionali applicative, "suscettibili in quanto tali di un ricorso giurisdizionale interno al fine di assicurare il pieno rispetto del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva".<sup>26</sup> E va altresì ricordata la pronuncia della Corte di Giustizia (ord. 7/3/2013 causa C-128/12, *Sindicato dos Bancarios do Norte e altri*), con cui la Corte si è pronunciata sul rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE del *Tribunal do trabalho* di Porto (che aveva rilevato, nelle misure di riduzione dei salari del settore pubblico adottate dal governo portoghese, la violazione del principio di non discriminazione e della dignità del lavoratore ai sensi dell'art. 31 della Carta dei diritti) dichiarandosi incompetente. In questo caso effettivamente la "denuncia" del giudice portoghese era piuttosto

---

<sup>24</sup> B. De Witte e T. Beukers, 2013

<sup>25</sup> Pinelli, 2013

<sup>26</sup> v. Porchia 2013

debole, giacché i provvedimenti in questione erano stati adottati prima della sottoscrizione del *memorandum d'intesa* con la Commissione,<sup>27</sup> ma la Corte ha ribadito, con ordinanza 26 giugno 2014, lo stesso principio anche nel successivo giudizio (C-264/12), imperniato sugli artt. 20, 21 e 31 della Carta, con la stessa motivazione (inapplicabilità della Carta dei diritti alla disciplina interna degli stati, ancorché in esecuzione dei *memorandum d'intesa* con la troika europea).

La Carta dei diritti, in definitiva, non impone vincoli né alle politiche di condizionalità adottate nell'ambito del trattato Mes (sentenza *Pringle*), né ai provvedimenti degli stati in attuazione di quelle politiche, nonostante la palese contraddizione fra i principi di solidarietà enunciati dalla Carta e la richiesta agli stati di provvedere allo smantellamento dello stato sociale quale contropartita degli aiuti concessi loro grazie al trattato Mes.<sup>28</sup>

In questo contesto si segnalano alcune coraggiose decisioni delle "nuove" "istanze sovranazionali" che, lentamente, sembrano assumere funzioni giurisdizionali, pur con tutti i limiti dell'incerto, anzi evanescente *enforcement* delle proprie decisioni.<sup>29</sup>

Il Comitato per la libertà di associazione istituito presso l'OIL ha denunciato, nel Rapporto del Novembre 2012 (case no. 2820), la violazione delle Convenzioni OIL n. 87 e 98 in relazione alle misure restrittive adottate in Grecia sin dal 2010, che hanno disposto, in nome dello stato di emergenza economico-finanziario, la sospensione dei contratti collettivi vigenti, così come la derogabilità *in pejus* e la decentralizzazione della contrattazione collettiva. A sua volta, il Comitato europeo dei diritti sociali, istituito presso il Consiglio Europeo, pronunciandosi su alcuni ricorsi collettivi (n. 65/2011 e 66/2011) ha dichiarato nel 2011 la violazione da parte del governo greco dei diritti fondamentali previsti dalla Carta Sociale Europea, e in particolare degli artt. 4, 7, 10 e 12, in relazione ad alcune misure in materia di apprendistato e assunzione di lavoratori al di sotto dei 25 anni. Successivamente altre decisioni hanno censurato misure restrittive che hanno provocato tagli alle pensioni dei lavoratori dipendenti e misure volte a ridurre il costo del lavoro previste e pattuite nell'ambito della decisione del Consiglio europeo del 8/6/2010 (2010/320/UE).<sup>30</sup>

Da altro versante, anche la Corte EDU si è occupata delle misure di austerità; tuttavia, in un caso, riguardante sempre la Grecia, ha dichiarato inammissibile il ricorso avverso le misure adottate dal governo (C-73469 *Nagla v. Latvia*), mentre in un altro caso (C-57657/12 *Koufaki*

---

<sup>27</sup> Guazzarotti 2014

<sup>28</sup> Guazzarotti, 2014

<sup>29</sup> Panzera, 2014

<sup>30</sup> per riferimenti v. M. Yannakourou, 2014; per ulteriori e precisi riferimenti v. Ricci, 2014

v. *Grece*) non ha riscontrato alcuna violazione, dichiarando la manifesta infondatezza della denunciata violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 allegato alla Convenzione, in base alla dottrina, in verità piuttosto vaga e inafferrabile, del "margine di apprezzamento nazionale" della politica sociale degli stati (che altro non vuol dire che la Corte deve fino ad un certo punto rispettare le scelte del legislatore nazionale, stante il carattere sussidiario del sistema CEDU, il cui confine mobile è governato dall'applicazione di fatto del principio di proporzionalità).<sup>31</sup> In altri casi (C-66529/11 *NKM v. Hungary*, ma si trattava di un caso limite) la Corte ha invece affermato la propria giurisdizione e, in particolare, pronunciandosi sulla violazione, da parte dell'Ungheria, dell'art. 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione sul diritto di proprietà, ha dichiarato che la tassazione oltre certi limiti rappresenta una vera e propria confisca priva di presupposti di legittimità, violando il principio di proporzionalità, principio che la Corte di Strasburgo da sempre considera un parametro utile per sindacare la legittimità delle restrizioni imposte dagli stati ai diritti fondamentali riconosciuti e tutelati dalla CEDU.

In definitiva, sembra potersi affermare che la giurisprudenza delle Corti europee ha le "armi spuntate" e non può, o non riesce, salvo situazioni al limite, a utilizzare le Carte quale baluardo difensivo nei confronti delle "rigorose condizionalità", che, a cascata, provocano un logoramento incessante dei diritti sociali fondamentali all'interno degli ordinamenti nazionali.

## **5. La risposta (e il realismo) delle Corti nazionali**

In una situazione di un generale "blocco" dei normali circuiti democratico-parlamentari (a livello europeo, ove il Parlamento è esautorato dalla *governance* economica europea, imperniata sul ruolo della BCE, che persegue i propri obiettivi in assoluta indipendenza;<sup>32</sup> a livello degli stati nazionali, ove i Parlamenti, almeno nei paesi più deboli, sono di fatto ridotti a ruolo di ratifica notarile degli impegni dei governi in sede europea e tenuti costantemente "sotto ricatto") il tema del conflitto/bilanciamento fra tutela dei diritti fondamentali e "lotta all'indebitamento" resta affidato alle risposte, molto precarie, tardive e talvolta contraddittorie, della giurisprudenza nazionale,<sup>33</sup> investite da un sovraccarico di domande provenienti da categorie e gruppi sociali cui

---

<sup>31</sup> Analoga motivazione nella sentenza *Da Conceicao Mateus e Santos* *Januario* 8 ottobre 2013, riguardante i tagli alle pensioni disposti dal governo portoghese.

<sup>32</sup> Tesauro, 2012

<sup>33</sup> Sciarra 2013

sono addossati gli oneri della crisi con criteri di selezione a volte discutibili e in modo non sempre proporzionato.

