

Rivista N°: 4/2016  
DATA PUBBLICAZIONE: 12/11/2016

AUTORE: Pietro Masala \*

## CRISI DELLA DEMOCRAZIA PARLAMENTARE E REGRESSO DELLO STATO SOCIALE: NOTE SUL CASO ITALIANO NEL CONTESTO EUROPEO\*\*

*Sommario: 1. La crisi europea come episodio della “Grande trasformazione” globale. - 2. Il caso italiano: fra condizionamento e legittimazione. - 3. L’impatto della crisi e della nuova governance economica su contenuti e forme della legislazione. - 4. La reazione del giudice costituzionale. - 4.1. Il sindacato sulle misure di austerità: le implicazioni della costituzionalizzazione del principio dell’equilibrio di bilancio secondo la dottrina... - 4.2 (segue)... e nella recente giurisprudenza costituzionale - 4.3. Il sindacato sulle modalità di esercizio della funzione legislativa. - 5. Questione democratica e questione sociale fra livello nazionale e livello europeo (tecnica, politica e Corti).*

### 1. La crisi europea come episodio della “Grande trasformazione” globale

La crisi che il processo di integrazione europea attraversa ormai da anni, con ripercussioni dirette sul funzionamento delle istituzioni democratiche degli Stati che vi partecipano e sulle condizioni di vita dei cittadini, ha fra le proprie cause anche limiti interni: contraddizioni e imperfezioni dell’edificio costruito attraverso tappe successive a partire dai primi Trattati, a cui si aggiungono rilevanti squilibri territoriali. Tuttavia non potrebbero riconoscersi le ragioni profonde di questa crisi – né quelle della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008,

---

\* Ricercatore di Diritto costituzionale (*Investigador García Pelayo*) nel *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, Madrid.

\*\* In questo contributo sono riproposte (sintetizzate, rielaborate e arricchite) analisi e riflessioni svolte, separatamente con riferimento a ciascuna delle due questioni fondamentali indicate nel titolo, in due lavori di recente pubblicazione (P. MASALA, *Ripercussioni della nuova governance europea collegata alla crisi economico-finanziaria sugli equilibri interni alla democrazia parlamentare, con particolare riferimento all’esercizio della funzione legislativa*, in *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello. Atti del Convegno, Roma, Camera dei deputati 12-13 maggio 2015*, a cura di F. LANCHESTER, Milano, 2016, pp. 323-372; e P. MASALA, *La tutela dei diritti sociali nelle situazioni di crisi economica: gli orientamenti della Corte costituzionale italiana*, in *Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche*, a cura di E. CECCHERINI, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, pp. 185-229). Ponendo in risalto la stretta connessione esistente fra tali questioni, si ritiene di poter pervenire a una migliore comprensione di entrambe. Una versione dello stesso contributo, che non include il § 4.1 e differisce dalla presente per altri aspetti secondari, sarà pubblicata nel volume *Rappresentanza e globalizzazione* (titolo provvisorio), a cura di G.G. CARBONI e C. BASSU, Torino, Giappichelli.

che ne è stata il detonatore – senza estendere lo sguardo oltre i confini del continente, per considerare l'orizzonte più ampio della «Grande trasformazione» in corso ormai da decenni a livello mondiale. È alle dinamiche della globalizzazione, all'imponente processo di ridefinizione degli equilibri geopolitici e dei rapporti fra potere politico e potere economico-finanziario che essa comporta, che in ultima analisi deve farsi risalire la «rottura dell'equilibrio» tra democrazia, mercato e coesione sociale che ha garantito condizioni di pace, libertà e benessere ai popoli che hanno condiviso il progetto europeo<sup>1</sup>.

Come è noto, la strategia di risposta alla crisi economico-finanziaria definita nell'UE e in particolare nell'Unione economica e monetaria (UEM) ha fin dall'inizio accordato una netta priorità all'obiettivo della stabilità, ovvero al risanamento dei bilanci degli Stati membri alla salvaguardia della loro sostenibilità. Un obiettivo tutt'altro che nuovo, poiché a conseguirlo erano diretti i preesistenti obblighi di contenimento del debito pubblico e del disavanzo in conformità ai parametri introdotti dal Trattato di Maastricht e confermati dal Patto di stabilità e crescita del 1997, nonché le corrispondenti procedure di controllo disciplinate nei Trattati. Tuttavia, nel nuovo contesto i vincoli di bilancio hanno acquisito una ancora maggiore centralità e capacità di condizionare le scelte nazionali, specialmente in seguito alla sottoscrizione degli accordi con cui i Governi degli Stati della zona dell'euro, al fine di salvaguardare la complessiva stabilità dell'area, hanno deciso di rafforzare il coordinamento delle politiche di bilancio e di introdurre nuovi meccanismi di soccorso finanziario nei confronti degli Stati in situazione più critica<sup>2</sup>. Gli effetti sono stati pronunciati soprattutto lì dove hanno trovato applicazione tali meccanismi, la cui versione più aggiornata e consolidata è rappresentata dal Meccanismo europeo di stabilità, poiché il loro funzionamento si basa su una concezione di solidarietà assai peculiare, ispirata a criteri di rigida condizionalità<sup>3</sup>: gli Stati "beneficiari" hanno potuto accedere agli aiuti finanziari soltanto impegnandosi ad attuare riforme aventi un impatto significativo sulla sfera economica e sociale, specificate in accordi (memorandum d'intesa) sottoscritti dai rispettivi Governi con istituzioni carenti di legittimazione democratica (Commissione europea, Banca centrale europea, Fondo monetario internazionale), investite di poteri di controllo con riguardo all'implementazione delle misure previste.

È diffusa e ampiamente supportata dall'osservazione dei fatti l'opinione secondo cui nel nuovo contesto europeo i fini dell'azione politica sono in larga parte predeterminati, al di fuori della Costituzione e degli organi rappresentativi. L'uso dei mezzi (in particolare l'esercizio della funzione legislativa) è piegato alla «necessità» della realizzazione di tali fini

---

<sup>1</sup> Cfr., ad es., R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2015 (per le citazioni, pp. 339 s.), F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, Giuffrè, 2014; A. SUPIOT, *La Gouvernance par les nombres*, Paris, Fayard, 2014 e ID., *L'esprit de Philadelphie: la Justice sociale face au marché global*, Paris, Seuil, 2010.

<sup>2</sup> Per tutti, v. F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 2/2013, pp. 337-361, e R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Napoli, Jovene, 2013.

<sup>3</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, n. 4/2012, pp. 525-553, e ID., *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, in *Cittadinanza, lavoro, diritti sociali*, a cura di M. CINELLI e S. GIUBBONI, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 85-116.

indiscutibili, della loro attuazione ed «esecuzione», i cui principali responsabili sono i Governi. A ridurre la discrezionalità politica dei legislatori nazionali non sono più soltanto i principi costituzionali, bensì, di fatto in maniera spesso più efficace, la “tecnica” (la scienza economica, o, per meglio dire, alcune particolari dottrine economiche, sulle quali è stata fondata l’architettura dell’UEM) e i poteri finanziari globali, che influenzano profondamente le decisioni delle classi dirigenti, “precludendo” scelte ispirate a una logica differente, quella dei principi del costituzionalismo sociale e democratico<sup>4</sup>. Secondo la visione affermata a livello sovranazionale in quanto prevalente fra i governanti degli Stati membri dell’UE, il conseguimento dell’obiettivo della stabilità implicherebbe innanzitutto il contenimento della spesa sociale; inoltre, gli obiettivi della crescita e dell’occupazione dovrebbero essere perseguiti mediante la creazione di un ambiente “accogliente”, capace di attrarre e incentivare gli investitori di capitali in primo luogo attraverso la flessibilizzazione del mercato del lavoro<sup>5</sup>. In Italia, così come in altri Stati membri, l’adozione di riforme che, per dare attuazione all’indirizzo politico “condizionato” e “eterodeterminato” coerente con la visione che si esprime nella nuova *governance* economica, incidono sulla forma di Stato sociale, ha avuto come presupposto e di fatto ha implicato anche una significativa alterazione degli equilibri interni alla democrazia rappresentativa: con il risultato che, qui come altrove, le trasformazioni hanno investito complessivamente la formula dello Stato sociale e democratico di diritto delineata nelle Costituzioni entrate in vigore dopo il secondo conflitto mondiale.

Se si considerano le dinamiche in atto dal punto di vista dei rapporti fra ordinamento sovranazionale e ordinamenti degli Stati membri, le ripercussioni della nuova *governance* sono percepibili con particolare evidenza nell’ambito delle politiche sociali e del lavoro. In

---

<sup>4</sup> Cfr. in particolare G. ZAGREBELSKY, *Contro la dittatura del presente. Perché è necessario un discorso sui fini*, Roma-Bari, Laterza-Gruppo L’Espresso, 2014. Nel dibattito italiano v. ancora, ad es., L. CANFORA e G. ZAGREBELSKY, *La maschera democratica dell’oligarchia*, a cura di G. PRETEROSSO, Roma-Bari, Laterza, 2014; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012; L. GALLINO, *Il colpo di Stato di banche e governi. L’attacco alla democrazia in Europa*, Torino, Einaudi, 2013; S. GAMBINO e W. NOCITO, *Crisi finanziaria e diritti fondamentali fra trasformazioni del costituzionalismo e incertezze sul futuro europeo*, in *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, a cura di B. CARUSO e G. FONTANA, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 169-197.

<sup>5</sup> Come è noto, tale visione risente, da un lato, dell’accresciuta influenza acquisita dalle dottrine economiche ordoliberali di matrice tedesca (dottrine che hanno sempre avuto una rilevanza significativa, benché non esclusiva e non incontrastata, nel processo di integrazione europea, alle quali nella fase più recente è da ricondursi soprattutto l’enfasi posta sull’obiettivo della stabilità finanziaria: cfr. Ka. TUORI e Kl. TUORI, *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, *passim*); dall’altro lato, è innegabile l’influenza esercitata dalle dottrine neoliberiste di matrice anglosassone che hanno favorito lo sviluppo del capitalismo finanziario nell’era della globalizzazione. Si tratta di concezioni fra loro divergenti sotto aspetti non trascurabili (in particolare, per quel che riguarda l’ammissibilità di interventi di regolazione e la sensibilità alle esigenze di giustizia sociale: poiché se nel neoliberismo l’enfasi è posta sulla deregolamentazione, l’ordoliberalismo riconosce allo Stato un ruolo essenziale di promozione del mercato e della concorrenza attraverso la definizione di una «adeguata cornice istituzionale» e non esclude che esso sia garante di un «bilanciamento con elementi di politica sociale»: cfr. R. MICCÚ, *“Economia e Costituzione”: una lettura della cultura giuspubblicistica tedesca*, in *Quaderni del pluralismo*, 1996, pp. 243-288); ma comunque accomunate dall’affermazione della centralità del mercato e dalla limitazione del ruolo dello Stato, ovvero dall’esclusione di opzioni di politica economica e sociale più interventiste, considerate pregiudizievoli per lo sviluppo del mercato e per la sua efficienza.

questi settori la fase ascendente, di formazione, e la fase discendente, di attuazione del diritto europeo, sono state sempre peculiari: in ragione del riparto di competenze previsto dai Trattati, il ravvicinamento delle legislazioni nazionali è stato perseguito prevalentemente mediante strumenti di *soft-law* e processi di coordinamento che affidano un ruolo centrale agli esecutivi, marginalizzando i Parlamenti (nazionali ed europeo). Nel decennio che ha preceduto la crisi, quando nell'ambito della politica sociale tali processi erano diretti a garantire la convergenza verso comuni obiettivi di inclusione (mentre nell'ambito delle politiche del lavoro era già stato individuato il paradigma della cosiddetta "flessicurezza"), i risultati sono stati insoddisfacenti: l'integrazione positiva è risultata assai debole, in parte per la diversità fra i modelli nazionali di Stato sociale e per la loro refrattarietà al cambiamento; in parte per il deficit di effettività degli strumenti impiegati, non assistiti da poteri sanzionatori nei confronti degli Stati inadempienti<sup>6</sup>. Diversamente, nel contesto della crisi, la nuova *governance* economica ha compresso in maniera significativa l'autonomia degli Stati nella definizione e nella gestione delle politiche sociali e del lavoro<sup>7</sup>, in funzione del contenimento della spesa per la garanzia della stabilità finanziaria. Il condizionamento esercitato sulle scelte legislative nazionali è stato decisamente più forte che in passato, in particolare negli Stati in difficoltà, i cui governanti, per avere accesso a aiuti finanziari o per scongiurare una più penetrante ingerenza delle istituzioni tecnocratiche sovranazionali e internazionali (o con tali pretesti), hanno introdotto misure di austerità e flessibilizzazione del mercato del lavoro. La condizione per assicurare l'attuazione di riforme coerenti con l'indirizzo politico definito a livello sovranazionale è stata la compressione del ruolo dei Parlamenti nazionali nell'esercizio della funzione legislativa, mentre il protagonismo dei Governi è stato funzionale all'esecuzione delle linee d'azione concordate dall'insieme degli stessi esecutivi in un quadro di "intergovernamentalismo" asimmetrico, posta la diversa capacità di influire sulle scelte comuni, variabile in relazione alla forza economica e politica di ciascuno Stato.

## 2. Il caso italiano: fra condizionamento e legittimazione

In Italia, l'esercizio della funzione legislativa e in generale gli equilibri interni alla democrazia rappresentativa sono stati profondamente influenzati dagli orientamenti su cui si basa la nuova architettura della *governance* economica europea e in quest'ambito formulati. L'attività del Governo e del Parlamento è stata e continua ad essere coerente con tali orientamenti e in questo senso può considerarsi in larga parte come l'espressione di un indirizzo politico condizionato, prioritariamente conformato al conseguimento degli obiettivi definiti a livello sovranazionale. In particolare l'esame dei provvedimenti di riforma adottati nell'ultima

---

<sup>6</sup>Come è dimostrato in particolare dal caso italiano: sia consentito rinviare a P. MASALA, *Il coordinamento delle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale nell'ambito dell'Unione europea e i suoi limiti di efficacia alla luce del caso italiano*, in *La politica sociale europea tra armonizzazione normativa e nuova governance*, a cura di E. ROSSI e V. CASAMASSIMA, Pisa, Pisa University Press, 2013, pp. 197-254.

