

# LAVORO PRIVATO E LINEE DI TENDENZA DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Lisbona 16 ottobre 2015

Relatore: Giudice costituzionale prof. Silvana Sciarra

## Sommario:

1. Il riparto delle competenze Stato-Regioni: la formazione professionale e il collocamento. 2. Il diritto sindacale. 2.1. La libertà sindacale nell'impresa privata e la sentenza n. 231 del 2013 sulle rappresentanze sindacali aziendali. 2.2. La deroga alle disposizioni di legge e di contratto nei cosiddetti "accordi di prossimità": la sentenza n. 221 del 2012. 2.3. La libertà sindacale nel lavoro pubblico: la sentenza n. 178 del 2015. 2.4. I contratti collettivi come parametro di determinazione della giusta retribuzione: la sentenza n. 51 del 2015. 3. La previdenza e l'adeguatezza del trattamento pensionistico: la sentenza n. 70 del 2015.

Per facilitare lo scambio di esperienze e la comprensione delle principali tendenze nella giurisprudenza costituzionale, ho individuato tre àmbiti normativi entro cui racchiudere alcune riflessioni, senza pretesa alcuna di esaustività. La giurisprudenza che riguarda il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni è trattata dal collega, giudice Giancarlo Coraggio.

## 1. IL RIPARTO DELLE COMPETENZE STATO-REGIONI: LA FORMAZIONE PROFESSIONALE E IL COLLOCAMENTO

Il primo terreno, su cui la Corte si esercita da tempo, è quello della definizione delle competenze Stato-Regioni.

Tale definizione interseca sotto molteplici profili la materia del diritto del lavoro. Un accenno è dunque necessario per completezza dell'informazione, anche perché la giurisprudenza della Corte sollecita, per alcuni aspetti, l'intervento del legislatore.

Con riguardo al settore della formazione professionale, le interferenze tra i diversi àmbiti di competenza si presentano quanto mai sfaccettate e complesse.

La Corte, a tale riguardo, ha tracciato una linea di demarcazione tra materie devolute alla competenza della Regione e materie devolute alla competenza dello Stato, valorizzando, anche di recente, la competenza concorrente delle Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.)<sup>1</sup>.

Alle Regioni, secondo tale impostazione, spettano l'istruzione e la formazione professionale pubbliche, che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni approntano in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi.

Quanto alla disciplina della formazione interna, che i datori di lavoro offrono in ambito aziendale ai propri dipendenti, si è ritenuto che rientri nell'ordinamento civile dello Stato, in quanto inscindibilmente legata al contratto individuale di lavoro<sup>2</sup>.

La competenza delle Regioni si estende, dunque, a tutti i settori diversi dalla formazione aziendale in senso stretto e include anche quei tirocini formativi e di orientamento non curricolari che lo Stato, con la normativa dichiarata illegittima (art. 11 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011), aveva disciplinato, ravvisando, nel caso di specie, una regolamentazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali<sup>3</sup>.

L'intreccio di tali competenze si manifesta in maniera esemplare con riguardo al contratto di apprendistato, che registra la connessione tra i diversi livelli di formazione professionale (la formazione di natura squisitamente aziendale e la formazione impartita dalle Regioni) e presenta, inoltre, molteplici punti di contatto con la materia delle norme generali in tema d'istruzione, di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera n), e con la materia delle professioni, a competenza ripartita tra lo Stato e le Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.).

In quest'ambito, il nucleo essenziale e intangibile della competenza delle Regioni riguarda l'addestramento teorico e pratico offerto o prescritto obbligatoriamente al lavoratore o comunque a chi aspiri al lavoro<sup>4</sup>.

Più incisivo risulta il ruolo dello Stato nel sistema del collocamento pubblico.

La Corte ha ritenuto rispettosa delle competenze delle Regioni<sup>5</sup> una disciplina che concentra in capo allo Stato le competenze in materia di conduzione coordinata ed integrata del sistema informativo lavoro (art. 1, comma 2, lettera b), numero 4, della legge n. 30 del 2003): il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale è, difatti, materia di competenza esclusiva dello Stato, in base al disposto dell'art. 117, comma 2, lettera r),

---

<sup>1</sup> Cfr. sentenza n. 287 del 2012 (Quaranta, Mattarella).

<sup>2</sup> Sentenza n. 24 del 2007 (Flick, Amirante) e sentenza n. 50 del 2005 (Onida, Amirante).

<sup>3</sup> Sentenza n. 287 del 2012, già citata, punto 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>4</sup> Sentenza n. 176 del 2010 (Amirante, Finocchiaro).

<sup>5</sup> Sentenza n. 50 del 2005, citata.

Cost., che, tuttavia, non preclude un margine di manovra delle Regioni con riguardo alla predisposizione, in sede regionale, di sistemi di raccolta dati.

È legittima la previsione, che demanda allo Stato anche il compito di promuovere «snellimento e semplificazione delle procedure di incontro tra domanda ed offerta di lavoro» (art. 1, comma 2, lettera a, legge 30 del 2003), la modernizzazione e la razionalizzazione del sistema del collocamento pubblico (art. 1, comma 2, lettera b), identificando un unico regime autorizzatorio o di accreditamento per gli intermediari pubblici, con particolare riferimento agli enti locali, e privati.

Con riguardo alle disposizioni, che sanciscono un unico regime giuridico per chiunque voglia svolgere attività in senso generico di intermediazione, la Corte ha valorizzato l'esigenza che il mercato del lavoro abbia dimensioni almeno nazionali e ha ribadito che tale esigenza a sua volta si radica nel precetto dell'art. 120, comma 1, Cost. , che vieta di porre limiti all'esercizio del diritto al lavoro.