Spetta dunque ai giudici nazionali rispondere alle domande di "equità sociale" (indecidibili, a quanto sembra, nell'ambito del sistema del Consiglio d'Europa come in quello euro-unitario), in un contesto di frammentazione della giurisprudenza che non viene meno grazie al "dialogo" quando si recide il filo conduttore dei diritti fondamentali.<sup>34</sup>

Potrebbe quindi rivelarsi infondata l'ipotesi che a contro-bilanciare in modo vigoroso i negativi influssi delle misure di rigore e *austerità*, definite a livello sovranazionale e cristallizzate poi dai *memorandum* d'intesa, possano servire gli interventi delle sole Corti nazionali.

Fra le sentenze più discusse e note, quelle del Tribunale costituzionale portoghese rappresentano forse la più spinta inclinazione "contromaggioritaria". I giudici portoghesi si sono pronunciati con tre sentenze sulle misure di *austerità*, e in due di esse (sent. n. 353 del 5 luglio 2012 e sent. n. 187 del 5 aprile 2013) hanno dichiarato l'incostituzionalità di alcuni dei provvedimenti adottati per risanare il bilancio pubblico nel rispetto del principio di condizionalità.<sup>35</sup> Nel primo caso (sent. n. 353/2012) il Tribunale ha considerato incostituzionali i provvedimenti restrittivi (che hanno comportato la sospensione della 13° e 14° mensilità sia per i dipendenti pubblici che per i pensionati), ma non in quanto lesivi di specifici diritti fondamentali bensì per violazione del principio di uguaglianza, rilevando l'ingiustificata disparità di trattamento fra lavoratori del settore pubblico e privato ("divieto di eccesso in termini di uguaglianza proporzionale"); tuttavia il Tribunale ha "auto-annullato" gli effetti della propria decisione, ritenendo di non applicare, per motivi di interesse pubblico, la dichiarazione di incostituzionalità.<sup>36</sup> Nel secondo caso (sent. n. 187/2013) i giudici portoghesi, pronunciandosi sulla legge finanziaria 2013 (che aveva comportato la riduzione dei salari, la sospensione totale o parziale della 13° e 14° mensilità, e l'aumento di tassazione sulle pensioni e sui redditi), hanno rilevato parimenti la violazione del principio di proporzionalità (di "uguaglianza proporzionale") per il sacrificio eccessivo e ingiustificato imposto ai dipendenti pubblici, già penalizzati da precedenti misure di politica economica. Il Tribunale costituzionale ha censurato i provvedimenti legislativi per violazione del

---

<sup>34</sup> Quello che irenicamente si definisce "dialogo" potrebbe in effetti tradire anche tensioni e conflitti latenti fra la Corte di giustizia e le Corti nazionali di ultima istanza, ad onta dell'accettazione oramai generalizzata del rinvio alla Corte di Lussemburgo, tanto più forti quanto più ci si avvicina al vertice del sistema, attorno ai problemi della sovranità [Bin, 2014].

<sup>35</sup> v. Salvino, 2013; Salazar 2013; Abbiate 2014; Morrone 2014

<sup>36</sup> v. per una sintesi Fernandes, 2013

principio di uguaglianza sancito dall'art. 13 della Costituzione nazionale, come "uguaglianza di fronte alla ripartizione degli oneri pubblici". Va sottolineato che il Tribunale non ha censurato la distinzione di trattamento, stante l'interesse pubblico sotteso, mentre, sul piano della proporzionalità, ha applicato la sua dottrina sull'uguaglianza proporzionale, secondo cui "le misure differenziali" devono essere imposte "nel grado necessario, adeguato e non eccessivo" e sempre che non siano superati certi limiti nel sacrificio aggiuntivo richiesto ad alcune categorie.<sup>37</sup> Altre successive decisioni conformi sono poi state adottate dal Tribunale portoghese (sent. 474 del 29 agosto 2013; sent. n. 602 del 20 settembre 2013), mentre in un caso (sent. n. 794 del 21 novembre 2013) non sono stati rilevati vizi di costituzionalità. Come si è giustamente notato<sup>38</sup> il Tribunale costituzionale sembra aver assunto un ruolo centrale nella gestione della situazione economica del paese. Utilizzando il principio di proporzionalità come limite al potere legislativo, pur potendo contare sull'alto livello di dettaglio con cui i diritti sociali sono trattati all'interno della Carta costituzionale, il Tribunale sembra infatti ritagliarsi un ruolo di "supervisione" della "giustizia distributiva" dei sacrifici richiesti dalla crisi economica.

Molto diverso invece l'approccio del *Tribunal constitucional* spagnolo, che potrebbe dirsi maggiormente "realista" e forse filo-governativo, sia nelle pronunce che si sono occupate dei provvedimenti emergenziali che in quelle riguardanti la controversa riforma del mercato del lavoro.<sup>39</sup> In

---

<sup>37</sup> v. Fernandes, 2013, cit.

<sup>38</sup> Abbiate 2014

<sup>39</sup> Anche la Spagna ha sottoscritto in data 9/7/2012 un *memorandum* d'intesa con la Commissione per accedere al programma di assistenza finanziaria. Il Tribunale costituzionale ha rigettato, con la sentenza n. 85/2011, la questione di costituzionalità di alcune misure di *austerità* consistenti, fra l'altro, nella riduzione delle retribuzioni dei lavoratori del settore pubblico, negando la violazione del principio di contrattazione collettiva previsto dall'art. 37, comma 1°, della Costituzione. Con la successiva sentenza n. 191/2012 ha poi respinto una prima questione di costituzionalità della riforma del lavoro disposta dal governo con la l. n. 3/2012, pur senza entrare nel merito. Più recentemente, con sentenza del 16/7/2014, il Tribunale costituzionale spagnolo si è nuovamente pronunciato sulla l. n. 3/2012 ed ha respinto a maggioranza (con l'opinione dissenziente fra gli altri di Valdés Dal-Ré), le questioni di costituzionalità poste con riferimento all'allungamento del periodo di prova (da sei mesi ad un anno) e ai provvedimenti in materia di applicazione dei contratti collettivi (che per un verso consentono ad organismi quali la Commissione consultiva nazionale istituita dai contratti collettivi, in caso di mancato accordo fra le parti, di disporre per un tempo limitato e per specifiche materie la non applicazione del contratto collettivo di settore nelle imprese in crisi, e per altro verso consentono la "priorità applicativa" della contrattazione a livello aziendale con riferimento alle materie riguardanti la retribuzione, le ferie, il sistema di classificazione ed altro ancora, lasciando al contratto nazionale la competenza nelle altre materie). E' interessante notare che sulla prima questione il Tribunale costituzionale ha motivato il rigetto osservando come

generale l'orientamento del Tribunale spagnolo è apparso molto prudente, anzi "volto ad evitare decisioni che possano mettere a rischio la posizione degli organi politici di fronte alle istituzioni europee".<sup>40</sup>

Anche altre Corti nazionali si sono occupate delle misure anti-crisi "imposte" dalla troika europea ai paesi che hanno fatto richiesta di accedere ai programmi di assistenza finanziaria, ma con effetti molto limitati.<sup>41</sup> L'emergenza economico-finanziaria sembra aver determinato, in molti casi, vincoli ineludibili non solo per i governi. L'approccio della giurisprudenza è molto cauto, talvolta sostenendo la *ratio* economica dei provvedimenti cui i governi sono costretti in nome del principio del "pareggio di bilancio" o per gli impegni assunti nell'ambito dei programmi di assistenza.