<sup>7</sup>In questi termini si esprime S. GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali*, cit., p. 109.

parte della passata legislatura e durante quella in corso mostra che il ruolo dell'esecutivo è fortemente cresciuto, comprimendo quello del Parlamento, in funzione dell'attuazione di tale indirizzo politico.

A differenza di quanto è avvenuto in altri Stati in difficoltà, l'attuazione delle priorità individuate nell'ambito della nuova *governance* economica, la cui rappresentazione più efficace è data dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* approvato il 2 marzo 2012 e in vigore dal 2013 (c.d. *Fiscal Compact*), non è stata assistita dall'applicazione dei nuovi meccanismi di solidarietà condizionata. Nondimeno, può sostenersi che quest'ultima ha assunto una manifestazione non formalizzata ma non per questo meno efficace. Come è noto, da un lato la BCE è intervenuta ripetutamente in soccorso delle finanze statali esposte ad attacchi speculativi, acquistando sul mercato secondario ingenti quantitativi di titoli di Stato emessi per il rifinanziamento del debito pubblico; dall'altro lato essa ha indicato, in una lettera indirizzata al Presidente del Consiglio nell'estate del 2011, in coincidenza con la fase più acuta della crisi, un programma di misure immediate di stabilizzazione e di riforme strutturali ispirate a principi di matrice neoliberista, sollecitandone l'attuazione e giungendo a precisare le modalità da seguire a tal fine<sup>8</sup>. I Governi succedutisi hanno sostanzialmente realizzato il programma delineato nella "lettera dei due Governatori", fra i cui punti qualificanti rientravano misure di austerità e flessibilizzazione del mercato del lavoro<sup>9</sup>.

Più in generale, nella fase finale della passata legislatura e ancora durante quella in corso, il riferimento alla crisi e agli orientamenti definiti a livello europeo, nell'ambito di processi decisionali in cui è centrale il ruolo svolto dagli esecutivi, è servito a legittimare, a livello nazionale, non soltanto l'attuazione di politiche coerenti con quegli orientamenti, ma altresì un accresciuto protagonismo del Governo nell'esercizio della funzione legislativa. Il richiamo alla crisi e all' "urgenza europea" è stato funzionale a giustificare l'adozione di provvedimenti diretti a contenere la spesa, incidenti sullo Stato sociale e sulle autonomie territoriali, o a riformare il diritto del lavoro, nonché a giustificare la compressione del ruolo del Parlamento nella loro approvazione. In altri termini, l'esigenza (reale o invocata) di dare attuazione all'indirizzo politico "condizionato" ha determinato un significativo riassetto nei rapporti fra Parlamento e Governo: quest'ultimo, che aveva già visto crescere il proprio ruolo nei due decenni precedenti in seguito alla "svolta maggioritaria" e in relazione con le dinamiche ordinarie dell'integrazione europea<sup>10</sup>, si è ulteriormente rafforzato, fino a raggiungere una posizione di netta preminenza.

---

<sup>8</sup> Il Presidente uscente della BCE e il suo successore designato dichiaravano di considerare «cruciale» che, «vista la gravità dell'attuale situazione sui mercati finanziari», le misure elencate fossero «prese il prima possibile per decreto legge, seguito da ratifica parlamentare entro la fine di settembre 2011», notando che sarebbe stata «appropriata anche una riforma costituzionale che renda più stringenti le regole di bilancio».

<sup>9</sup> Sulla lettera e il suo seguito normativo v. E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali: qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014.

<sup>10</sup> Già prima della crisi l'integrazione europea è stata un fattore decisivo del rafforzamento dell'esecutivo: come ricorda G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Roma, Franco Angeli, 2014, il Governo è l'interlocutore principale delle istituzioni europee e il responsabile del rispetto dei vincoli finanziari (cfr. pp. 25 s.) e la forma di governo europea ne valorizza il ruolo nell'elaborazione delle politiche comuni (p. 41).

Se appare discutibile sostenere che i Governi delle (più o meno) “larghe intese”, per conseguire l’obiettivo della stabilità e, secondariamente, quelli della crescita e dell’occupazione, non avessero alternative, è certo che tali Governi (da quello dei tecnici, presieduto da Mario Monti a quelli insediatisi dopo le elezioni legislative del 2013, aventi una connotazione sicuramente più politica) hanno seguito, pur con una varietà di accenti e di stili, una strategia sostanzialmente analoga nel legittimare di fronte ai cittadini le riforme economiche e sociali e nel giustificare la compressione del dibattito parlamentare che ne ha sistematicamente accompagnato l’approvazione: costante è stato infatti il riferimento agli obiettivi di risanamento definiti a livello sovranazionale e alle indicazioni provenienti dalle sedi decisionali europee<sup>11</sup>. Similmente, le recenti riforme costituzionali (l. cost. n. 1/2012 e progetto di revisione della seconda Parte della Costituzione presentato dal Governo Renzi) ed elettorali (l. n. 52/2015), nonché i numerosi provvedimenti ordinari che hanno interessato le autonomie territoriali (riforme che implicano il rafforzamento del centro rispetto alla periferia e dell’esecutivo rispetto al Parlamento), e del pari le modalità della loro approvazione<sup>12</sup>, sono stati legittimati allegando l’esigenza di assicurare la stabilità e la “governabilità” nel nuovo contesto e in particolare la capacità di adottare in tempi rapidi le “riforme strutturali” sollecitate in sede europea.

Di seguito si analizzeranno le modalità che hanno caratterizzato l’esercizio della funzione legislativa nella fase successiva allo spartiacque simbolico rappresentato dalla lettera della BCE. L’esame sarà svolto ponendo in stretta relazione forme e contenuti della legislazione, muovendo dall’assunto, sopra argomentato, che le prime si sono evolute in maniera funzionale ad assicurare il conseguimento di obiettivi riconducibili all’indirizzo politico “condizionato” definito a livello europeo in una cornice di intergovernamentalismo asimmetrico. Dopo la descrizione delle tendenze generali, si selezioneranno come casi di studio gli atti che appaiono più significativi fra quelli mediante i quali è stata data attuazione a tale indirizzo politico. Lo scopo è misurare l’impatto del nuovo contesto: verificare se nella prassi prevalga la continuità rispetto alle tendenze preesistenti oppure siano ravvisabili differenze di rilievo, per poi considerare la reazione della Corte costituzionale e infine esprimere alcune valutazioni critiche, anche in chiave prospettica.

---

<sup>11</sup> Sulla funzione legittimante, oltre che condizionante, di vincoli e orientamenti definiti a livello europeo v. A. GUAZZAROTTI, *Riforme del mercato del lavoro e prescrittività delle regole costituzionali sulle fonti*, in *Costituzionalismo.it.*, n. 3/2014.

<sup>12</sup> Modalità che confermano in modo specialmente evidente il protagonismo dell’esecutivo. Per economia espositiva rinvio a P. MASALA, *Ripercussioni della nuova governance europea*, cit. (cfr. pp. 357-363); nonché, per una personale e sintetica valutazione del progetto “Renzi-Boschi”, a ID., *The Italian Regional State: A Counter-Reformation after the failure of the 2001 Constitutional Reform?*, in corso di pubblicazione fra gli atti del Convegno “*Claims for Secession and Federalism*” (Bilbao, 25-26 novembre 2015), a cura di A. LÓPEZ BASAGUREN e L. ESCAJEDO SAN EPIFANIO.

### 3. L'impatto della crisi e della della nuova *governance* economica su contenuti e forme della legislazione

In generale, in seguito alla crisi e alla definizione delle regole della nuova *governance* economica europea, il «flusso di potere fra Parlamento e Governo» sul piano della legislazione, particolarmente «cospicuo» da decenni<sup>13</sup>, si è ancor più intensificato. I dati relativi alle ultime due legislature non si limitano a confermare la tendenza al rafforzamento dell'esecutivo: se la perdita di centralità della legge, il protagonismo del Governo e i suoi abusi non rappresentano certo una novità, la prassi recente ha fatto registrare un vero e proprio «salto qualitativo»<sup>14</sup>. La marginalizzazione del Parlamento nell'esercizio della funzione che dovrebbe primariamente competergli in base agli artt. 70 e 72 Cost. si è accresciuta, fino a divenire in molti casi esautoramento, per effetto di pratiche quali il ricorso ordinario al decreto-legge e l'uso sistematico della questione fiducia, spesso in combinazione con «maxi-emendamenti» governativi<sup>15</sup>.

Il ricorso alla decretazione d'urgenza<sup>16</sup>, come e più che in passato, suole avvenire anche in mancanza dei requisiti previsti dall'art. 77, co. 2 Cost. e per disciplinare gli ambiti più vari, tanto da permettere di constatare una manifesta «fungibilità» fra decreto-legge e legge formale<sup>17</sup>. Se si confrontano i dati relativi alla XVI legislatura (soprattutto nella parte finale, a partire dalla seconda metà del 2011) e alla XVII con quelli delle precedenti, è osservabile una «progressione quantitativa e qualitativa», resa evidente dal numero e dall'estensione dei provvedimenti, dall'eterogeneità dei loro contenuti (originaria e sopravvenuta, conseguente alle modifiche apportate in sede di conversione), dal frequente ricorso alla fiducia (spesso posta su maxi-emendamenti governativi) per l'approvazione delle leggi di conversione e infine dall' «accresciuto rilievo politico» acquisito dalla decretazione d'urgenza, che rappresenta

---

<sup>13</sup> Così G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*, cit., pp. 57. V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento*, Torino, Giappichelli, 2013, rileva tre tendenze nelle legislature successive all'introduzione, nel 1993, di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario (confermate anche dopo la sua sostituzione, nel 2005, con un sistema proporzionale caratterizzato da consistenti premi di maggioranza e «liste bloccate»): compressione dei tempi di approvazione delle leggi di iniziativa del Governo o della maggioranza, anche mediante forzature procedurali; elevato ricorso agli strumenti della potestà normativa primaria del Governo; concentrazione di gran parte delle decisioni attuative dell'indirizzo politico governativo nelle leggi costitutive della manovra finanziaria (cfr. pp. 414 ss.).

<sup>14</sup> Cfr., ancora, G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*, cit., pp. 57 e 59 s.

<sup>15</sup> Sul ricorso ai maxi-emendamenti e alla questione di fiducia (spesso in sede di conversione di decreti-legge), v. G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*, cit., pp. 65-69; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. GIANFRANCESCO e N. LUPO, Roma, Luiss University Press, 2007, pp. 41 ss.; P. CARETTI, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distortiva di difficile contrasto*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. LUPO, Padova, Cedam, 2010, pp. 13 ss.

<sup>16</sup> Sulle tendenze generali relative alla decretazione d'urgenza, v., fra tutti, R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, e G. DI COSIMO, *Il Governo pigliatutto. La decretazione d'urgenza nella XVI legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2013, pp. 409 ss.

<sup>17</sup> L'espressione è usata in A. SIMONCINI e E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, p. 4.

la novità più rilevante<sup>18</sup>. Soprattutto in una prima fase, coincidente con le esperienze dei Governi Monti e Letta, questa è stata utilizzata come strumento ordinario per la realizzazione del programma di governo<sup>19</sup>, ovvero, in particolare, per l'adozione di misure di rigore finanziario e la realizzazione di riforme strutturali, in conformità all'indirizzo politico "condizionato" coerente con i principi posti alla base della nuova *governance* economica europea<sup>20</sup>: mediante decreto-legge sono state ridisciplinate ampie porzioni di settori (previdenza, lavoro, autonomie territoriali) in precedenza disciplinati prevalentemente con legge, direttamente o mediante deleghe. Se inizialmente l'assoluta preminenza acquisita dalla decretazione d'urgenza ha fatto sì che il ricorso alla delegazione legislativa diminuisse<sup>21</sup>, in seguito si è assistito a un rinnovato utilizzo di quest'ultima, particolarmente rilevante sul piano qualitativo dal momento che essa è stata impiegata dal Governo Renzi per attuare riforme che hanno inciso profondamente sul diritto del lavoro e sull'organizzazione territoriale. Sebbene anche in passato rilevanti interventi siano stati realizzati in questi ambiti proprio mediante lo strumento della delega, le modalità di quelli più recenti evidenziano, anche in questo caso, una progressione (v. *infra*, in questo §). Il Governo è divenuto sempre più protagonista sia per il numero e la rilevanza dei provvedimenti direttamente adottati sia perché, anche quando le riforme sono state attuate mediante legge, molto spesso il dibattito parlamentare è stato fortemente compresso dal ricorso alla questione di fiducia in combinazione con maxi-emendamenti presentati dal Governo stesso o dalla sua maggioranza; nonché, in alcuni casi, dall'applicazione controversa di misure antiostuzionistiche<sup>22</sup>.

Le tendenze descritte risaltano in maniera ancora più netta se si considerano i provvedimenti mediante i quali è stata data attuazione all'indirizzo politico "condizionato". Particolarmente utile allo scopo di apprezzare la portata degli effetti della crisi economico-finanziaria e della nuova *governance* europea risulta il raffronto fra le modalità di approvazione dei recenti provvedimenti riguardanti un determinato settore e le modalità di approvazione dei provvedimenti adottati nel medesimo ambito nel periodo precedente all'erompere della crisi – ma comunque dopo le svolte fondamentali rappresentate dal passaggio a un sistema elettorale prevalentemente maggioritario e dalla firma del Trattato di Maastricht con il quale sono stati definiti i parametri per l'adesione all'Unione economica e monetaria, confermati dal Patto di stabilità e crescita sottoscritto nel 1997: fattori che avevano già favorito il rafforzamento

---

<sup>18</sup> Tali linee di tendenza sono individuate in G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*, cit., pp. 62-69.

<sup>19</sup> *Ivi*, p.63.