In generale l'intervento delle giurisdizioni superiori appare, fino a questo momento, teso essenzialmente a garantire condizioni di "eguaglianza proporzionale" nella distribuzione dei sacrifici, secondo la formula del Tribunale portoghese.<sup>42</sup> Si è lontani, a quanto sembra, da qualsiasi surroga o supplenza, ovvero dalla tentazione di esprimere una strategia alternativa a quella perseguita dagli esecutivi nazionali in accordo con le istituzioni europee, utilizzando i precetti costituzionali quali limiti cogenti della discrezionalità del legislatore e/o corroborando prospettive politiche di rientro dal debito che, pur senza contrastare

---

la previsione legislativa "constituye una medida legislativa coyuntural adoptada en un contexto de grave crisis económica con una elevada tasa de desempleo", che "atiende a la legítima finalidad de potenciar la iniciativa empresarial como medio para facilitar el empleo estable", mentre sulla questione relativa alla sospensione e alla derogabilità del contratto collettivo di settore il Tribunale ha giudicato il provvedimento legislativo "una medida excepcional, que resulta justificada, razonable y proporcionada" tenendo conto dell'obiettivo di difendere e rilanciare la produttività aziendale.

<sup>40</sup> Abbiate 2014

<sup>41</sup> Fra i paesi che hanno dovuto sottoscrivere gravosi impegni con la troika europea la Grecia vanta certamente un primato con i due *memorandum* di intesa del 2010 e del 2012. Anche in questo caso, pur trattandosi di un ordinamento che si basa su un controllo diffuso di costituzionalità, non si rinvergono decisioni in grado di dar consistenza ad una giurisprudenza univoca in materia di crisi, anzi l'orientamento prevalente sembra essere improntato "al principio di *self-restraint* nei confronti delle scelte politiche" [Abbiate 2014]. Nella decisione n. 668/2012 del Consiglio di Stato, con cui sono state scrutinate le misure adottate dal governo greco dopo la sottoscrizione del primo memorandum del 2010, la Corte ha ritenuto che le misure approvate dal governo fossero compatibili con la Costituzione nazionale, basando la propria decisione sullo stato di emergenza economica e sull'interesse pubblico sottostante alle misure di *austerità*. In tal senso, la Corte ha dichiarato che la discrezionalità del legislatore incontra un limite "in the principle of equal participation to the public charges in proportion with each one's possibilities" (secondo il principio posto dall'art. 4, par. 5, della Costituzione nazionale), ma nella fattispecie non ha riscontrato la violazione del principio di eguaglianza e proporzionalità.

<sup>42</sup> Per un'attenta e completa disamina della giurisprudenza nei paesi colpiti dalla crisi europea v. Kilpatrick-De Witte, 2014

l'esigenza del risanamento finanziario, accentuino in modo significativo il contributo solidaristico delle classi più agiate o siano diversamente declinate.

## **6. La giurisprudenza sulla crisi della nostra Corte costituzionale**

I. La dottrina della nostra Corte costituzionale non nasce nel corso della crisi del "debito sovrano" ma risale a periodi precedenti, altrettanto turbolenti. Il bilanciamento fra diritti fondamentali e interesse pubblico si è tradotto, com'è noto, nella definizione di un limite individuato dalla nozione, per quanto dai contorni sfumati e dai confini mobili, del "contenuto minimo essenziale dei diritti", ossia quel nucleo minimo ed inderogabile che l'ordinamento deve sempre garantire anche innanzi alle esigenze di razionalizzazione finanziaria. Seppure riconosciuti dalla Corte come diritti non assoluti, anzi "finanziariamente ed economicamente condizionati", i diritti sociali non sono dunque privi di tutela quando il fattore economico-finanziario induce lo stato ad interventi restrittivi, anche se l'emergenza economica ha esercitato un ruolo talvolta "assorbente" nella giustificazione costituzionale dei provvedimenti legislativi.<sup>43</sup>

La Corte riconosce la discrezionalità legislativa sulla distribuzione delle risorse pubbliche e il controllo si può dire condotto sulla scorta del criterio – di origine tedesca, ma ormai di uso universale – di "riserva del possibile e del ragionevole".<sup>44</sup> Occorrerebbe del resto sempre ricordare che, a fianco dei diritti sociali fondamentali, l'ordinamento prevede doveri altrettanto fondamentali di contribuzione, in applicazione del principio solidarista, e che i doveri di solidarietà si esprimono in una dimensione non solo verticale ma pure orizzontale.<sup>45</sup>

Per gli effetti della crisi economica europea anche in Italia – che pure non ha fatto ricorso ai programmi di assistenza finanziaria e non ha sottoscritto *memorandum* d'intesa con la Commissione, ma si è vista, più subdolamente, recapitare una lettera d'intenti dal Presidente della Commissione europea nel 2011 contenente una ben precisa "ricetta" di provvedimenti ritenuti necessari per uscire dalla crisi – la Corte

---

<sup>43</sup> Attenta dottrina ricorda, a questo proposito, che la Corte costituzionale, nella giurisprudenza degli ultimi due decenni, non si è mostrata certo insensibile ai vincoli finanziari, tanto da "contrarre sensibilmente il raggio d'azione del proprio controllo sulle scelte politiche in ordine alla riforme onerose" (Salazar, 2013 anche per i riferimenti).

<sup>44</sup> Morrone, 2014

<sup>45</sup> Giuffrè, 2007

costituzionale ha dovuto pronunciarsi sulla fondatezza di diverse questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative così adottate.

Le sentenze della Corte che si sono occupate dei provvedimenti anti-crisi (n. 223/2012, n. 116/2013, n. 304/2013, n. 310/2013, n. 7/2014 e n. 219/2014, elenco probabilmente destinato ad allungarsi) nel complesso disegnano una "giurisprudenza della crisi" non priva di elementi di ambiguità, con un utilizzo non sempre lineare e coerente dell'apparato argomentativo.<sup>46</sup>

Oggetto dello scrutinio costituzionale, oltre ad alcune disposizioni finanziarie che hanno introdotto contributi di solidarietà per i pensionati "benestanti", i provvedimenti emanati dal Governo con il decreto legge n. 78/2010, convertito in legge con l. n. 122/2011, che hanno disposto, fra l'altro, il congelamento delle retribuzioni dei pubblici dipendenti non contrattualizzati, il blocco temporaneo della contrattazione nel settore pubblico contrattualizzato (successivamente prorogato) ed altre misure di riduzione della spesa.

Nei giudizi in questione la Corte, in verità, non ha riscontrato violazioni dirette dei diritti sociali fondamentali, o per meglio dire del loro nucleo essenziale (seppure non mancano nelle ordinanze di rinvio riferimenti a specifici precetti costituzionali lesi) e nei casi in cui ha sancito l'illegittimità costituzionale di alcune di queste disposizioni, ha fondato i propri rilievi per lo più sulla violazione dell'art. 3 I comma Costituzione (semmai in combinato disposto con altre norme costituzionali). L'utilizzo di questo parametro costituzionale è in verità consequenziale alle censure mosse ai provvedimenti restrittivi dai gruppi rappresentati in giudizio (magistrati, pensionati, diplomatici di carriera, docenti universitari, personale pubblico contrattualizzato), contestandosi la distinzione operata dal legislatore più che il fondamento della scelta legislativa, ossia la distribuzione dei sacrifici, che non senza ragione sembra evocare in qualche caso la sindrome Nimby (*not in my backyard*). Lo scrutinio avviene pertanto in relazione al "nucleo forte" dell'eguaglianza in senso formale, inteso come divieto di distinguere in base a categorie meramente soggettive.<sup>47</sup>

II. La prima decisione (v. sent. n. 223/2012, *leading case* della giurisprudenza sulla crisi) ha riguardato provvedimenti legislativi incidenti sfavorevolmente nella sfera soggettiva degli appartenenti all'ordine giudiziario, con il blocco, fra l'altro, senza possibilità di recupero, degli adeguamenti automatici delle retribuzioni. Il parametro costituzionale

---

<sup>46</sup> Ricci, 2014; Lo Faro, 2014b

<sup>47</sup> Bin, 1992

differenza questo caso dai successivi, entrando in gioco (non senza qualche giusta perplessità)<sup>48</sup> il principio dell'autonomia e indipendenza della magistratura ex art. 101 ss. Costituzione.<sup>49</sup> Analogamente, nella successiva sent. n. 7/2014, è l'auto-governo assicurato alla Banca d'Italia a "rafforzare" il parametro costituzionale, con effetti demolitori dei sacrifici richiesti a questi lavoratori.<sup>50</sup>

Come tutti gli altri diritti o principi costituzionali, anche il diritto alla retribuzione è oggetto di bilanciamento con gli altri diritti/principi con cui viene in collisione, ossia, nella fattispecie, con il principio solidaristico (i "doveri inderogabili") sotteso ai provvedimenti emergenziali assunti nell'ambito della strategia anti-crisi, e il principio di eguaglianza è lo strumento attraverso cui operare il controllo di razionalità/ragionevolezza del bilanciamento condotto dal legislatore fra questi interessi/beni fondamentali. Il test di ragionevolezza si conclude qui negativamente per il superamento dei limiti cui la Corte sottopone la possibilità di interventi in materia, sia quanto all'ambito di riferimento degli stessi (la platea dei soggetti coinvolti) che alla temporaneità delle limitazioni poste al meccanismo di adeguamento retributivo (circoscritte genericamente al "periodo reso necessario dalle esigenze di riequilibrio di bilancio"). Senza entrare nel merito delle ragioni per cui la Corte ha ritenuto sorpassati, nella fattispecie, i suddetti limiti, conta osservare che la decisione si pone, almeno in linea di principio, in continuità con la già richiamata dottrina della Corte secondo cui sacrifici richiesti a talune categorie sono legittimi e non lesivi del principio di ragionevolezza purché "eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefissato".<sup>51</sup>

L'ingiustificata disparità di trattamento rileva anche negli altri due "quesiti" risolti dalla medesima sentenza n. 223/2012 con declaratoria di illegittimità costituzionale del taglio all'indennità speciale dei magistrati, nonché dell'imposizione di un contributo di solidarietà sul trattamento economico dei dipendenti pubblici con redditi più elevati.<sup>52</sup> In quest'ultimo caso è la derivante di un irragionevole effetto discriminatorio, stante

---

<sup>48</sup> v. Lo Faro, 2014a e 2014b

<sup>49</sup> Il cui collegamento con il meccanismo di adeguamento automatico è, secondo la Corte, nel senso "dell'imprescindibilità dell'esistenza di un meccanismo, sia pure non a contenuto costituzionalmente imposto, che svincoli la progressione stipendiale da una contrattazione e, comunque, in modo da evitare il mero arbitrio di un potere sull'altro".

<sup>50</sup> v. Ricci, 2014, il quale causticamente osserva come le garanzie d'indipendenza valgano alla stregua di salvacondotti dai doveri di solidarietà.

<sup>51</sup> ord. n. 299/1999; sent. n. 245/1997; sent. n. 99/1995

<sup>52</sup> Il d.l. n. 78/2010 ha imposto un contributo di solidarietà sui redditi superiori ad euro 90.000 con applicazione di una decurtazione del 5% fino ad Euro 150.000 e del 10% per la parte eccedente, laddove per i dipendenti privati, il contributo di solidarietà richiesto dal legislatore con l. n. 138/2011 è pari al 3% ma sui redditi superiori a 300.000 euro.

l'identità di *ratio* dei differenti interventi di solidarietà (l'analogia come strumento comparativo). Chiave di volta del giudizio di illegittimità costituzionale è, a ben vedere, la natura tributaria riconosciuta in entrambi i casi ai provvedimenti impugnati, consentendo alla Corte di richiamare efficacemente i suoi tradizionali canoni ermeneutici in caso di misure ristrette soltanto ad alcune categorie, che hanno sempre provocato reazioni idiosincratice del giudice delle leggi, a difesa, si ripete, del "nucleo forte" dell'uguaglianza formale.<sup>53</sup>

Analogamente, nella successiva decisione n. 116/2013 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di provvedimenti (d.l. n. 98/2011 convertito in l. n. 111/2011) che hanno colpito i trattamenti pensionistici più elevati, cui era stato imposto un contributo di solidarietà, a seguito di ordinanze di rimessione che avevano rilevato l'irragionevolezza e la disparità di trattamento di un intervento legislativo riguardante i soli pensionati, anche in questo caso "senza garantire il rispetto dei principi fondamentali di uguaglianza a parità di reddito, attraverso una irragionevole limitazione della platea dei soggetti passivi". Lo scrutinio della Corte, avendo qualificato il provvedimento come "tributario", si è così svolto in riferimento al parametro della "universalità della imposizione", e l'irragionevolezza della distinzione è stata motivata "avendo riguardo, quindi, non tanto alla disparità di trattamento fra dipendenti o fra dipendenti e pensionati o fra pensionati e lavoratori autonomi od imprenditori, quanto piuttosto a quella fra cittadini".<sup>54</sup>

In questa giurisprudenza la Corte ha utilizzato la chiave del giudizio di irragionevolezza in sostanziale continuità con la propria giurisprudenza, con scrutinio delle norme impugnate sia sotto il profilo della coerenza interna con le diverse norme nella stessa materia e con i suoi stessi presupposti (principio di non contraddizione, congruità dispositiva), sia per disparità di trattamento e violazione del principio di proporzionalità, cui rinvia l'art. 3 I comma Costituzione. Ma è quest'ultimo, di fatto, lo strumento di cui la Corte si è avvalsa nelle fattispecie in esame ai fini della declaratoria di illegittimità delle norme.