<sup>20</sup> Di «eterodeterminazione del contenuto dei decreti», ovvero «derivazione dei contenuti di tali provvedimenti da parte di soggetti terzi», parla R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza*, cit.: cfr. pp. 6 e 10-12.

<sup>21</sup> Lo rilevano sia R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza*, cit. sia G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*, cit., p. 63. Sulle tendenze che hanno caratterizzato la prassi nella fase immediatamente precedente alla crisi v. *Le trasformazioni della delega legislativa: contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV legislatura*, a cura di E. ROSSI, Padova, Cedam, 2009.

<sup>22</sup> Si ricordi, ad es., la prima applicazione alla Camera della c.d. "ghigliottina", comportante la decadenza automatica di tutti gli emendamenti non esaminati nel termine, per la conversione in legge del decreto c.d. "IMU-Bankitalia" (d.l. n. 133/2013, conv. ex l. n. 5/2014). Tale applicazione di uno strumento non previsto dal reg. Camera (ma solo dal reg. Senato: artt. 78, co. 5 e 55, co. 5) è stata fondata su una dichiarazione resa nella XIII legislatura dal Presidente Violante.



dell'esecutivo rispetto al Parlamento, anche e soprattutto in funzione dell'attuazione di riforme dirette a assicurare il rispetto di quei parametri.

Fra le riforme recenti che hanno inciso sullo Stato sociale con l'obiettivo di contenere la spesa, l'esempio più significativo è forse rappresentato da quella della previdenza. Il Governo Monti, insediatosi il 16 novembre 2011, varò la riforma (prevedendo, fra l'altro, un nuovo innalzamento dell'età pensionabile caldeggiato nella lettera inviata dalla BCE pochi mesi prima) dopo soli venti giorni, mediante un decreto-legge che prevedeva numerose altre misure di rigore finanziario (art. 24, d.l. n. 201/2011). La legge di conversione fu approvata in seguito a un duplice voto di fiducia, alla Camera e al Senato. Rispetto alle riforme del sistema pensionistico adottate nei due decenni precedenti allo scopo di assicurarne la sostenibilità, il salto di qualità non è determinato dal ricorso alla questione di fiducia, bensì dall'uso della decretazione d'urgenza<sup>23</sup>.

Anche in un altro settore fondamentale per misurare l'impatto del nuovo contesto, quale è quello del lavoro, vi è stato ricorso allo stesso strumento, sia pure per l'adozione di riforme riguardanti aspetti specifici (ma di sicuro rilievo per l'impatto sui diritti dei lavoratori), quali i rinnovi dei contratti a tempo determinato<sup>24</sup>. Per una più ampia riforma del mercato del lavoro, diretta, fra l'altro, ad accrescere la c.d. "flessibilità in uscita" mediante modifiche alla disciplina dei licenziamenti, i Governi Monti e Renzi non hanno usato il decreto-legge, bensì hanno presentato disegni di legge, approvati con ricorso alla questione di fiducia, posta su maxi-emendamenti degli stessi Governi<sup>25</sup>.

Nel caso della c.d. riforma Monti-Fornero (l. n. 92/2012) la fiducia è stata posta al Senato (su emendamenti presentati dal Governo) e alla Camera (per l'approvazione dei singoli articoli senza emendamenti). La maggior parte delle modifiche rispetto all'assetto previgente, comprese quelle in materia di licenziamenti (con l'eliminazione della possibilità di reintegrazione automatica nel posto di lavoro in alcune ipotesi di licenziamento illegittimo), sono state disciplinate direttamente dalla legge, mentre deleghe sono state previste soltanto per la disciplina di alcuni aspetti particolari, se non secondari<sup>26</sup>.

I principi della nuova riforma voluta dal Governo Renzi (c.d. "*Jobs Act*") sono enunciati nella l. n. 183/2014, la quale ha invece conferito al Governo numerose e ampie deleghe. L'approvazione del disegno di legge è stata caratterizzata dal ripetuto ricorso alla questione di fiducia, in particolare nei due passaggi al Senato, dove il Governo poteva contare su una maggioranza meno solida. Il testo licenziato in una prima versione dal Senato, dopo l'approvazione con voto di fiducia di un maxi-emendamento presentato dal Governo, si carat-

---

<sup>23</sup> I Governi Amato e Berlusconi avevano fatto ricorso alla delegazione legislativa (cfr. l. n. 421/1992 e l. n. 243/2004, entrambe approvate con voto di fiducia sia alla Camera sia al Senato); mentre la riforma Dini fu attuata direttamente mediante la l. n. 335/1995 (approvata con voto di fiducia su maxi-emendamenti del Governo "tecnico").

<sup>24</sup> Cfr. d.l. n. 34/2014, conv. con modif. dalla l. n. 78/2014; sotto l'aspetto procedimentale si segnala il ripetuto ricorso alla questione di fiducia nell'*iter* di approvazione della legge di conversione.

<sup>25</sup> Sulle modalità di approvazione della riforma Monti-Fornero e del "*Jobs Act*", v. A. GUAZZAROTTI, *Riforme*, cit.

<sup>26</sup> Cfr. art. 4, co. 58 e co. 62.

terizzava per la vaghezza e genericità delle prescrizioni rivolte al legislatore delegato, specialmente quelle in materia di licenziamenti. Anche dopo che il disegno di legge è stato modificato (alla Camera, in esito a una mediazione interna alla maggioranza, prima della definitiva approvazione al Senato) la genericità non è del tutto venuta meno: di fatto il Governo, nello stesso decreto con il quale ha introdotto il nuovo contratto a tempo indeterminato “a tutele crescenti” non si è limitato a modificare la disciplina dei licenziamenti individuali (ridimensionando ulteriormente, per gli assunti con tale tipologia contrattuale, le tutele in caso di licenziamento illegittimo), bensì si è sentito autorizzato a disciplinare anche i licenziamenti collettivi, incrementando anche sotto tale profilo la flessibilità in uscita. Per quanto riguarda il procedimento di attuazione, l’art. 1, co. 11 ha previsto l’acquisizione dei soli pareri delle Commissioni parlamentari. Degno di rilievo è soprattutto il fatto che i primi due decreti attuativi (n. 22/2015, in materia di ammortizzatori sociali, e n. 23/2015, recante la disciplina del contratto a tutele crescenti e le innovazioni in materia di licenziamenti) siano stati adottati senza apportare modifiche agli schemi predisposti dal Governo, nonostante le Commissioni di Camera e Senato avessero espresso pareri solo in parte favorevoli, contenenti l’indicazione di condizioni, osservazioni e proposte di integrazione.

Anche il confronto fra le modalità di approvazione delle recenti riforme in materia di lavoro e i due principali provvedimenti che nei due decenni precedenti avevano riguardato il settore, entrambi di iniziativa governativa, mediante i quali erano già stati introdotti consistenti elementi di flessibilità (in particolare, numerose forme contrattuali di tipo precario), fa risaltare differenze significative. La l. n. 196/1997 (c.d. “pacchetto Treu”) disciplinava direttamente, senza ricorso alla delegazione, la parte preponderante e più innovativa del proprio oggetto. A un confronto più diretto con la l. n. 183/2014 si presta la l. n. 30/2003 (c.d. “legge Biagi”): questa conferiva al Governo deleghe per l’attuazione di tutti i propri contenuti, ma, diversamente dal nuovo “*Jobs Act*”, fu approvata senza ricorrere alla questione di fiducia. Quanto al procedimento per l’esercizio delle deleghe, l’art. 7, oltre a prevedere l’acquisizione dei pareri delle competenti Commissioni parlamentari sugli schemi dei decreti legislativi, disponeva altresì che tali schemi fossero deliberati previa acquisizione del parere della Conferenza unificata e sentite le associazioni sindacali comparativamente più rappresentative dei datori e prestatori di lavoro. Infine, deve sottolinearsi come i decreti attuativi della l. n. 30/2003 avessero recepito le indicazioni dei pareri parlamentari<sup>27</sup>. Volgendo di nuovo lo sguardo al presente, in aggiunta a quanto si è osservato circa il ricorso alla fiducia per l’approvazione di una legge delega i cui principi e criteri direttivi appaiono piuttosto generici e circa la difformità dei decreti legislativi adottati rispetto ai pareri parlamentari, si deve rilevare come nel disciplinare il procedimento di attuazione del “*Jobs Act*” non sia stata prevista l’acquisizione di pareri delle Conferenze, né la consultazione delle parti sociali. Per contro, è significativo l’insistito riferimento agli orientamenti europei in materia di lavoro per qualificare la finalità perseguita attraverso la delega per la disciplina del contratto a tutele crescenti: rife-

---

<sup>27</sup> Cfr. A. DI CAPUA e E. FERIOLI, *I pareri parlamentari sugli schemi di decreti legislativi della XIV e XV legislatura*, in *Le trasformazioni della delega legislativa*, cit., pp. 29 ss. (p. 65).

rimento che svolge una funzione di giustificazione-legittimazione (non più “sociale”, come negli anni ‘90 in cui era in voga la concertazione, bensì “tecnocratica”) delle disposizioni adottate<sup>28</sup>.

Per concludere questa rapida rassegna, può dedicarsi un cenno agli interventi che hanno interessato le autonomie territoriali, con la finalità prevalente di contenere la spesa: il caso più rappresentativo è forse quello della riforma delle Province, a proposito del quale basti ricordare come dopo un primo tentativo del Governo Monti di ridefinire l’assetto di tali enti per mezzo di un decreto-legge, caduto sotto la scure della Corte costituzionale (sent. n. 220/2013) proprio per l’uso improprio di tale strumento (a cui lo stesso Governo ha fatto ampio ricorso più in generale per contenere le spese di Regioni e enti locali), il Governo Renzi ha perseguito tale obiettivo mediante una legge (l. n. 56/2014, che ha previsto, fra l’altro, una delega di riordino) approvata con voto di fiducia su un maxi-emendamento sostitutivo.

In conclusione, l’analisi delle modalità di esercizio della funzione legislativa porta a constatare una netta accentuazione delle tendenze generali preesistenti<sup>29</sup>: se già prima della fase più acuta della crisi e della ridefinizione delle regole della *governance* economica europea l’esame della prassi rivelava «la tendenza al sempre più massiccio impossessamento dell’esercizio della funzione normativa primaria da parte del governo»<sup>30</sup>, alcuni indicatori, quantitativi (“esplosione” della decretazione d’urgenza) e qualitativi (ricorso a poteri normativi del governo, alla questione di fiducia, spesso posta su maxi-emendamenti, o a misure antiostruzionistiche: *in ambiti ai quali tali pratiche erano rimaste estranee*), mostrano come in seguito il Governo sia diventato sempre più il vero legislatore e «signore delle fonti»<sup>31</sup>. In particolare, è il confronto fra i recenti provvedimenti che hanno inciso sui diritti sociali e sulle autonomie territoriali e atti analoghi, per oggetto, adottati in passato a evidenziare il salto, determinato precisamente dal fatto che il ricorso a decretazione d’urgenza, questioni di fiducia e maxi-emendamenti, la genericità dei principi e criteri direttivi delle deleghe, le forzature nell’applicazione dei regolamenti parlamentari riguardano interventi che incidono su tali aspetti qualificanti della forma di Stato. A ciò deve aggiungersi che, come si è già rilevato, la compressione dei tempi di discussione parlamentare ha significativamente caratterizzato an-

---

<sup>28</sup> Cfr., in questo senso, A. GUAZZAROTTI, *Riforme*, cit.

<sup>29</sup> G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*, cit.

<sup>30</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Governo e Parlamento davanti alla Corte costituzionale: tendenze recenti*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 1151-1580 (p. 1153).

<sup>31</sup> Per riprendere l’espressione utilizzata in M. CARTABIA, *Introduzione. Il Governo “signore delle fonti”?*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE e P. TANZARELLA, Milano, Giuffrè, 2011, pp. IX-XIII. Secondo quanto si è sopra argomentato, questa posizione di “signoria” acquisita dal Governo nell’ordinamento interno e la sua preminenza rispetto al Parlamento sono peraltro funzionali a dare esecuzione all’indirizzo politico condizionato corrispondente agli orientamenti definiti a livello sovranazionale (o comunque sono giustificate dallo stesso Governo mediante il riferimento, più o meno pertinente, a tali orientamenti).

che l'*iter* di approvazione delle recenti riforme costituzionali ed elettorali, aventi l'effetto complessivo di rafforzare la posizione del Governo<sup>32</sup>.

#### 4. La reazione del giudice costituzionale

Il quadro descritto, dal quale emergono un evidente arretramento dello Stato sociale e una altrettanto evidente perdita di prescrittività delle regole costituzionali sulle fonti, deve essere completato con l'analisi della giurisprudenza costituzionale. Per comprendere come la Corte costituzionale abbia reagito alle trasformazioni avvenute e ipotizzare sviluppi futuri, occorre esaminare le sue recenti decisioni riferite: a) ai contenuti dei provvedimenti riconducibili all'indirizzo politico "condizionato" (in particolare alle innovazioni legislative regressive, che hanno inciso sui diritti sociali con finalità di stabilizzazione finanziaria); b) alle modalità di esercizio della funzione legislativa, con particolare riferimento alla decretazione d'urgenza e alla delegazione.

##### **4.1. Il sindacato sulle misure di austerità: le implicazioni della costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio secondo la dottrina...**

Come suole rilevarsi negli studi sul tema, da più di due decenni nella giurisprudenza costituzionale in materia di diritti sociali prevale un atteggiamento di cautela, che si manifesta nel riconoscimento di un'ampia discrezionalità nell'attuazione legislativa, con i soli limiti della ragionevolezza e della salvaguardia del "contenuto essenziale" di tali diritti<sup>33</sup>. Se in precedenza la principale preoccupazione del Giudice costituzionale era stata l'individuazione di rimedi alle omissioni legislative e pertanto l'estensione della tutela, anche per mezzo di decisioni additive e "costose", viceversa a partire dai primi anni '90 del XX secolo, in un contesto economico, politico e culturale significativamente mutato, si è affermata e consolidata la concezione per cui i diritti sociali di prestazione devono ritenersi condizionati finanziariamente: concezione che implica non solo la giustificazione di un'attuazione limitata e graduale in relazione alle risorse disponibili<sup>34</sup>, ma altresì l'ammissibilità, a determinate condizioni e specialmente in situazioni di crisi finanziaria, di interventi riduttivi<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Con ricorso controverso a misure antiostruzionistiche (progetto Renzi-Boschi) o alla fiducia (legge per l'elezione della Camera dei Deputati). Per un'analisi più dettagliata v. P. MASALA, *Ripercussioni della nuova governance*, cit.

<sup>33</sup> V., fra gli altri, C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2000, e ID., *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2013, pp. 785 ss.; M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2013; nonché P. MASALA, *La tutela dei diritti sociali nelle situazioni di crisi*, cit.

<sup>34</sup> Cfr. la decisione "spartiacque", sent. n. 455/1990.

<sup>35</sup> Cfr. sentt. nn. 119/1991, 240/1994, 99/1995, 390/1995, 245/1997, ord. n. 299/1999.

Prima di analizzare la giurisprudenza riferita agli interventi legislativi che negli ultimi hanno ridotto i livelli di protezione dei diritti sociali per perseguire l'obiettivo della stabilità finanziaria, devono porsi in risalto i principali elementi di novità che caratterizzano il contesto attuale, per cercare di stabilire quanto essi abbiano influito su quella giurisprudenza. Rispetto alla situazione di crisi economica degli anni '90 vi sono alcune analogie evidenti. Tuttavia, non soltanto la crisi più recente è di proporzioni più vaste, ma, come si è sottolineato, essa ha avuto fra i suoi effetti una ridefinizione della *governance* economica dell'UE di assoluto rilievo, nel cui ambito i vincoli di bilancio sono stati rafforzati e hanno acquisito un maggiore potere di condizionamento (e di legittimazione) delle politiche nazionali nella sfera economica e sociale. Poiché, nel caso italiano, la via seguita per dare attuazione al nuovo "Patto di bilancio" europeo<sup>36</sup> è stata quella della revisione costituzionale, operata mediante la l. cost. n. 1/2012, occorre interrogarsi sulle implicazioni di quest'ultima.

Come è stato notato, la formula utilizzata nel novellato art. 81 Cost., nel cui co. 1 è stato introdotto il principio per cui «lo Stato assicura l'equilibrio fra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico», è sicuramente «meno rigida» rispetto a quella del «pareggio di bilancio» (impiegata solo nel titolo della legge di revisione) e può ritenersi tale da lasciare «ampi margini di discrezionalità agli organi di indirizzo politico, consentendo loro di apprezzare di volta in volta la situazione economica contingente»<sup>37</sup>. Ciò non significa tuttavia che la riforma sia «irrilevante», poiché con essa sono stati introdotti nuovi parametri che possono essere fatti valere nel giudizio di legittimità costituzionale<sup>38</sup>. Ci si deve domandare, pertanto, se la costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio abbia ridotto i margini di valutazione di cui la Corte dispone nel sindacare norme che attuino in maniera incompleta i diritti sociali o ne riducano la protezione.

Il quesito ha interpellato la dottrina prima ancora che le nuove disposizioni iniziassero ad applicarsi e ad essere evocate nelle argomentazioni svolte dai giudici della Consulta<sup>39</sup>. Chi, nel dibattito sull'ammissibilità delle "sentenze che costano" svoltosi due decenni fa, aveva sostenuto la tesi, risultata prevalente, per cui doveva negarsi l'assoggettabilità delle deci-

---

<sup>36</sup> Cfr. art. 3, par. 2, *Fiscal compact*, secondo cui la regola del pareggio di bilancio avrebbe dovuto produrre effetti nel diritto nazionale entro un anno dall'entrata in vigore del Trattato «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio». Come nota M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid Rassegna*, n. 3/2013, la riforma costituzionale, non necessaria in quanto altre vie sarebbero state percorribili, è stata la conseguenza della debolezza economica e finanziaria del Paese nel contesto in cui essa è stata approvata (cfr. pp. 22-27).

<sup>37</sup> Cfr. C. SALAZAR, *Crisi economica*, cit., pp. 802 s., che condivide la conclusione (di M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio*, cit., p. 43) per cui «il nuovo quadro costituzionale [...] finisce per conservare, in buona misura, pur circoscrivendola, l'originaria duttilità voluta dai Costituenti».

<sup>38</sup> Come sottolinea ancora M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, pp. 30 s.

<sup>39</sup> L'art. 6 l. cost. n. 1/2012 ha previsto l'applicazione delle nuove disposizioni costituzionali «a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014».

sioni della Corte ai vincoli derivanti dal vecchio art. 81, co. 4 Cost.<sup>40</sup>, ha escluso che, pur dopo la riforma, il vincolo dell'equilibrio di bilancio possa precludere l'adozione di tali sentenze, rilevando che sotto tale profilo non ci sono differenze significative rispetto al passato<sup>41</sup>. Con riguardo alla diversa questione «della considerazione da parte della Corte degli effetti materiali delle sue pronunce, quando molto costose», si è invece auspicata una riflessione «sull'opportunità di un più frequente rinvio alla discrezionalità del legislatore o sulla modulazione degli effetti nel tempo delle decisioni di accoglimento», in alternativa alla tecnica del bilanciamento, sconsigliata per la sua «problematica compatibilità con il principio di certezza del diritto» e per il carattere «ineguale» del bilanciamento tra esigenze finanziarie e diritti<sup>42</sup>.

Alcuni hanno espresso preoccupazioni per le possibili conseguenze dell'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio nella Costituzione, in particolare sul piano della garanzia dei diritti sociali<sup>43</sup>. In effetti, se si considera che la costituzionalizzazione è interpretabile come l'indicazione di un fine che il legislatore deve perseguire, al pari dell'attuazione dei diritti, può risultare più difficile opporre, a quanti sostengono che la Corte dovrebbe valutare in maniera rigorosa l'impatto economico delle proprie decisioni, l'argomento della natura ineguale del bilanciamento fra diritti e risorse. Se, prima della riforma, un simile argomento non ha impedito che nella giurisprudenza costituzionale in materia di diritti di prestazione si consolidasse la rilevata tendenza all'autolimitazione, può oggi paventarsi il rischio di una ancor più netta preponderanza delle esigenze di natura finanziaria<sup>44</sup>.

Altri hanno proposto un'interpretazione "irenica" della riforma, insistendo sui margini di flessibilità che la caratterizzano, in virtù dei quali non dovrebbe comunque risultare pregiudicata la garanzia del contenuto essenziale dei diritti; e osservando che un maggior rigore nella gestione della spesa pubblica «non implica necessariamente un indiscriminato sacrificio delle tutele sociali», bensì dovrebbe indurre il legislatore ad una «progressiva riallocazione delle risorse» secondo criteri di maggiore selettività ed equità giustificati dall'esigenza di

---

<sup>40</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Art. 81 della Costituzione e decisioni della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Milano, Giuffrè, pp. 53 ss. (nello stesso volume, v. anche la *Comunicazione* di A. PIZZORUSSO, pp. 348 ss.).

<sup>41</sup> In quanto il novellato art. 81 Cost., al co. 4, continua ad imporre l'obbligo di copertura alla sola legge e pertanto ad essere inapplicabile alle sentenze della Corte: cfr. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali. La prospettiva del controllo di costituzionalità*, Relazione al Convegno "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Corte costituzionale, 22 nov. 2013 (reperibile sul sito della Corte; cfr. pp. 32-34).

<sup>42</sup> Così ancora M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, cit.*, nel richiamare il concetto di «bilanciamento ineguale» già proposto in ID., *Sui diritti sociali*, in *Scritti in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, vol. II, Padova, Cedam, 1995, pp. 99 ss. (similmente distingue fra contenuto del diritto e regolazione dei mezzi R. BIN, *Diritti e argomenti*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 109 ss.).

<sup>43</sup> Per tutti v. G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, cit., pp. 151 ss.

<sup>44</sup> Contro approcci tendenti ad esaltare il profilo del condizionamento finanziario G. GRASSO, *op. cit.*, pp. 156 s., sostiene che l'equilibrio di finanza pubblica, anche dopo la riforma, «non ha in alcun modo il rango di valore costituzionale», bensì è «una semplice regola», che trova «limiti costituzionali invalicabili al suo esplicitarsi» (in quanto «l'assolutezza è dei diritti, non del vincolo finanziario»).

assicurare la sostenibilità dello Stato sociale<sup>45</sup>. Se da simili letture sembra discendere il corollario per cui la Corte non dovrebbe ostacolare operazioni di “ridimensionamento” o “ristrutturazione” della legislazione sociale ispirate da questa finalità, si è tuttavia osservato che porre l’accento sulle ragioni (pur buone e condivisibili) della sostenibilità potrebbe in concreto rendere più difficile la difesa dei diritti «di fronte a politiche pubbliche che usano la crisi economica per assottigliarne la portata e l’effettività e di fronte a un mercato globale che dilata le disuguaglianze»; e, ancora, si è sottolineata l’esigenza di considerare i diritti non soltanto come un costo, ma come una risorsa su cui investire per uscire dalla crisi<sup>46</sup>.

In considerazione delle concrete modalità con cui il legislatore è intervenuto negli ultimi anni<sup>47</sup>, sono state avanzate proposte dirette a contrastare la tendenza a scaricare sullo Stato sociale i costi della crisi, la cui applicazione dovrebbe favorire il recupero della centralità dei diritti nelle politiche pubbliche. L’accento è stato posto, in primo luogo, sull’esigenza che il legislatore fondi le scelte attinenti alla destinazione delle risorse sulla chiara individuazione delle priorità desumibili dalla Costituzione, a cominciare da quelle indicate dagli artt. 2 e 3, co. 2 e dalle norme sui diritti sociali; in secondo luogo, sull’esigenza che la Corte, in maniera corrispondente, svolga un controllo diretto ad assicurare la coerenza fra tali scelte e le priorità costituzionali<sup>48</sup>. Nella stessa prospettiva, si è proposto di distinguere, nell’ambito delle “sentenze che costano”, fra quelle che estendono trattamenti più favorevoli e quelle che danno «applicazione doverosa di principi costituzionali violati», per escludere che le seconde siano soggette a condizionamenti di ordine finanziario<sup>49</sup>.

Proposte quali quelle ora menzionate, che insistono sulla centralità del programma delineato dagli artt. 2 e 3, co. 2 Cost., e le opinioni di chi, insistendo sull’esigenza di assicurare la sostenibilità dei sistemi di erogazione delle prestazioni, ammette una parziale reversi-

---

<sup>45</sup> Cfr. T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014, pp. 51-77 (per le citazioni, pp. 68 s.). Qualifica la propria interpretazione come «irenica» A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, per cui «il progetto costituzionale di promozione dell’eguaglianza può essere implementato attraverso regole stringenti di governo dei pubblici bilanci» e il pareggio di bilancio, «nelle lasche formule positivizzate, svolge una funzione costituzionale di garanzia dei diritti di cittadinanza inclusiva e intergenerazionale»: sicché può considerarsi «espressione di esigenze coesenziali allo stato costituzionale». Lo stesso a., in *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014, pp. 79-108, considera l’equilibrio di bilancio «il presupposto per l’attuazione del *welfare state*» e «per la sopravvivenza dello stato costituzionale», anche in quanto «precondizione per l’unificazione dell’Europa» (pp. 90 e 99 ss.). Pone l’accento sulle ragioni della sostenibilità, intesa come condizione per la realizzazione di autentiche istanze di giustizia sociale, A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011.

<sup>46</sup> Cfr. G. GRASSO, *op. cit.*, pp. 156 ss. In senso analogo I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2012, pp. 24 ss.

<sup>47</sup> Come è noto è stata frequente, già prima dell’approvazione della riforma costituzionale, la previsione di “tagli lineari”, per definizione iniqui: v. D. MORANA, *I diritti a prestazione in tempo di crisi: istruzione e salute al vaglio dell’effettività*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013.

<sup>48</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2013, dove si propone di distinguere fra destinazioni di fondi costituzionalmente *doverose, consentite e vietate*.

<sup>49</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *op. cit.*, p. 9, dove si osserva che mentre le decisioni che dispongono una «parificazione verso l’alto» si fondano su un giudizio caratterizzato da «discrezionalità inevitabile», nel secondo caso si tratta di «*imporre* il rispetto di norme costituzionali vincolanti».

bilità della legislazione sociale, rivelano sensibilità diverse. Tuttavia, a ben vedere, esse non appaiono irrimediabilmente inconciliabili. Sostenere l'esigenza di una distribuzione delle risorse che, in linea con il dato costituzionale, riconosca la priorità delle politiche dirette a salvaguardare il valore centrale della persona e della sua dignità non significa certo negare l'esigenza di eliminare sprechi e iniquità; e del pari sostenere l'esigenza correzioni della legislazione, basate su criteri di maggiore equità e selettività, non implica indifferenza rispetto all'esigenza di tutelare i diritti. Fondamentale è, in definitiva, intendersi sui limiti delle correzioni ammissibili. In particolare, se è condivisa l'esigenza che sia assicurata la salvaguardia del contenuto essenziale dei diritti, occorre intendersi su cosa rientri in tale contenuto. Lo sforzo di una precisazione è richiesto anzitutto alla Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sugli interventi riduttivi e a decidere, in relazione ai singoli casi, quali limiti non possano essere oltrepassati dalla discrezionalità legislativa, neanche nelle situazioni di crisi e neanche dopo la modifica dell'art. 81 Cost.