III. Nella successiva giurisprudenza la Corte mostra tuttavia accenti maggiormente sensibili al valore costituzionale del principio del pareggio di bilancio. Nella sentenza n. 310/2013, riguardante il blocco delle progressioni economiche dei docenti universitarie, così come in quella di poco precedente sul personale diplomatico (n. 304/2013), la Corte non

---

<sup>53</sup> Cerri, 2005

<sup>54</sup> Tega, 2014

ha seguito il tracciato del precedente della sent. n. 223/2012 (riguardante i magistrati), nonostante, invero, l'affinità di situazioni.

La sentenza n. 310/2013 potrebbe rappresentare una sorta di spartiacque della giurisprudenza costituzionale della crisi per il peso specifico che assume, nell'ambito del test di ragionevolezza, l'evoluzione intervenuta nel quadro giuridico-economico europeo e nazionale (con la riforma dell'art. 81 della Costituzione). In modo molto fermo la Corte ha richiamato in motivazione l'esigenza prioritaria del rispetto degli impegni assunti con il Trattato sul *Fiscal Compact*, che condiziona il bilanciamento fra il diritto "compromesso" dall'intervento legislativo e l'interesse pubblico alla riduzione di spesa.

In effetti, se fra le due sentenze (n. 223/2012 e n. 310/2013) corrono diverse "declinazioni" del principio di uguaglianza<sup>55</sup> una delle ragioni, probabilmente, sta nella "giustificazione" maggiormente avvertita, di fronte alla situazione economico-finanziaria, di misure applicate a tutto il settore pubblico, contrattualizzato e non contrattualizzato, con identici effetti. Diversamente, nel caso del trattamento economico dei magistrati, non solo il provvedimento ha inciso sui diritti di una sola categoria in modo maggiormente pregiudizievole, ma soccorre nello scrutinio di costituzionalità uno specifico parametro costituzionale che negli altri casi manca.

Si deve tuttavia ammettere che, al di là delle formule astratte cui talvolta la Corte ricorre, il quadro normativo europeo assume un rilievo decisivo. Il richiamo, nella sentenza n. 310/2013, agli impegni in sede europea non vale soltanto ad uno scopo retorico o di rafforzamento della motivazione ed è anzi, come si è notato, talmente perentorio da dimostrare "un atteggiamento di allineamento della Corte con l'orientamento generale delle istituzioni sovranazionali".<sup>56</sup>

Seguendo la stessa rotta, in successiva, recente sentenza (n. 219/2014), la Corte, pronunciandosi sull'illegittimità costituzionale di analoghi provvedimenti assunti nell'ambito dell'impiego pubblico contrattualizzato, ha dichiarato infondata sia la questione relativa alla violazione del principio di uguaglianza e ragionevolezza, sia quella relativa alla violazione degli artt. 36 e 39, I comma, Costituzione, sia le altre residuali censure d'incostituzionalità proposte dai giudici remittenti.

La sentenza – che si è pronunciata sui provvedimenti legislativi di blocco della contrattazione collettiva e di congelamento delle dinamiche retributive nell'ambito del lavoro pubblico contrattualizzato – ribadisce le argomentazioni già utilizzate nel contesto del lavoro pubblico non

---

<sup>55</sup> Lo Faro, 2014b

<sup>56</sup> Abbiate 2014

contrattualizzato (sent. n. 310/2013) e legittima pure, ritenendola conforme a ragionevolezza, la proroga del blocco della contrattazione disposto dal D.L. n. 98/2011 fino al 31/12/2014, giacché, secondo la Corte, i sacrifici necessari per fronteggiare la situazione di crisi economica non possono che rapportarsi alle prospettive pluriennali del ciclo di bilancio.

In queste ultime sentenze la Corte appare meno condizionata dal peculiare status di categorie, come i magistrati, cui la Costituzione assegna una specifica tutela della propria indipendenza, e sembra sentirsi più libera di affermare i doveri di solidarietà. Anzi, come si vedrà, addirittura "sorvola" su criticità che forse andavano giudicate con maggior rigore tutelando prioritariamente l'interesse pubblico al controllo della spesa.

IV. Con stringata motivazione la Corte respinge la questione di illegittimità costituzionale con riferimento al parametro posto dall'art. 39 I comma Costituzione.

Già nella sentenza n. 310/2013 la Corte in un *obiter dictum* aveva accennato che il blocco della contrattazione nel settore pubblico nel triennio 2011-2013 dovesse intendersi come non più recuperabile ad opera della contrattazione collettiva, onde impedire che "il risparmio della spesa pubblica derivante dal temporaneo divieto di contrattazione possa essere vanificato da una successiva procedura contrattuale o negoziale che abbia ad oggetto il trattamento economico relativo proprio a quello stesso triennio 2010-2012, trasformandosi così in un mero rinvio della spesa", (conformemente v. Corte cost. n. 189/2012). E' tuttavia nella sentenza n. 219/2014 cit. che la Corte affronta il nodo della legittimità costituzionale del provvedimento legislativo con diretto riferimento al principio di libertà sindacale ex art. 39 I comma Costituzione, cui inerisce la libertà contrattuale, secondo i giudici remittenti compromessa dalla sospensione delle procedure di contrattazione collettiva nel comparto pubblico. La Corte motiva sul punto limitandosi ad evidenziare che "l'autonomia collettiva può venire compressa o, addirittura, annullata nei suoi esiti concreti; e ciò non solo quando introduca un trattamento peggiore rispetto a quanto previsto dalla legge, ma anche quando sussista l'esigenza di salvaguardia di superiori interessi generali", richiamando la sua pregressa giurisprudenza in tema.<sup>57</sup>

La motivazione non è però del tutto convincente. Tralasciando altri pur importanti aspetti, la misura adottata dal legislatore non appare del tutto conforme al principio di proporzionalità, potendosi conseguire lo stesso

---

<sup>57</sup> sentenze n. 40/2007, n. 143/1998, n. 124/1991 e n. 34/1985, su cui v. Ricci, 2014.

risultato con mezzi che avrebbero comportato un minor sacrificio del diritto fondamentale di contrattazione collettiva. Ciò sembra tanto più rilevante considerando che con successivo provvedimento legislativo (d.p.r. n. 122/2013) il legislatore ha disposto la riapertura delle procedure contrattuali di rinnovo esclusivamente per la parte normativa e non economica dei contratti collettivi di comparto. Si poteva dunque adottare un provvedimento legislativo più "mite", che consentisse la tutela del "contenuto minimo essenziale" del diritto di contrattazione collettiva, sia optando per una pur fortissima restrizione delle risorse finanziarie destinate alla tornata contrattuale 2011/2013, senza annullarla, sia, eventualmente, lasciando le parti libere di contrattare, a "parità di spesa", sulla parte normativa ed obbligatoria del contratto collettivo.

Per la giurisprudenza della Corte costituzionale la tutela dell'interesse pubblico alla razionalizzazione e al contenimento della spesa pubblica, interesse indubbiamente rafforzato dagli impegni assunti con il Trattato del *Fiscal Compact*, appare, in questa decisione, assiologicamente prevalente sul principio di libertà sindacale, e non importa che il legislatore imponga un sacrificio oltre il dovuto del diritto di contrattazione adottando misure che potrebbero a ragione ritenersi *border line* in base ad un rigoroso test di proporzionalità.