Oltre a ciò, si può osservare che, in un contesto di risorse non solo limitate, ma ridotte rispetto al passato, appare ancora più indispensabile che il legislatore persegua la stabilità finanziaria non come fine in sé, a scapito delle esigenze di realizzazione delle "priorità costituzionali", bensì in quanto funzionale a conseguire tale fine ultimo, e pertanto che la distribuzione delle risorse scarse e dei sacrifici non avvenga in contrasto con i fondamentali principi di solidarietà, di uguaglianza sostanziale e personalista. Se le scelte distributive esprimono una «volontà politica» e negli ultimi anni quella di scaricare gran parte del costo della crisi sullo Stato sociale è stata appunto una «scelta politica» (e non un «obbligo» imposto dalla situazione di fatto)<sup>50</sup>, questa constatazione non può che rafforzare l'esigenza di un controllo che assicuri efficacemente il rispetto di quei principi. Perché, anche ammettendo che l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità rappresentino dei fini per il legislatore, non è certo irrilevante, nella prospettiva sistemica, della complessiva attuazione dell'ordinamento costituzionale, il modo in cui essi sono perseguiti<sup>51</sup>. Si può aggiungere, ancora, che una simile esigenza di controllo è accresciuta dall'«evidente deficit di democraticità» di molte delle misure nelle quali quella scelta si è concretizzata nel nuovo contesto europeo<sup>52</sup>. Infine, sembra corretto ritenere che la stessa esigenza resti valida a prescindere dal grado di effettiva condivisione di quelle misure da parte dei Governi che ad essa hanno dato esecuzione, ovvero qualunque sia il livello a cui si ritenga di dover imputare la scelta: tanto nel caso concreto in cui l'adozione di una misura socialmente regressiva debba considerarsi diretta conseguenza del condizionamento esercitato dai vincoli e dagli orientamenti definiti nell'ambito della nuova

---

<sup>50</sup> In questo senso cfr. R. ROMBOLI, *Derechos sociales fundamentales y libertades económicas frente a la crisis*, in *Crisis económica y modelo social. La sostenibilidad del Estado de Bienestar*, Almería, 2013, pp. 165-179, nelle conclusioni.

<sup>51</sup> Cfr. ancora R. ROMBOLI, *op. et. loc. ult. cit.*, per il quale l'equilibrio finanziario può considerarsi «un valore costituzionale, ma non in sé», a prescindere dal modo in cui viene attuato.

<sup>52</sup> Tale deficit, secondo A. GUAZZAROTTI, *Crisi economica e ruolo delle Corti: quali contrappesi alla governance europea e internazionale?*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2013, pp. 1011-1049, dovrebbe indurre le Corti costituzionali nazionali «a ridurre quell'apertura di credito pressoché illimitata nei confronti della discrezionalità politico-legislativa in materia di politica economica» (cfr. pp. 1047 s.)



*governance* economica europea; quanto nel caso in cui il riferimento agli stessi sia stato utilizzato da un Governo nazionale per legittimare una simile misura e le modalità della sua adozione.

#### **4.2. (segue)... e nella recente giurisprudenza costituzionale**

Nella giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni è riconoscibile la difficoltà di pervenire ad una sintesi fra le ragioni su cui si fondano le diverse posizioni espresse nel dibattito dottrinale.

L'analisi delle pronunce riferite ai recenti interventi "anticrisi" comportanti una riduzione dei livelli di tutela dei diritti sociali per il contenimento della spesa pubblica, fa riscontrare una fondamentale continuità, sul piano degli schemi di giudizio e delle strategie argomentative, rispetto alle decisioni pronunciate negli anni '90 con riferimento a interventi riduttivi posti in essere in una congiuntura economica anch'essa critica e in concomitanza con la fase iniziale di costruzione dell'UEM. Come in passato, la Corte costituzionale ha infatti sottoposto a controllo di ragionevolezza le innovazioni legislative regressive, verificando che queste avessero carattere temporaneo e non comportassero ingiustificate disparità di trattamento.

L'applicazione dei criteri di giudizio consolidati ha tuttavia condotto, in una prima fase, a esiti opposti rispetto a quelli consueti. Se in precedenza la regola era stata la giustificazione delle misure incidenti sui redditi di lavoratori e pensionati<sup>53</sup>, la Corte ha dichiarato illegittimi alcuni degli interventi più recenti, ritenendo che questi avessero oltrepassato i limiti già tracciati e sottolineando come anche in una situazione di crisi debbano rispettarsi i «principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale»<sup>54</sup>. Si è così riproposto, come due decenni fa, il problema degli effetti delle sentenze costituzionali che costano in quanto tutelano diritti sociali di prestazione. Con la differenza che, mentre ieri i costi furono prodotti soprattutto da sentenze additive, oggi i «maggiori oneri» derivano da sentenze ablative, le quali, dichiarando incostituzionali misure regressive, implicano restituzioni ai soggetti i cui redditi sono stati ridotti (e minori risparmi di spesa o minori entrate per il futuro, se la misura continua ad applicarsi al momento della decisione).

In seguito, nel persistere della crisi, la Corte ha in parte ridefinito i criteri dello scrutinio di ragionevolezza alla luce del nuovo contesto giuridico ed economico, come già era avvenuto due decenni prima, quando la considerazione dei vincoli derivanti dal processo di integrazione europea aveva contribuito a farle decidere di "salvare" alcune misure "eccezionali"<sup>55</sup>. Il riferimento al principio dell'equilibrio di bilancio sancito dai nuovi artt. 81 e 119 Cost., come riformati dalla l. cost. n. 1/2012, e alle regole della nuova *governance* economica dell'UE (in particolare alla durata pluriennale dei cicli di bilancio come disciplinati dalla direttiva 2011/85/UE) ha condotto a giustificare altre misure regressive, la cui applicazione era

---

<sup>53</sup> Cfr. sentt. nn. 99/1995 e 245/1997, ord. n. 299/1999.

<sup>54</sup> Cfr. sentt. nn. 223/2012 e 116/2013.

<sup>55</sup> Cfr. sent. n. 245/1997.

stata prevista per periodi più lunghi di quelli considerati ragionevoli in passato<sup>56</sup>. Più recentemente, la Corte ha affermato il proprio potere di limitare l'efficacia retroattiva delle pronunce di accoglimento, in particolare allo scopo di contenerne l'impatto sull'equilibrio di bilancio e sulla capacità di rispettare i vincoli europei. Ma questo potere, applicato all'atto di dichiarare incostituzionale la previsione di un tributo che colpiva soggetti economicamente molto forti<sup>57</sup>, non è stato usato nella sent. n. 70/2015, in materia di blocco della rivalutazione delle pensioni; mentre con la sent. n. 178/2015, in materia di sospensione della contrattazione collettiva nel pubblico impiego, è stata pronunciata una nuova dichiarazione di incostituzionalità efficace solo *pro futuro*.

Complessivamente, può osservarsi che, sollecitata dal nuovo contesto, la Corte costituzionale ha aggiornato i propri orientamenti (spostando in avanti il limite del ragionevole sviluppo temporale delle misure eccezionali) e ampliato la gamma delle tecniche di decisione a propria disposizione, ricercando, come già era avvenuto, nuove soluzioni attraverso cui contemperare l'esigenza di garantire i diritti e assicurare il rispetto dei principi di uguaglianza e solidarietà con l'esigenza di salvaguardare la stabilità finanziaria e assicurare il rispetto degli obblighi assunti in sede europea. La difficoltà di riconoscere una piena coerenza nella recente giurisprudenza in materia di innovazioni regressive, se può in parte imputarsi alle differenze fra le misure oggetto di giudizio nei diversi casi, costituisce sicuramente anche il riflesso della difficoltà di svolgere un compito tanto delicato nell'attuale quadro giuridico ed economico.

L'impressione che si ricava è quella di un riassetto, complicato e tuttora in corso. Non tutte le nuove strade percorse dalla Corte seguono la stessa direzione: se alcune conducono a giustificare gli interventi riduttivi o a contenere il costo della loro caducazione, in altri casi vi è stata una reazione alla compressione dei diritti, nonostante effetti non trascurabili sui conti pubblici. In particolare, una decisione come la sent. n. 70/2015 può far pensare a un passo verso il superamento dei tradizionali limiti del giudizio di ragionevolezza inteso come mera verifica della coerenza interna alla legislazione: in quanto, inusualmente, accerta la lesione di parametri "sostanziali"<sup>58</sup>; e in quanto, lamentando l'assenza di un'adeguata motivazione del sacrificio imposto (e sottolineando come la sent. n. 316/2010 avesse giudicato ragionevole un precedente "blocco" del quale erano state indicate le finalità solidaristico-redistributive – oltre che diversamente modulato), sembra lasciare indendere che il legislatore, nel perseguire l'obiettivo della stabilità finanziaria, debba comunque essere orientato non solo dal principio di uguaglianza-ragionevolezza, ma da un criterio di più stretta proporzionalità e dall'insieme dei «principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale», che, come mostra la stessa decisione, comprende anche l'uguaglianza sostanziale, la solidarietà e i diritti

---

<sup>56</sup> Cfr. sent. n. 310/2013, ord. n. 113/2014, sentt. nn. 154 e 219/2014.

<sup>57</sup> Cfr. sent. n. 10/2015.

<sup>58</sup> Artt. 2, 3, co. 2, 36 e 38, co. 2 Cost. Cfr. anche sent. n. 178/2015, che ha accertato una violazione dell'art. 39 Cost.

sociali<sup>59</sup>. Ancora, deve rilevarsi che nelle decisioni sulle recenti misure di austerità la Corte non ha chiarito *che cosa* debba ritenersi essenziale (e pertanto non sacrificabile), bensì ha precisato *come* il legislatore deve intervenire affinché le previsioni dirette a salvaguardare la stabilità finanziaria superino lo scrutinio di ragionevolezza. Era del resto difficile riconoscere, nei casi esaminati, un'evidente lesione del nucleo essenziale dei diritti sanciti dagli artt. 36 e 38 Cost., sebbene nella sent. n. 70/2015 la Corte abbia sottolineato come fossero stati irragionevolmente sacrificati anche, e «in particolar modo», i diritti di «titolari di trattamenti previdenziali modesti» e ciò possa contribuire a spiegare le peculiarità della decisione.

Un confronto fra gli orientamenti della Corte italiana e quelli dei Tribunali costituzionali di altri Stati in difficoltà, nei quali in questi anni sono state adottate misure di austerità anche più incisive di quelle applicate in Italia, non può essere qui sviluppato in maniera approfondita. Tuttavia, limitandosi a considerare i due casi che meglio si prestano ad una comparazione, si può rilevare che l'atteggiamento dei giudici della Consulta è stato nel complesso più reattivo e meno deferente rispetto quello dei loro omologhi spagnoli; mentre, pur tenendo conto delle decisioni di accoglimento ricordate, sembra difficile parlare di attivismo come è stato fatto – forse non del tutto a proposito – con riferimento al Tribunale costituzionale portoghese<sup>60</sup>. A parte tali differenze (che trovano le proprie ragioni nelle peculiarità dei sistemi di giustizia costituzionale, nella situazione politica ed economica di ciascun Paese e nella composizione delle Corti), emerge tuttavia un fondamentale elemento comune: nei casi in cui vi è stata una reazione alle misure di austerità e la loro previsione è stata dichiarata incostituzionale, tale decisione è quasi sempre stata fondata sull'accertamento di una violazione dei principi di ragionevolezza o proporzionalità, mentre molto più rari sono stati i casi in cui essa è stata fatta discendere dalla violazione del principio di uguaglianza sostanziale o di diritti

---

<sup>59</sup> Nella stessa direzione sembra essersi mossa la sent. n. 173/2016, che ha rigettato questioni riferite al “contributo di solidarietà” sulle pensioni di importo più elevato previsto dalla legge di stabilità per il 2014, sottolineando i differenti presupposti e finalità rispetto al contributo dichiarato illegittimo dalla sent. n. 116/2013. La decisione ha infatti attribuito importanza decisiva alle specifiche finalità solidaristiche, «endo-previdenziali», della misura, che le permettono di superare lo «scrutinio stretto di costituzionalità» a cui deve soggiacere in forza del combinato operare dei canoni di ragionevolezza, di affidamento e della tutela previdenziale (artt. 3 e 38 Cost.): scrutinio «che impone un grado di ragionevolezza ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà». Essa è coerente con la sent. n. 70/2015 anche nel rigettare una questione riferita a un'altra norma della stessa legge, che ha previsto la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici più alti in maniera progressivamente decrescente in corrispondenza all'importo, secondo criteri «parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e della adeguatezza». Anche la sent. n. 174/2016 pone enfasi sul principio di solidarietà nel motivare la dichiarazione di incostituzionalità di una norma del d.l. n. 98/2011 che limitava l'ammontare di alcune pensioni di reversibilità. Nella dottrina ha insistito sulla necessità di una «visione di sistema», e pertanto di intendere la ragionevolezza, in primo luogo, come «coerenza ai principi costituzionali» (almeno «di fronte a priorità costituzionali sicure», che consentono una sufficiente delimitazione degli spazi del giudizio costituzionale), L. CARLASSARE, *op. cit.*, pp. 12 s.

<sup>60</sup> Per una visione d'insieme, v., fra gli altri, C. FASONE, *Constitutional Courts Facing the Euro Crisis. Italy, Portugal and Spain in comparative perspective*, EU Working Paper MWP 2014/25, e il più recente studio su *Vincoli di bilancio, finanza pubblica e diritti sociali. Prospettive comparate: Germania, Spagna, Portogallo e Grecia*, a cura di C. MARCHESE, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 2016.

sociali<sup>61</sup>, pur frequentemente indicati come parametri negli atti di promovimento. Questo approccio comune (che è in continuità con la giurisprudenza delle stesse Corti anteriore alla crisi), sebbene non implichi necessariamente deferenza, rivela tuttavia una fondamentale prudenza, verosimilmente da ricondursi tanto alla volontà di evitare una più diretta contrapposizione con il potere politico quanto all'esigenza di accordo all'interno delle singole Corti. Il superamento dei limiti che lo caratterizzano richiederebbe da parte delle Corti nazionali non solo una volontà che non è certa, ma altresì uno sforzo che è probabilmente al di sopra delle loro possibilità attuali, come inducono a pensare le reazioni politiche e istituzionali alle decisioni che hanno "osato" dichiarare illegittime misure di stabilizzazione finanziaria. Se (come chi scrive) si ritiene che nel nuovo contesto europeo un atteggiamento meno indulgente verso la discrezionalità legislativa sarebbe comunque giustificato (dall'esigenza di contenere i costi sociali della crisi, non proporzionati; e dal deficit di democraticità di cui risentono le misure di austerità e riforma del mercato del lavoro, anche "strutturali", adottate in questi anni), non può non auspicarsi una più efficace interazione fra le Corti nazionali e quelle europee e un più incisivo ruolo delle seconde quali «contrappesi» ai condizionamenti derivanti dalla nuova *governance* economica<sup>62</sup>.

#### **4.3. Il sindacato sulle modalità di esercizio della funzione legislativa**

Nella giurisprudenza costituzionale recente non è mancata una reazione ad alcune pratiche gravemente lesive delle prerogative del Parlamento. In particolare, per quel che riguarda la decretazione d'urgenza una nuova svolta è stata sancita dalle sentenze nn. 22/2012 e 32/2014. Si tratta dell'ultima tappa di un percorso iniziato negli anni '90, quando la Corte dichiarò illegittima la prassi della reiterazione dei decreti-legge (sent. n. 360/1996) e affermò la sindacabilità, in linea di principio, della mancanza della necessità e dell'urgenza (sent. n. 29/1995<sup>63</sup>). Percorso proseguito con le sentt. nn. 171/2007 e 128/2008, quando es-

---

<sup>61</sup> Oltre alle sentt. nn. 70/2015 e 178/2015 della Corte italiana, v. *Acórdão* n. 602/2013 del Tribunale portoghese.

<sup>62</sup> Se lo sviluppo del ruolo della Corte di Giustizia presuppone la "comunitarizzazione" delle regole della nuova *governance* (affinché le misure nazionali di austerità possano considerarsi adottate in attuazione del diritto dell'Unione e possa esserne valutata la compatibilità con la Carta dei diritti), si è segnalato che spunti possono già trarsi da alcune pronunce della Corte EDU e decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali. Le prime suggeriscono di verificare che gli interventi nazionali riduttivi siano gradualisti; le seconde (non vincolanti) hanno individuato indicatori con cui misurare la violazione dei diritti all'equa retribuzione e all'equo trattamento previdenziale e suggeriscono l'esigenza di «rigorose e preventive valutazioni d'impatto della normazione diretta a fronteggiare la crisi con specifico riguardo all'incidenza sui diritti sociali», in assenza delle quali dovrebbe caricarsi sul potere politico l'onere di dimostrare l'inesistenza di mezzi alternativi: cfr. A. GUZZAROTTI, *Crisi economica e ruolo delle Corti*, cit. Sulle recenti decisioni del Comitato e sui loro possibili riflessi negli ordinamenti nazionali, v. G. GUIGLIA, *Il ruolo del comitato europeo dei diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016.

<sup>63</sup> Qui si affermava che la verifica non può essere riservata «alla valutazione politica del Parlamento», poiché «la pre-esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza» è «un requisito di validità costituzionale» del decreto-legge; e che "l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un

sa ravvisò nella «evidente estraneità» di alcuni contenuti del decreto-legge rispetto al suo oggetto unitario una fattispecie sintomatica<sup>64</sup> della «evidente mancanza» dei presupposti prescritti dall'art. 77, co. 2 Cost., causa di illegittimità della legge di conversione nella parte corrispondente a tali contenuti del tutto disomogenei<sup>65</sup>.

Con le menzionate decisioni del 2012 e del 2014 la Corte ha iniziato a svolgere un sindacato più incisivo sulle disposizioni inserite in sede di conversione dei decreti-legge, ravvisando nella «disomogeneità sopravvenuta»<sup>66</sup>, ovvero nella manifesta assenza di ogni «nesso di interrelazione funzionale» fra gli emendamenti previsti dalla legge di conversione e il testo originario del decreto, un «vizio procedurale peculiare»<sup>67</sup>, che rende tale legge inidonea a innovare l'ordinamento<sup>68</sup>. Come la Corte stessa ha specificato, il difetto di omogeneità fra le disposizioni del decreto-legge e quelle introdotte in sede di conversione che non siano attinenti alla materia del decreto o alle sue finalità costituisce un «vizio di procedura» nella formazione della legge di conversione per carenza dei presupposti propri di quest'ultima: pertanto un vizio del tutto diverso dalla disomogeneità originaria del decreto-legge, la quale è invece sintomo della mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza. Il fondamento della nuova svolta è il riconoscimento di una capacità innovativa limitata della legge di conversione, conseguenza della sua finalità specifica: ovvero «della sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione» del decreto-legge, della sua «connotazione di legge a competenza tipica», da cui «derivano i limiti alla emendabilità del decreto-legge»<sup>69</sup>; e, in definitiva, delle sue peculiari modalità di approvazione, che comprimono la discussione parlamentare<sup>70</sup>.

Rileva, in questa sede, soprattutto sottolineare come con le due recenti decisioni la Corte abbia inteso disincentivare l' «uso improprio» del potere di emendamento delle Camere in sede di approvazione della legge di conversione e in particolare il ricorso sistematico ai

---

vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge [...] quanto un vizio *in procedendo* della stessa legge di conversione».

<sup>64</sup> L'espressione è usata da A. SIMONCINI, E. LONGO, *op. cit.*, p. 10.

<sup>65</sup> Sulla giurisprudenza anteriore alle sentt. nn. 22/2012 e 32/2014, v., fra gli altri, M. LUCIANI, *Atti normativi*, cit., e A. SPERTI, *Il decreto legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la "seconda svolta"*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., pp. 3-35.

<sup>66</sup> Per la distinzione tra disomogeneità originaria e sopravvenuta v. A. RUGGERI, «Evidente mancanza» dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti legge, in *Foro italiano*, 2008, p. 3050.

<sup>67</sup> Cfr. sent. n. 32/2014, cons. n. 4.1. Già nella sent. n. 22/2012 la Corte aveva esteso il requisito dell'omogeneità (previsto dall'art. 15, l. n. 400/1988, considerato «esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità ed urgenza»: cons. n. 3.3) alla legge di conversione, notando che «l'esclusione della possibilità di inserire [...] emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario [...] è imposta dallo stesso art. 77, secondo comma Cost. » (cons. n. 4.2).

<sup>68</sup> Sicché all'esito dell'«esame del contenuto sostanziale delle singole disposizioni aggiunte», quelle disomogenee «risulteranno affette da vizio di formazione, per violazione dell'art. 77 Cost., mentre saranno fatte salve tutte le componenti dell'atto che si pongono in linea di continuità sostanziale, per materia o per finalità, con l'originario decreto-legge» (sent. n. 32/2014).

<sup>69</sup> Cfr. sent. n. 32/2014, cons. n. 4.1.

<sup>70</sup> Cfr. sent. n. 32/2014, cons. n. 4.1. Per A. SIMONCINI, E. LONGO, *op. cit.*, p. 12, il «presupposto teorico» da cui muove la Corte è che «lo spazio normativo occupato dalla legge di conversione e quello della legge ordinaria non sono coestensivi», ovvero il potere di emendamento in sede di approvazione di una legge di conversione è limitato.

maxi-emendamenti e alla questione di fiducia da parte del Governo e della maggioranza<sup>71</sup>. A supporto di questa interpretazione vale quanto la stessa Corte precisa: ovvero, in primo luogo, che «la legge di conversione non può [...] aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore», perché «diversamente, l'iter semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare»<sup>72</sup>; in secondo luogo, che un'innovazione rilevante quale quella introdotta mediante un emendamento disomogeneo nel caso di specie («innovazione sistematica», che inciderebbe su fondamentali diritti della persona<sup>73</sup>) «avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile ove si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge, ex art. 72 Cost.»<sup>74</sup>. Non meno degna di rilievo è la precisazione, contenuta nella sent. n. 220/2013, per cui il ricorso alla decretazione d'urgenza è inammissibile per la realizzazione di «riforme di sistema» (le quali devono poter costituire oggetto di dibattito parlamentare), in quanto risulterebbe in contraddizione con i requisiti prescritti dall'art. 77, co. 2 Cost.: principio su cui è stata fondata la dichiarazione di illegittimità della «riforma delle Province» del Governo Monti.

La nuova svolta, a ben vedere, ha consentito di sanzionare soltanto alcuni degli eccessi più manifesti compiuti dal Governo nell'esercizio dei poteri conferitigli dall'art. 77 Cost., senza impedire che il ricorso alla decretazione d'urgenza acquisisse un carattere di ordinarietà, né poter arginare se non in parte gli stessi effetti gravemente distorsivi risultanti dalla combinazione con maxi-emendamenti e questione di fiducia. In particolare, la Corte costituzionale si è mantenuta cauta nel sindacare il rispetto dei presupposti di necessità ed urgenza e in tale atteggiamento può riconoscersi la consapevolezza dei limiti del proprio ruolo, oltre che una scelta di ponderazione, diretta ad evitare uno scontro diretto con il potere esecutivo. Una tale consapevolezza non dovrebbe però impedirle di percorrere nuove strade per assicurare la prescrittività non solo dell'art. 77 Cost., ma anche degli artt. 70 e 72 Cost.<sup>75</sup>. Di fat-

---

<sup>71</sup> Cfr. ancora cons. n. 4.1 della sent. n. 32/2014, dove si sottolinea come «la richiesta coerenza tra il decreto-legge e la legge di conversione non esclude, in linea generale, che le Camere possano apportare emendamenti al testo del decreto-legge, per modificare la normativa in esso contenuta, in base alle valutazioni emerse nel dibattito parlamentare; essa vale soltanto a scongiurare l'uso improprio di tale potere, che si verifica ogniqualvolta sotto la veste formale di un emendamento si introduca un disegno di legge che tenda a immettere nell'ordinamento una disciplina estranea».

<sup>72</sup> Cfr. sent. n. 32/2014, cons. n. 4.1.

<sup>73</sup> Le disposizioni impugnate, inserite in sede di conversione, modificavano il testo unico in materia di stupefacenti, parificando il trattamento sanzionatorio delle «droghe leggere» e delle «droghe pesanti».

<sup>74</sup> Cfr. sent. n. 32/2014, cons. n. 4.4. Qui la Corte nota che l'approvazione dell'emendamento disomogeneo ha precluso «una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina in tal modo introdotta», impedendo alle «Commissioni di svolgere in Senato l'esame referente richiesto dal primo comma dell'art. 72 Cost.» e al Presidente della Repubblica di «fare uso della facoltà di rinvio delle leggi ex art. 74 Cost.»; e rileva come «il rispetto del requisito della omogeneità [...] sia di fondamentale importanza per mantenere entro la cornice costituzionale i rapporti istituzionali tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica nello svolgimento della funzione legislativa».

<sup>75</sup> Cfr. M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, pp. 1162 ss.: se «l'abusiva utilizzazione dei presupposti della decretazione d'urgenza non può trovare rimedio efficace nella sola giurisprudenza costituzionale, perché è la stessa politicità dei presupposti che reclama la politicità della sede del controllo», nondimeno «si deve essere esigenti [...] anche con il giudice costituzionale»: questi dovrebbe valorizzare la portata specifica del precetto della straor-

to, la Corte ha dimostrato di avere un'uguale consapevolezza delle proprie responsabilità nelle ricordate decisioni con cui ha censurato decreti-legge e leggi di conversione carenti sotto il profilo dell'omogeneità<sup>76</sup>. Tuttavia deve rimarcarsi come essa, pur censurando i vizi di disomogeneità originaria e sopravvenuta, abbia dato in concreto un'interpretazione per certi versi restrittiva di tale nozione. Infatti la disomogeneità originaria è censurabile solo qualora risulti «evidente»<sup>77</sup>; mentre l'omogeneità fra decreti ed emendamenti apportati in sede di conversione può derivare anche soltanto da una comune finalità perseguita<sup>78</sup>.

Se la Corte ha già avuto modo di pronunciarsi sull'uso della decretazione d'urgenza negli anni della crisi, ancora mancano decisioni significative sull'uso della delegazione legislativa finalizzata all'attuazione di riforme riconducibili all'indirizzo politico "condizionato". Ciò si spiega con la circostanza, già rilevata, per cui tale strumento ha conosciuto un declino durante le esperienze dei Governi Monti e Letta, per essere riutilizzato, allo scopo di realizzare riforme di ampia portata in ambiti quali il diritto del lavoro e le autonomie territoriali, soltanto dal Governo Renzi. Proprio l'importanza delle recenti deleghe induce a chiedersi come le loro caratteristiche e le modalità che ne hanno contraddistinto l'approvazione e l'attuazione possano valutarsi alla luce dei pregressi orientamenti della giurisprudenza costituzionale.

---

dinarietà, che «si sostanzia nella prescrizione che la decretazione d'urgenza non può essere uno strumento ordinario di normazione primaria»).

<sup>76</sup> La svolta sancita dalla sent. n. 32/2014 non ha tuttavia ricevuto un plauso unanime: accanto ai consensi (ad es. per A. CELOTTO, *Uso e abuso della conversione in legge*, in *Federalismi.it – Focus Fonti*, n. 1/2014, si tratta di una «nitida e correttissima restrizione» e «un macigno sulle attuali prassi del circuito governativo-parlamentare») sono state espresse perplessità, fondate in particolare sul rilievo che, mentre l'esigenza di omogeneità originaria del decreto legge «è posta essenzialmente a salvaguardia della possibilità, per le Camere, di valutare opportunamente la disciplina governativa in sede di conversione», l'esigenza di omogeneità fra legge di conversione e decreto finirebbe «per palesarsi come dettata a tutela della potestà di decretazione d'urgenza» in quanto «finalizzata ad evitare lo stravolgimento della disciplina decretizia»: sicché «l'attuale strabismo che sembra connotare il sindacato operato alla sua stregua, tutto incentrato sulla legge di conversione emendativa, assicura un privilegio alla fonte governativa e, per conseguenza, uno sbilanciamento nei rapporti fra Esecutivo e Legislativo tutto a favore del Governo normatore» (così P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto: la strana storia della "omogeneità normativa"*, pp. 11 s., nello stesso *Focus di Federalismi.it*). Simili critiche, autorevoli e in linea di principio condivisibili, possono tuttavia apparire troppo severe, qualora si consideri che l'approvazione degli emendamenti disomogenei suole essere imposta dal Governo mediante il ricorso alla fiducia (e qualora si consideri la difficoltà di individuare vie alternative per sanzionare tali abusi).