Il principio di proporzionalità, infatti, imponeva di graduare gli strumenti normativi presenti all'interno dell'ordinamento, così da assegnare preferenza a quelle tecniche normative meno invasive della libertà e dell'autonomia delle associazioni sindacali, rispetto a quelle che posseggono invece una maggiore capacità conformativa, in senso autoritario, sui comportamenti collettivi. Tuttavia l'esigenza di "salvaguardia di superiori interessi generali" è una formula generica ed omnicomprensiva che possiede il potere taumaturgico di giustificare la scelta legislativa, senza neppure le condizioni poste dalla pregressa giurisprudenza della Corte, la quale aveva sì ammesso che il legislatore può stabilire criteri direttivi o vincoli di compatibilità con obiettivi generali di politica economica,<sup>58</sup> ma entro quei limiti le parti sociali devono essere lasciate libere di contrattare.

In effetti i presupposti della pronuncia n. 219/2014 erano stati già, in certa misura, anticipati dalla precedente sentenza della Corte n. 215/2012, che aveva respinto la questione di legittimità costituzionale delle misure introdotte con l'art. 9, comma 4, d.l. n. 78/2010, ove il

---

<sup>58</sup> v. Corte cost. n. 124/1991, secondo cui "compressioni legali di quella libertà, nella forma di massimi contrattuali, sono giustificabili solo in situazioni eccezionali, a salvaguardia di superiori interessi generali, e quindi con carattere di transitorietà", in quanto destinati a cessare insieme con l'emergenza che li aveva determinati.

legislatore aveva fissato limiti massimi di aumento delle retribuzioni dei pubblici dipendenti per il biennio 2008-2009, anche in via retroattiva, con applicazione di diritto ai contratti già a quella data stipulati, non potendo la contrattazione collettiva di comparto determinare aumenti superiori al 3,2 per cento. La Corte, investita da ricorsi promossi da alcune Regioni, pur evitando di pronunciarsi sulla violazione di parametri costituzionali estranei al riparto di competenze stato-regioni (quali sono gli artt. 3, 36 e 39 Costituzione) aveva non di meno affermato, sulla scia dell'orientamento espresso nella ricordata sentenza n. 124/1991, che il provvedimento legislativo "...fissando esclusivamente un limite agli aumenti che possono essere disposti dai contratti collettivi relativi ad un determinato biennio, non fa altro che definire, appunto, il confine entro il quale può liberamente svolgersi l'attività negoziale delle parti". Ma evidentemente una cosa è limitare la libertà collettiva fissando limiti massimi di aumento delle retribuzioni, potendosi qui in modo pertinente richiamare i precedenti della Corte, altra cosa impedire in toto il suo esercizio.

Volendo, in conclusione, fare un confronto fra la sentenza n. 223/2012 sui magistrati (ove la Corte ha potuto disporre di un parametro "rafforzato") e la sentenza n. 219/2014 (ove pure ci si trovava innanzi ad interessi tutelati a livello costituzionale ex art. 39 I comma Cost.), si potrebbe pensare che per i giudici della Consulta il "peso" della tutela dell'autonomia e dell'indipendenza della magistrature fosse maggiore del peso riconosciuto al diritto di contrattazione collettiva. Sembra doversi ammettere che il principio di ragionevolezza, quando è utilizzato per sindacare la rispondenza degli interessi tutelati dalla legge ai valori ricavabili dalla Costituzione o al bilanciamento degli stessi,<sup>59</sup> si conferma essere (diversamente dall'applicazione rigorosa del principio di proporzionalità del Tribunale costituzionale tedesco e della stessa Corte di Giustizia, imperniato sul triplice controllo di idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto) un potere di controllo nel merito con ampi margini di discrezionalità.<sup>60</sup>

## **7. Conclusioni (e qualche interrogativo)**

In generale le Corti nazionali sembrano adottare con pragmatismo e realismo orientamenti tendenti da un lato a salvaguardare l'impegno degli esecutivi nella riduzione dell'indebitamento e dall'altro ad orientare l'azione legislativa verso modalità non lesive del principio di uguaglianza,

---

<sup>59</sup> Ruggeri-Spadaro, 2001

<sup>60</sup> Bin, 1992

impedendo vistose e ingiustificate disparità di trattamento nei rapporti giuridici.<sup>61</sup>

La "leva" dell'uguaglianza viene utilizzata dalla Corte quale limite esterno della legge, segnalando la violazione del principio di proporzionalità o ragionevolezza nei casi di rilevata "ingiustizia" nella ripartizione dei sacrifici fra i gruppi (emblematiche le sentenze del Tribunale portoghese).

In questo contesto anche corporazioni munite di scudo costituzionale riescono ad innalzare barriere difensive nei confronti degli obblighi di contribuzione (come nei casi riguardanti i magistrati e i dipendenti della Banca d'Italia) e lo stesso avviene per altri "gruppi" privilegiati (pur privi di analoga copertura costituzionale) cui è stato richiesto un contributo eccezionale solidaristico (ad esempio, pensionati e dipendenti pubblici con redditi elevati).

Si potrebbe in tal senso evidenziare un uso alquanto spregiudicato della giurisdizione (e della stessa Costituzione) per eludere i doveri di solidarietà, la cui importanza, in tempo di crisi, dovrebbe essere forse maggiormente avvertita, a tutela proprio del contenuto minimo dei diritti sociali fondamentali delle categorie più deboli, il cui disagio sociale invece sembra assente, paradossalmente, dalla scena giudiziaria (a dimostrazione, vien da dire, che gli interessi forti sono più forti anche dinanzi alla Costituzione). Schermando l'egoismo corporativo con una certa cultura dei "diritti acquisiti", le istanze di deresponsabilizzazione dagli obblighi di contribuzione testimoniano la fragile "solidarietà" fra i gruppi sociali, a fronte di diritti che sono in realtà privilegi conseguiti all'interno di un sistema in cui le categorie più garantite si sostengono l'un con l'altra.

Tuttavia la giurisprudenza non è omogenea e a partire dalla sentenza n. 310/2013, e soprattutto quando i sacrifici sono stati "spalmati" sull'intero settore del lavoro pubblico, sembra dimostrare una maggiore "sensibilità" al valore costituzionale dell'equilibrio di bilancio e al rispetto degli impegni assunti in sede europea.

In generale, nella giurisprudenza esaminata (quando è chiamata a pronunciarsi sui diritti retributivi o pensionistici dei lavoratori) trascurabili appaiono l'attenzione e gli argomenti spesi sui diritti fondamentali (art. 36, art. 39 Costituzione), pur direttamente coinvolti, a conferma della tradizionale preferenza della Corte "per lo schermo triangolare del giudizio di eguaglianza formale, rispetto all'applicazione diretta dei principi "sostanziali" della Costituzione",<sup>62</sup> la cui origine potrebbe

---

<sup>61</sup> Morrone, 2014

<sup>62</sup> Bin, 1992 p. 54

individuarsi altresì nel carattere relativo e non assoluto del riconoscimento costituzionale dei diritti sociali e nello sviluppo storico di questi diritti per linee interne all'ordinamento disegnato dal legislatore.