<sup>77</sup> Nella sent. n. 22/2012 un decreto "mille proroghe" («caso conclamato di disomogeneità originaria» per A. SIMONCINI, E. LONGO, *op. cit.*, p. 11) è considerato omogeneo in ragione della comune finalità delle previsioni in esso contenute... di differire la scadenza di termini legislativamente previsti.

<sup>78</sup> Cfr. sent. n. 251/2014: alcune norme aggiunte in sede di conversione (con maxi-emendamento su cui era stata posta la fiducia) alla luce dei criteri indicati nelle sentt. nn. 22/2012 e 32/2014 «superano il vaglio della Corte, in quanto [...] non possono dirsi prive di ogni plausibile legame con quelle originarie». La sent. n. 94/2016 ha riaffermato la validità di quei criteri, dichiarando illegittima una norma inserita in sede di conversione. Ma, come nota la stessa Corte, in questo caso la sent. n. 32/2014 costituiva un «precedente specifico»: la norma era stata inserita nel medesimo decreto al cui testo erano state aggiunte quelle dichiarate illegittime da tale precedente; e anch'essa modificava il regime sanzionatorio in materia di stupefacenti, risultando eterogenea per finalità rispetto all'unica previsione originaria alla quale sarebbe stata in ipotesi riconducibile, diretta al recupero di tossicodipendenti recidivi.

Come è noto, la Corte si è tradizionalmente mostrata indulgente sia verso il legislatore delegante sia verso il legislatore delegato nel sindacare il rispetto dei limiti previsti dall'art. 76 Cost.<sup>79</sup>. In particolare l'indulgenza, dietro la quale è evidente la volontà di non interferire nel rapporto politico fra Parlamento e Governo<sup>80</sup>, si manifesta nell'esitazione a censurare le leggi di delega, pur quando queste siano generiche e vaghe nell'indicazione dei principi e criteri direttivi<sup>81</sup>; e nel ricorso al criterio della *ratio* o finalità della delega per supplire alla carenza di precisione, con l'affermazione di un ampio margine di discrezionalità del legislatore delegato<sup>82</sup> (per quanto il controllo sull'eccesso di delega sia più «ficcante»<sup>83</sup> rispetto a quello sulla legge di delega).

Quanto ai «limiti ulteriori» e in particolare ai pareri parlamentari sugli schemi di decreto legislativo trasmessi dal Governo prima dell'adozione definitiva<sup>84</sup>, la loro previsione da parte del legislatore delegante è frequente. Tuttavia, se il Governo deve ritenersi obbligato a rispettare gli oneri procedurali corrispondenti<sup>85</sup>, esso non è vincolato a conformarsi nel merito a quanto espresso nei pareri acquisiti, per cui è tutt'altro che raro che questi siano disattesi. Inoltre si è rilevato che, se la sottoposizione degli schemi dei decreti ai pareri delle Commissioni è in linea di principio «un modo per riaffermare il ruolo del Parlamento», nella pratica si osserva l'effetto paradossale per cui alla previsione del parere suole corrispondere quella di principi e criteri direttivi generici, come se il controllo «a valle» potesse compensare la scarsa delimitazione «a monte» del potere del legislatore delegato<sup>86</sup>. Mentre così non è, poiché appunto si tratta di pareri non vincolanti.

---

<sup>79</sup> Su cui v. M. LUCIANI, *op. ult. cit.*; F. BIONDI DAL MONTE, *La giurisprudenza costituzionale sui decreti legislativi nella XIV e XV legislatura*, in *Le trasformazioni della delega legislativa*, cit., pp. 93 ss.; E. FRONTONI, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale*, in *Gli atti normativi del Governo*, cit., pp. 37 ss.

<sup>80</sup> In questo senso, v. G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*, cit., p. 72, che ricorda l'eccezione della sent. n. 280/2004, sulla legge «La Loggia» (in proposito v. P. MASALA, *Delegazione legislativa e attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le trasformazioni della delega legislativa*, cit., pp. 181 ss.).

<sup>81</sup> Cfr. sent. n. 224/1990, per cui i principi e criteri direttivi costituiscono «una fenomenologia estremamente variegata», che include «ipotesi in cui la legge delega pone finalità dai confini molto ampi e sostanzialmente lasciate alla determinazione del legislatore delegato».

<sup>82</sup> Cfr. sent. n. 230/2010, per la quale, posto che la discrezionalità del legislatore delegato «può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega», «per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali – più o meno ampi – margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente» (principio ribadito, da ultimo, dalla sent. n. 59/2016).

<sup>83</sup> Così ancora G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*, cit. p. 72.

<sup>84</sup> Su cui v. A. DI CAPUA e E. FERIOLI, *I pareri parlamentari*, cit., pp. 29 ss.

<sup>85</sup> Cfr. sent. n. 33/2011, che, dopo aver ribadito che «il legislatore delegante è legittimato a porre [...] limiti ulteriori – e non meno cogenti – rispetto a quelli fissati dall'art. 76 Cost.», ha precisato che il legislatore delegato deve, a pena di illegittimità del decreto, osservare le procedure di collaborazione fra Stato e Regioni previste dalla legge di delegazione.

<sup>86</sup> Cfr. G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*, cit., p. 74, sulla scia di E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, p. 18.



Se alla luce degli orientamenti tradizionali è risultato sempre abbastanza facile, per il Governo, aggirare i limiti posti dall'art. 76 Cost. per attuare le proprie politiche<sup>87</sup>, deve prevedersi che, in mancanza di un'evoluzione di tali orientamenti, il ricorso disinvolto alla delegazione legislativa per l'attuazione dell'indirizzo politico "condizionato" non incontrerà maggiori intralci. In particolare, potranno continuare a dettarsi principi e criteri direttivi generici e indeterminati, nonostante in dottrina si ribadisca che «l'esigenza che al Parlamento sia conservato il dominio del processo nomopoietico primario dovrebbe impedire la genericità e imporrebbe la puntualità e la determinatezza dei precetti della delegazione»<sup>88</sup>. Il caso della l. n. 183/2014 induce a chiedersi se possano ammettersi deleghe generiche che incidono sulla forma di Stato e in particolare su diritti costituzionalmente sanciti (ad esempio riducendo fondamentali guarentigie già previste a tutela dei lavoratori) e se possa ammettersi che simili deleghe siano conferite da un disegno di legge di iniziativa governativa approvato con voto di fiducia. In questa prospettiva, lo scrutinio di costituzionalità della recente delega sul lavoro può rappresentare un banco di prova di sicuro interesse. Ancor più perché il legislatore delegato ha disciplinato, fra le altre, la materia dei licenziamenti collettivi, non menzionata nella legge delega (oltretutto in difformità dai pareri emessi dalle Commissioni di entrambe le Camere): sicché sono ipotizzabili motivi di incostituzionalità sia per quanto riguarda il rispetto dei vincoli dell'art. 76 Cost. da parte del legislatore delegante sia sotto il profilo dell'eccesso di delega<sup>89</sup>.

In conclusione, benché la Corte costituzionale non sia rimasta inerte, deve rilevarsi l'insufficienza della sua giurisprudenza ad arginare la tendenza espansiva che contraddistingue l'esercizio dei poteri normativi del Governo. In generale, pur con le rilevanti eccezioni ricordate, in quest'ambito continua a prevalere un atteggiamento di cautela. Una reazione più decisa, in particolare sul terreno della delegazione, appare auspicabile, per la ragione fondamentale che l'esigenza di contrastare gli abusi dell'esecutivo discende dalla disciplina costituzionale in materia di fonti. Muovendo dalla constatazione che dalla Costituzione emerge una chiara «diffidenza» verso l'esercizio del potere normativo da parte del Governo, si è autorevolmente affermato che, se per contenerne l'operato «entro confini compatibili con il complessivo disegno costituzionale», è indispensabile che il Parlamento svolga un più stringente controllo politico, è altresì necessario che la Corte svolga il proprio ruolo di assicurare «la garanzia *giuridica* delle attribuzioni parlamentari» in maniera efficace<sup>90</sup>. Tanto più, può aggiungersi, se il controllo politico è inibito dal ricorso sistematico alla questione di fiducia (e se il Parlamento è e sarà composto, in tutto o in parte, da "nominati" selezionati in base a criteri di fedeltà).

---

<sup>87</sup> «In controtendenza» (nota M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, pp. 1170 s.) è la sent. n. 278/2010, secondo cui «la sopravvenuta normativa delegata non sarebbe, neppure in linea teorica, idonea a superare un eventuale vizio di costituzionalità che dovesse inficiare le norme di delega».

<sup>88</sup> M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, p. 1169.

<sup>89</sup> Per un'analisi riferita agli aspetti più controversi della riforma v. S. GIUBBONI, *Profili costituzionali del contratto di lavoro a tutele crescenti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015.

<sup>90</sup> In questo senso M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, p. 1179.

Ci si può pertanto domandare se, alla luce della recente svolta in materia di decretazione d'urgenza, non siano ipotizzabili nuovi sviluppi giurisprudenziali atti a censurare ulteriori abusi del Governo. Ovvero se, sulla scia di quanto la Corte ha già affermato, essa non possa giungere a sanzionare altri casi in cui l'approvazione di atti che incidono sui diritti e sulla forma di Stato avvenga con modalità tali da comprimere fortemente il ruolo del Parlamento. Si pensa, di nuovo, all'ipotesi in cui deleghe generiche siano approvate con ricorso alla questione di fiducia, posta su un disegno di legge o su emendamenti del Governo, senza che la perdita di controllo parlamentare "a monte" possa essere compensata dalla previsione di pareri sugli schemi di decreto. Anche in simili casi la Corte potrebbe ravvisare un vizio relativo alle modalità di approvazione dell'atto: il quale, per il proprio oggetto o la propria portata di «innovazione sistematica», richiederebbe «un adeguato dibattito parlamentare», «una discussione specifica e una congrua deliberazione» (secondo le formule usate nella sent. n. 32/2014).

## **5. Questione democratica e questione sociale fra livello nazionale e livello europeo (tecnica, politica e Corti)**

L'analisi svolta permette di esprimere alcune considerazioni d'insieme. Si deve rimarcare, anzitutto, come il confronto fra le tendenze in materia di legislazione successive alla ridefinizione delle regole della *governance* dell'UE(M) avvenuta nel contesto della crisi e quelle preesistenti porti a constatare una forte espansione del ruolo dell'esecutivo: un vero e proprio salto qualitativo, evidente quando si considerino la tipologia delle fonti utilizzate per l'attuazione delle riforme che hanno inciso su aspetti qualificanti della forma di Stato e le modalità della loro approvazione. Il ricorso alla decretazione d'urgenza, alle questioni di fiducia e ai c.d. maxi-emendamenti, la previsione di deleghe ampie e generiche, le forzature nell'applicazione dei regolamenti parlamentari, oltre a essere divenuti più frequenti, caratterizzano l'approvazione di provvedimenti che incidono sullo Stato sociale, sull'organizzazione territoriale e sulle regole di funzionamento della democrazia. Il Governo ha così acquisito una posizione di netta preminenza, ancor più rafforzata dalle recenti riforme costituzionali (approvate e in corso di approvazione). Non vi è dubbio che su tale evoluzione hanno influito in materia determinante la crisi e la nuova *governance* economica europea e che le tendenze relative alle forme della legislazione sono da porre in stretta relazione con i contenuti che questa ha assunto nel nuovo contesto. Le riforme che incidono sui diritti e sulle autonomie sono riconducibili a un indirizzo politico "condizionato", risultando coerenti con gli orientamenti posti alla base di tale *governance* e con le indicazioni che da questa provengono; e il rafforzamento dell'esecutivo sul piano dell'esercizio della funzione legislativa corrisponde all'esigenza di garantirne l'attuazione, invocata dai Governi succedutisi per legittimare tanto i contenuti delle riforme quanto le modalità che ne hanno caratterizzato l'approvazione<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> Si può sostenere che a determinare le tendenze che hanno caratterizzato l'esercizio della funzione legislativa nelle ultime due legislature, e in particolare i frequenti abusi del Governo, abbia contribuito la compo-

Questi rilievi conducono, in primo luogo, a considerare l'attuale configurazione dei rapporti fra ordinamento europeo e ordinamento interno, con specifico riferimento alla sfera delle politiche sociali e del lavoro. Nel nuovo contesto non si è compiuta un'evoluzione da un assetto di sostanziale federalismo duale (di separazione fra la sfera del mercato, di competenza del livello sovranazionale, e gli Stati sociali nazionali) a un assetto di federalismo cooperativo (nel quale agli Stati sociali nazionali dovrebbe affiancarsi un nucleo forte di politica sociale dell'Unione), bensì i rapporti sono andati strutturandosi secondo uno schema simile a quello del federalismo di esecuzione: così, in particolare, nell'ambito dell'UEM, quelli fra livello sovranazionale e Stati in difficoltà che hanno "beneficiario", in varie forme, di una solidarietà finanziaria condizionata. Non solo gli esecutivi (in particolare quelli degli Stati più forti, in un quadro di "intergovernamentalismo" asimmetrico) determinano gli orientamenti della *governance* economica, insieme con istituzioni sovranazionali la cui legittimazione è prevalentemente tecnocratica: tale *governance* implica, sul piano interno, la loro preminenza rispetto alle assemblee legislative (nazionali e territoriali, ove presenti), in funzione dell'attuazione dell'indirizzo politico "condizionato", il cui obiettivo primario non è la costruzione di una politica sociale federale, ma la stabilità finanziaria, perseguita anzitutto attraverso la riduzione della spesa sociale, a cui si aggiunge la flessibilizzazione del lavoro.

Alla ristrutturazione dei rapporti fra gli ordinamenti corrisponde perciò una ridefinizione dei rapporti sociali rispetto all'equilibrio fissato nella stagione del "compromesso socialdemocratico": una redistribuzione di diritti e redditi che avvantaggia i poteri economico-finanziari a scapito dei lavoratori e degli esclusi, e in generale delle classi medio-basse<sup>92</sup>. Nel nuovo contesto europeo si intensificano le pressioni a cui quell'equilibrio è sottoposto per effetto della globalizzazione. Il doppio deficit dell'UE (democratico e sociale<sup>93</sup>) si ripercuote sul livello nazionale: qui il Parlamento cessa di essere la sede primaria nella quale viene operata la mediazione fra i contrapposti interessi sociali in una democrazia pluralista, per divenire luogo di ratifica di decisioni prese dal Governo, che a sua volta è esecutore di scelte largamente predeterminate a livello sovranazionale mediante processi di natura prevalentemente intergovernativa, i quali risentono della sproporzione di forze fra gli Stati. Nell'Unione e negli Stati, la democrazia arretra a favore di una *governance* tecnocratica, le cui prescrizioni causano un aumento delle disuguaglianze sociali.

Premesso ciò, sono necessarie alcune precisazioni. In primo luogo, occorre sottolineare come i vincoli di bilancio e in generale le indicazioni che scaturiscono dalla nuova go-

---

zione dei due rami del Parlamento e delle maggioranze (ampie, ma poco coese). Tuttavia, se mai la nuova legge per l'elezione della Camera dei deputati, assegnando a un'unica lista la maggioranza dei seggi, dovesse assicurare ai futuri Governi un sostegno abbastanza consistente da permettere di ridurre il ricorso alle decretazioni d'urgenza e alle questioni di fiducia (il che non è certo, per la possibilità di divisioni successive al voto), ciò avverrebbe al prezzo di una drastica perdita di rappresentatività.

<sup>92</sup> In questo senso v., in particolare, L. GALLINO, *Il colpo di stato di banche e governi*, cit.

<sup>93</sup> Sul "deficit sociale", v., fra gli altri, oltre agli scritti di S. GIUBBONI, quelli di vari autori raccolti in *Resocialising Europe in a time of crisis*, a cura di N. COUNTOURIS e M. FREEDLAND, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, e in *Europe's justice deficit?*, a cura di D. KOCHENOV, G. DE BÚRCA, A. WILLIAMS, Oxford-Portland, Hart, 2015.

*vernance* economica da un lato implicino un condizionamento delle scelte politico-legislative degli Stati (la compressione della loro sovranità, in particolare nella sfera sociale, senza che sia formalmente modificato il riparto di competenze fissato nei Trattati); dall'altro lato consentano di *legittimare* le politiche nazionali di austerità e di riforma del mercato del lavoro, nonché la preminenza degli esecutivi nell'esercizio della funzione legislativa. Ci si deve perciò chiedere se realmente e sempre le autorità nazionali non abbiano alternative, non dispongano di margini di autonomia (o di esercizio della propria sovranità). È lecito sospettare che quanto accade trovi spiegazione, oltre che nella forza "irresistibile" della finanza globalizzata, anche nella scarsa propensione delle classi dirigenti europee (nazionali e sovranazionale) ad opporvisi: che non pochi Governi, in ragione della loro adesione alle dottrine ordoliberali o neoliberali, siano lieti di collaborare all'esecuzione dell'indirizzo politico "condizionato", mentre il riferimento alla crisi e alla nuova *governance* europea permette di attribuire al livello sovranazionale la responsabilità di interventi impopolari. In questo senso, deve parlarsi non solo di esecuzione degli orientamenti definiti a livello sovranazionale, ma altresì di un loro uso strumentale, come leva e pretesto<sup>94</sup> per la giustificazione di politiche e di modalità di esercizio della funzione legislativa contrastanti con i principi e gli equilibri costituzionalmente sanciti.

In secondo luogo, nel nuovo contesto non tutti i Parlamenti nazionali sono ugualmente indeboliti, bensì si osservano notevoli asimmetrie: basti ricordare che la Corte costituzionale tedesca ha consolidato il proprio orientamento diretto a salvaguardare le prerogative del Parlamento federale, in ragione del persistente deficit democratico dell'UE e in particolare del ruolo ancora marginale del Parlamento europeo; mentre negli Stati i cui Governi hanno sottoscritto accordi per l'accesso ad aiuti finanziari i Parlamenti sono stati spossessati dei propri poteri e mortificati ancor più che in Italia<sup>95</sup>.

In conclusione, l'analisi svolta mostra come le trasformazioni del sistema delle fonti abbiano implicazioni sulla forma di Stato e in particolare sulla garanzia dei diritti riconosciuti dalla Costituzione: quelle recenti hanno permesso agli esecutivi di adottare riforme che hanno sancito un mutamento degli equilibri sociali, indotto dal contesto di crisi e dalla visione sottostante al processo di integrazione europea in questa fase storica. Riducendo la spesa sociale e riformando il mercato del lavoro è stata realizzata un'operazione redistributiva comportante un aumento delle disuguaglianze, con modalità che hanno accresciuto la preminenza dell'esecutivo e compresso il ruolo del Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa. Al contempo vengono approvate riforme costituzionali ed elettorali che esaltano tale preminenza, sancendo il passaggio a una democrazia sempre meno rappresentativa, nella quale le "decisioni" dell'esecutivo sono dirette ad attuare un indirizzo politico eterodeterminato (o "eterolegittimato"), definito sulla base di accordi intergovernativi, nella cornice di una *governance* tecnocratica che risente dei condizionamenti esercitati dai poteri finanziari nell'era della globalizzazione. In altri termini, le vicende in atto evidenziano i riflessi

---

<sup>94</sup> Nello stesso senso v. A. GUAZZAROTTI, *Riforme del mercato del lavoro*, cit.

<sup>95</sup> Cfr. C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei Parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2014.

dell'odierna perdita di centralità della legge e del Parlamento sull'effettività dei diritti<sup>96</sup>, rendendo manifesto l'indissolubile legame fra questione democratica e questione sociale.

La soluzione dei problemi riscontrati nell'ordinamento interno non può prescindere dalla considerazione del legame, anch'esso indissolubile, fra livello nazionale e livello sovranazionale. Per arginare gli abusi del Governo e garantire le prerogative del Parlamento occorrerebbe, per mezzo di riforme della Costituzione e dei regolamenti parlamentari, introdurre nuovi limiti di contenuto all'esercizio dei poteri normativi dell'esecutivo, al ricorso ai maxi-emendamenti e alle questioni di fiducia, nonché prevedere l'inapplicabilità di misure antistruzionistiche, o ancora aggravamenti procedurali, quando si verta in materie come i diritti costituzionali o la legge elettorale. Inoltre, può auspicarsi la fissazione nella stessa Costituzione di un fondamentale ordine di priorità su cui dovrebbe basarsi la destinazione delle risorse disponibili, con la riserva di una determinata quota del bilancio statale alla garanzia dei diritti sociali. Non può tuttavia ignorarsi la distanza fra simili proposte e le riforme recentemente approvate o in approvazione in Italia. Né, soprattutto, può ignorarsi che se uno Stato membro, in nome della difesa della propria "identità costituzionale", volesse da solo opporsi alle dinamiche connesse all'attuale *governance* economica europea, i suoi sforzi risulterebbero velleitari. Sarebbe impossibile realizzare, oggi, i principi del costituzionalismo democratico e sociale in un solo Paese: per il livello di integrazione raggiunto, per le interdipendenze e la disparità di forze fra i singoli Stati, soprattutto per la sproporzione fra il potere statale e quello della finanza globalizzata. La salvaguardia di quei principi presuppone un mutamento di prospettiva a livello europeo: un rinnovato slancio del processo di federalizzazione e costituzionalizzazione, che richiederebbe, da un lato, l'individuazione dei diritti sociali come priorità dell'azione congiunta dell'Unione e degli Stati e quindi il passaggio dall'attuale solidarietà condizionata e competitiva a una solidarietà redistributiva e cooperativa<sup>97</sup>; dall'altro, nuove basi di legittimazione democratica, e quindi il ridimensionamento del ruolo dei Governi a vantaggio dei Parlamenti, nazionali e (soprattutto) europei<sup>98</sup>. Quelle appena indicate appaiono

---

<sup>96</sup> Come nota anche D. MORANA, *L'effettività dei diritti costituzionali, tra crisi della legge e (in)disponibilità di risorse*, in *Amministrazione e democrazia*, a cura di G.C. DE MARTIN e D. MORANA, Padova, Cedam, 2013, pp. 69 ss., per cui, di fronte a «tendenze patologiche» che mettono in crisi il sistema delle fonti, non ci si può limitare a descriverle, «condividendo prassi orientate alla semplificazione dei processi decisionali in nome della (presunta) efficienza del risultato»: poiché in tal modo si rinunciarebbe alla tenuta del sistema delle garanzie dei diritti costituzionali.

<sup>97</sup> In questo senso v., ad es., oltre ai già citati scritti di S. GIUBBONI, S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, Laterza, 2014. Alcune proposte sono avanzate in *Resocialising Europe in a Time of Crisis*, cit. (sintetizzate nelle conclusioni di N. COUNTOURIS e M. FREEDLAND, pp. 493 ss.). Nella stessa prospettiva dovrebbe essere perseguito il massimo sviluppo delle «potenziali sinergie fra il Consiglio d'Europa e l'UE nell'area dei diritti sociali», fino all'adesione dell'UE alla Carta sociale europea, come raccomandato dal *Brussels' Document on the Future of the Protection of Social Rights in Europe*, elaborato nel 2015 da un gruppo di accademici indipendenti nell'ambito del "Processo di Torino" (processo avviato nel 2014 su impulso del Segretario generale del Consiglio d'Europa con l'obiettivo di migliorare la protezione dei diritti sociali nel continente attraverso il rafforzamento del sistema fondato sulla Carta e delle sue relazioni con il diritto dell'UE; il documento è reperibile in [www.coe.int](http://www.coe.int)).

<sup>98</sup> Fra le proposte dirette a superare il deficit democratico dell'UE v. quella avanzata da A.K. MANGOLD, *Democratic Legitimacy of EU Law: Two Proposals to Strengthen Democracy in the European Union*, in *Constitutional Sovereignty and Social Solidarity in Europe*, a cura di J. VAN DER WALT e J. ELLSWORTH, Baden Ba-

come le condizioni indispensabili per un recupero di *government* e uno sviluppo del processo di integrazione coerente con la tradizione costituzionale europea<sup>99</sup>.

In mancanza di una simile evoluzione, che potrà derivare solo da un mutamento degli equilibri politici all'interno dell'Unione, continuerà ad essere fondamentale, a salvaguardia dello Stato sociale e della democrazia rappresentativa, il ruolo svolto dai Giudici costituzionali nazionali (posto che la Corte di giustizia non è ad oggi nelle condizioni di svolgere un ruolo analogo a livello sovranazionale). È certo difficile immaginare, da parte delle Corti degli Stati "in difficoltà", quali quella italiana o quella spagnola, un attivismo speculare a quello della Corte tedesca a garanzia delle prerogative del Parlamento, per le inevitabili tensioni con il potere esecutivo. Ancor più problematico, per le ripercussioni sul rispetto dei vincoli di bilancio europei, è immaginare che il sindacato sulle innovazioni socialmente regressive possa divenire più penetrante senza produrre reazioni conflittuali. Inoltre, si può convenire che la giurisprudenza delle Corti, per sua natura, è insufficiente a supplire alla carenza di un disegno politico coerente con i principi costituzionali; o, ancora, che il "governo dei giudici" non sarebbe la soluzione ideale al problema del *deficit* di democrazia e giustizia sociale della costruzione europea. Nondimeno – finché tale *deficit* persisterà e gli organi del circuito democratico-rappresentativo nazionale non potranno o non vorranno opporsi alle involuzioni che ne derivano – non sembra giusto muovere alle Corti il rimprovero di svolgere la funzione che è loro propria, di assicurare, in qualunque temperie, il primato della Costituzione.

L'analisi svolta induce a concludere che la Corte italiana, sviluppando coerentemente indirizzi affermati nelle sue recenti decisioni, potrebbe assicurare una migliore difesa dello Stato sociale e della democrazia parlamentare: da un lato, esigendo che le scelte di destinazione delle risorse e le politiche di "razionalizzazione" della spesa siano coerenti con le priorità costituzionali e pertanto che le innovazioni legislative che comportano costi sociali siano proporzionate e adeguatamente motivate (potendo valorizzare a tal fine anche gli spunti desumibili dalla giurisprudenza delle Corti europee sovranazionali); dall'altro lato, facendo valere, in ipotesi ulteriori rispetto a quelle già censurate, l'esigenza di una discussione parlamentare congrua ed effettiva come requisito di validità costituzionale degli interventi che comportano innovazioni sistematiche o comunque incidono su aspetti qualificanti della forma di Stato, quali i diritti sociali di prestazione e il diritto al lavoro.

---

den, Nomos, 2015, pp. 165-191, articolata in precise «linee guida» che dovrebbero trovare svolgimento all'interno di una «nuova Costituzione federale». Sulle previsioni introdotte con il Trattato di Lisbona con l'obiettivo di valorizzare il ruolo dei Parlamenti, nonché sulle prospettive relative a tale aspetto, v. P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2010; A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013; *Il sistema parlamentare euronazionale*, a cura di N. LUPO e A. MANZELLA, Torino, Giappichelli, 2014; R. BELLAMY, S. KRÖGER, *Domesticating the Democratic Deficit? The Role of National Parliaments and Parties in the EU's System Governance*, in *Parliamentary Affairs*, n. 2/2014, pp. 437-457; *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, a cura di F. LANCHESTER, Milano, Giuffrè, 2016.

<sup>99</sup> La necessità di un doppio processo, «ricostituente» a livello nazionale e «costituente» a livello europeo, è ad es. sostenuta da L. FERRAJOLI, *Il nesso, oggi in crisi, tra uguaglianza, sviluppo economico e democrazia*, in *Il progetto costituzionale dell'uguaglianza*, a cura di C. GIORGI, Roma, Ediesse, 2014, pp.157 ss., coerentemente con le tesi espresse in ID., *La democrazia attraverso i diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2013.