Salvo alcune pronunce (fra le altre spiccano le sentenze del Tribunale costituzionale del Portogallo), il controllo di costituzionalità colloca gli interventi normativi effettuati dagli stati all'interno di un modello sociale sicuramente compatibile con la Costituzione.<sup>63</sup> Non è ben chiaro, in effetti, se vi sia da parte delle Corti una sottovalutazione della portata dei principi costituzionali come potenziali presupposti logici delle decisioni,<sup>64</sup> oppure se l'effetto recessivo dei provvedimenti concordati nell'ambito dei protocolli d'intesa con la Commissione (o come in Italia, concordati al di fuori di essi) si mantenga per davvero all'interno dell'area di "manovra" legislativa. Nel complesso le Corti nazionali, con orientamenti abbastanza omogenei (che indirettamente dimostrano la simile natura dei provvedimenti adottati dagli stati) appaiono molto attente a tutelare gli impegni assunti dai governi in ambito sovranazionale, senza osteggiare, si ripete, le politiche di rientro dal debito pubblico. Pare quindi corretto osservare, come già evidenziato da altri autorevoli studiosi, che i diritti sociali fondamentali non rappresentano un nucleo così forte da mettere in discussione il carattere recessivo insito nelle misure anti-crisi adottate dagli stati.<sup>65</sup>

Vi sono però differenze molto profonde fra la giurisprudenza dei paesi costretti ad attuare politiche recessive per "gestire" la crisi del debito sovrano, una giurisprudenza con peculiare carattere "difensivo", e la giurisprudenza dei paesi "creditori", ossia di quei paesi che, come la Germania, hanno piuttosto interesse a tutelare se stessi e i propri bilanci nazionali da eccessive esposizioni "solidaristiche", fino ad attuare un controllo sulle condizioni di legittimità degli impegni assunti dai governi nazionali e sull'operato di istituzioni come la BCE di cui pure i Trattati tutelano l'assoluta indipendenza.

Il Tribunale costituzionale tedesco si è più volte occupato delle misure adottate dall'Eurozona per arginare la crisi. Dopo essersi pronunciato una prima volta con la sentenza 7 settembre 2011 sugli aiuti alla Grecia, e poi con le sentenze 7 e 12 settembre 2012 rispettivamente sul Trattato Mes e sul Fiscal Compact, con la più recente sentenza del 18 marzo 2014 ha preso posizione, in modo fortemente critico, sul programma OMT della Banca centrale europea (programma che prevede la possibilità di acquisti illimitati sul mercato secondario di titoli di stato dei paesi dell'eurozona).

---

<sup>63</sup> Morrone, 2014

<sup>64</sup> per considerazioni al riguardo v. ancora Bin 1992

<sup>65</sup> Giubboni, 2014

La dottrina della Corte di Karlsruhe, messa a punto nella sentenza sugli aiuti alla Grecia, è nota. Il principio democratico, considerato principio irrinunciabile e intangibile della Legge fondamentale, impone che tutte le scelte più importanti in materia di bilancio siano prerogativa del Parlamento nazionale, con la conseguenza che impegni assunti da organismi sovranazionali e dalla stessa U.E. da cui discendano oneri a carico del bilancio pubblico debbano essere preventivamente approvati dal *Bundestag*, pena la loro incostituzionalità.<sup>66</sup> Il Tribunale ha così dichiarato costituzionalmente legittimo, nella sentenza del 12 settembre 2012, il Trattato Mes, ma sul presupposto (che istituisce anche un vincolo) della limitata responsabilità finanziaria dello Stato, non eccedente la quota di sottoscrizione approvata dal Parlamento. Seguendo questo tracciato, nella sentenza del 18 marzo 2014 ha ribadito la legittimità costituzionale del Trattato Mes e la dottrina da ultimo citata, che impone l'approvazione da parte del *Bundestag* di ogni decisione incidente sulle finanze pubbliche.

Nell'ambito di questo giudizio i giudici del Tribunale costituzionale tedesco hanno disposto, per la prima volta nella loro storia, il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea ex art. 267 TFUE, concernente il programma OMT della BCE. Il Tribunale, qualificando questo programma come atto *ultra vires*, ne preannuncia l'invalidità in base alla propria dottrina.<sup>67</sup> Stante la violazione delle competenze di attribuzione, il Tribunale ha "suggerito" ai giudici di Lussemburgo un'interpretazione restrittiva del programma OMT, prefigurando in caso contrario la violazione del principio dell'identità costituzionale nazionale ex art. 79 della Legge fondamentale (altro parametro di costituzionalità degli atti della U.E. elaborato dalla dottrina *Lissabon Urteil*). Criticamente un grande studioso ha osservato: "a closer look, however, reveals that it is a challenge both to the CJEU's role and to the EU principle of primacy, disguised as good cooperation".<sup>68</sup>

Nei primi commenti a questa decisione le maggiori perplessità si appuntano sull'ipoteca che un organo giurisdizionale, seppure autorevole ma privo di legittimazione democratica, è in grado di esercitare sul sistema Euro e, attraverso questo, sull'economia mondiale,<sup>69</sup> benché, a ben vedere, sia proprio il deficit democratico che legittima le Corti ad intervenire a tutela della sovranità degli stati.<sup>70</sup> E' certo inverosimile pensare che ogni Corte costituzionale possa arrogarsi il potere di controllo

---

<sup>66</sup> recentemente, anche per i riferimenti, Donati, 2014

<sup>67</sup> su cui v. Spadaro, 2014 e Durante, 2014, anche per i riferimenti.

<sup>68</sup> Pernice, 2014

<sup>69</sup> si veda ancora Pernice, 2014

<sup>70</sup> fra gli altri, Donati, 2014

in ultima istanza degli atti posti in essere dalle istituzioni europee<sup>71</sup> e la teoria dei controlimiti non ha incontrato, finora, molta fortuna (salvo che in Italia, per quanto mai ancora applicata se non in un recentissimo caso riguardante proprio la Germania, ma estraneo alla materia dei diritti sociali: v. Corte costituzionale sent. n. 238/2014). Un paradosso del diritto europeo della crisi è che ora i controlimiti sono utilizzati in chiave "antisolidarista", a difesa degli interessi nazionali dei paesi creditori, contro gli interessi dei paesi più deboli dell'Eurozona, per i quali la manovra della BCE può rappresentare semmai un'opportunità, forse l'unica in determinate circostanze, per poter finanziare lo stato sociale.<sup>72</sup>

Potrebbe essere azzardato stabilire qualunque parallelismo o analogia fra la difesa degli interessi nazionali da parte della Germania (e del suo Tribunale costituzionale) e la difesa dei privilegi da parte delle corporazioni e categorie "forti", ma certamente non è azzardato dire che la solidarietà, fra i gruppi sociali come fra i popoli europei, quanto più si fa concretamente indispensabile tanto più appare seriamente minacciata.

Forse soltanto una decisione politica fondamentale potrebbe consentire il superamento dell'attuale fase di incertezza, tratteggiando un modello solidaristico in grado di garantire ad un tempo la stabilità economica dell'Europa e la sua coesione sociale. Tema questo che rinvia obiettivamente alla definizione, allo stato nebulosa, di un modello "altro" rispetto a quello presente, oramai già anacronistico nonostante siano trascorsi pochi anni dal Trattato di Lisbona; un modello nuovo (di tipo federale?) cui genericamente da più parti si rinvia e per il quale tuttavia si avverte un diffuso scetticismo, se non aperta diffidenza, senza che si scorgano forze realmente protagoniste del "cambiamento possibile".

#### Bibliografia:

- ABBIATE T., (2014) *Le Corti e la crisi: la giurisprudenza dei "PIIGS"*, in Diritto pubblico comparato ed europeo, n. 1
- BERCUSSON B., (2009), *European Labour Law*, Cambridge University Press
- BIN R., (1992) *Diritti e argomenti*, Milano Giuffrè.
- BIN R., (2014) *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa. Relazione finale* in AIC, 3
- BRONZINI G., (2012) *La tutela della contrattazione collettiva: i trattati dell'Unione europea e la giurisprudenza della Corte di Giustizia*,

<sup>71</sup> Tesauro, 2013

<sup>72</sup> La posizione del Tribunale costituzionale tedesco sembra a maggior ragione sbarrare la strada ad ogni proposta di mutualizzazione dei debiti abbandonando la regola del divieto di *bail out*.

- in F.M. Putaturo Donati (a cura di), *Diritto del lavoro. Anno zero?*, Napoli, ESI
- CALVANO R. (2013), *Il meccanismo europeo di stabilità e la perdita sensibilità costituzionale della Corte di giustizia dell'Unione europea alla luce del caso Pringle*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3.
- CARUSO B. (2014), *Nuove traiettorie del diritto del lavoro nella crisi europea. Il caso italiano*, w.p.
- CASSESE S., (2012) *La nuova costituzione economica europea*, Roma-Bari, Laterza ed.
- CERRI A., (2005) *L'eguaglianza*, Roma-Bari, Laterza ed.
- CRAIG P., (2013), *Pringle: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology*, in *Maastricht Journal*, 1.
- DE WITTE B.-BEUKERS T., (2013) *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle*, in *Common Market Law Review*, 50, 2013
- A.M. FERNANDES, (2013) *L'austerità e l' "uguaglianza proporzionale". Una sentenza della Corte costituzionale portoghese*, in *Lav. Dir.*, 3, p. 339 ss.
- DONATI F., (2014) *La crisi dell'Euro tra Corti costituzionali e Corte di giustizia*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)
- DURANTE, A. (2014) *I diritti sindacali nel circuito giurisdizionale multilivello. Un dialogo in lingue diverse*, w.p.
- GAMBARO E., MAZZOCCHI F., (2013), *Le regole dell'Unione europea alla prova della crisi dei debiti sovrani: il caso Pringle*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2.
- GAMBINO S., (2014), *Livello di protezione dei diritti fondamentali (fra diritto dell'Unione, convenzioni internazionali, costituzione degli stati membri) e dialogo fra le Corti. Effetti politici nel costituzionalismo interno ed europeo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)
- GIUBBONI S., (2012), *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino
- GIUBBONI S., (2013) *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, w.p. int 100/2013
- GIUBBONI S. (2014), *I diritti sociali alla prova della crisi: l'Italia nel quadro europeo*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 142, 2
- GIUFFRÈ F., (2007), *I doveri di solidarietà sociale*, in AA.VV. *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino, Giappichelli
- GUAZZAROTTI A. (2013), *I diritti sociali nella giurisprudenza CEDU*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1

- GUAZZAROTTI, A. (2014) *Il ruolo dei diritti sociali (e dei giudici) nella "costituzionalizzazione dell'Unione europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1
- HENDRIX F., (2011) *Beyond Viking and Laval: the Evolving European Context*, in *Comparative Labour Law and Policy Journal*, 32.
- YANNAKOUROU, M. (2014) *Challenging Austerity Measures Affecting Work Rights at Domestic and International Level. The case of Greece*, in C. Kilpatrick, B. De Witte (eds.) *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*, w.p. 5/2014 Department of Law, European University Institute
- KILPATRICK C., DE WITTE B. (2014), *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*, w.p. 5/2014 Department of Law, European University Institute
- LO FARO A., (2014a), *Fundamental rights challenges to Italian labour law developments in the time of economics crisis: an overview*, in C. Kilpatrick, B. De Witte (eds.) *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*, w.p. 5/2014 Department of Law, European University Institute
- LO FARO A. (2014b), *Compatibilità economiche, diritti del lavoro e istanze di tutela dei diritti fondamentali: qualche spunto di riflessione dal caso italiano*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 142, 2.
- MORRONE A., (2014a) *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 3.
- MORRONE A., (2014b) *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1.
- MUZI L., (2014) *Il ruolo delle corti nel rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche nell'UE. Quale bilanciamento tra omogeneità costituzionale europea e identità nazionale degli stati membri?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)
- PANZERA C., (2014) *La voce del Comitato Europeo dei diritti sociali*, w.p.
- PERNICE I., (2014), *A difficult partnership between Courts: The first preliminary Regerence by the German Federal Consitutional Court to the CJEU*, in *Maastricht Journal*, 1
- PINELLI C., (2013) *Le misure di contrasto alla crisi dell'Eurozona e il loro impatto sul modello sociale europeo*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2.
- PORCHIA O. (2013) *Il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea nella governance economica europea* in *Il diritto dell'Unione europea*, 3
- RICCI G., (2014) *La retribuzione in tempi di crisi: diritto sociale fondamentale o variabile dipendente?*, w.p..

- RUGGERI A, SPADARO A., (2001), *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino
- RUGGERI A, (2012) *Crisi economica e crisi della costituzione*, in Consulta on line
- SALAZAR C., (2013) *Crisi economica e diritti fondamentali*, in Rassegna Parlamentare, 4.
- SCIARRA S., (2013), *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, Roma-Bari Laterza
- SPADARO A, (2014), *La crisi, i diritti sociali e le risposte dell'Europa*, w.p.
- TEGA D., (2014), *Welfare e crisi davanti alla Corte costituzionale*, in in Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind., 142, 2.
- TESAURO G., (2012), *Diritto dell'Unione europea*, Padova, CEDAM
- TESAURO G., (2013) *Alcune riflessioni sul ruolo della Corte di giustizia nell'evoluzione dell'Unione europea*, in Il diritto dell'Unione europea, n. 3.

© Giorgio Fontana  
Dipartimento di Giurisprudenza ed Economia  
Università degli Studi *Mediterranea* di Reggio Calabria  
giorgio.fontana@unirc.it

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X  
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA", University of Catania  
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012  
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)  
Tel: +39 095230855 – Fax: +39 0952507020  
csdle@lex.unict.it  
<http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>