Il disposto dell'art. 120, comma 1, Cost. costituisce, difatti, la premessa perché siano garantiti anche altri interessi costituzionalmente protetti, quali quelli inerenti alle prestazioni essenziali per la realizzazione del diritto al lavoro, da un lato, e allo svolgimento di attività che possono avere natura economica in regime di concorrenza, dall'altro.

Sono proprio tali interessi sovraordinati a giustificare l'accentramento statale delle competenze in materia di collocamento.

Tale linea di tendenza, che percorre in filigrana la giurisprudenza della Corte, si riflette anche nella recente disciplina adottata dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, sulla scorta della delega conferita dall'art. 1, comma 3, legge 10 dicembre 2014, n. 183.

Il legislatore delegato, nel riordinare la materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, pur mantenendo in capo alle Regioni e alle Province autonome le competenze in materia di programmazione di politiche attive del lavoro (art. 1, comma 4, lettera u, legge 10 dicembre 2014, n. 183), ha istituito l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, partecipata da Stato, Regioni e province autonome e vigilata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, attribuendole un rilevante ruolo propulsivo nelle politiche dell'impiego.

Gli interessi, sottesi alla materia del collocamento e attinenti all'effettività del diritto al lavoro costituzionalmente tutelato (artt. 1, 4, 35 Cost.) e all'efficienza del mercato, dovrebbero giustificare il ruolo rilevante assunto dallo Stato, nella dialettica con le autonomie regionali. Su questo terreno si riapre un confronto circa l'intreccio delle competenze in una materia controversa, nella fase di un'auspicabile ripresa dell'economia e dunque di una attenzione prioritaria alle politiche attive del lavoro.

## **2. IL DIRITTO SINDACALE**

### **2.1. La libertà sindacale nell'impresa privata e la sentenza n. 231 del 2013 sulle rappresentanze sindacali aziendali.**

Il secondo terreno di confronto è quello del diritto sindacale, che ha interessato la Corte negli ultimi anni con riferimento alla Legge 20 maggio 1970, n. 300, nota come Statuto dei lavoratori. Questa legge è stata a lungo considerata un simbolo della così detta legislazione di sostegno sviluppatasi in Europa negli anni Settanta dello scorso secolo, sulla scia della dottrina espressa da un maestro della comparazione quale Otto Kahn-Freund.

Le caratteristiche del diritto sindacale italiano sono ben note nel dibattito comparato, sia per la diffusione di traduzioni in lingua spagnola di alcuni libri di testo, sia per una consolidata tradizione di vicinanza e di scambio fra i giuristi del lavoro, che ha dato luogo talvolta anche a reciproche contaminazioni nella politica legislativa. Le sentenze qui selezionate rivelano la centralità nel dibattito attuale della libertà sindacale e dei diritti a essa connessi. Ciò consente di riflettere sulla tradizione dei diritti sociali a esercizio collettivo, che tanta influenza ha esercitato nel conformare le identità nazionali all'interno dell'UE.

Le lacune dell'ordinamento italiano, ancora oggi non colmate, riguardano l'assenza di una legge sulla efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi nel settore privato e la parallela mancanza di una legge sulla rappresentatività sindacale.

Nel settore del lavoro pubblico, la legge è intervenuta sia per definire gli indici percentuali della rappresentatività (art. 43 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165), sia per disegnare un modello di contratto collettivo vincolante (cfr. art. 40 d.lgs. n. 165 del 2001, con particolare riferimento alle materie disciplinate dalla fonte negoziale, e art. 45, per quel che riguarda il tema dei trattamenti economici).

Nel settore privato, invece, la legge non è mai intervenuta, per cui i criteri per misurare la rappresentatività sono affidati alla contrattazione interconfederale, cioè a un livello centralizzato di accordi che interessano un ampio numero di lavoratori iscritti ai sindacati e le imprese aderenti alle organizzazioni dei datori di lavoro privati. Questo sistema 'di fatto' ha funzionato quando le grandi organizzazioni sindacali hanno scelto di negoziare e di firmare i contratti collettivi unitariamente.

In anni recenti, il sistema delle relazioni sindacali italiane è stato scosso fin nelle fondamenta, a séguito di alcune iniziative assunte dal gruppo Fiat. La scelta della Fiat di introdurre un solo livello di contrattazione collettiva – con la disdetta del contratto collettivo nazionale di categoria – per poi uscire dalla Confindustria, l'organizzazione che rappresenta le imprese private, ha creato

forti tensioni nei rapporti con uno dei sindacati dei lavoratori, particolarmente critico delle strategie aziendali. Altri sindacati hanno scelto di firmare l'accordo Fiat.

La mancata firma di tale accordo da parte della FIOM, il sindacato dei metalmeccanici aderente alla CGIL, ha indotto la Fiat a ritenere che quel sindacato non potesse più esercitare il diritto a costituire la sua rappresentanza in azienda. Inibire l'elezione della rappresentanza aziendale comporta la privazione dei diritti sindacali, che, secondo un'interpretazione restrittiva, farebbero capo alle sole rappresentanze sindacali firmatarie dei contratti collettivi. La FIOM ha rivendicato il suo diritto a costituire rappresentanze sindacali aziendali, denunciando il comportamento antisindacale della Fiat. L'alto numero di iscritti rende questo sindacato portatore di un interesse collettivo al dissenso, che si manifesta nella partecipazione alle trattative, pur nel rifiuto di firmare l'accordo.

La Corte Costituzionale è stata investita della questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, primo comma lettera b) dello Statuto dei lavoratori (Legge 20 maggio 1970, n. 300).

Con un intervento additivo<sup>6</sup>, la Corte chiarisce che la norma è incostituzionale nella parte in cui non prevede che le rappresentanze sindacali aziendali possano essere costituite anche da sindacati che abbiano partecipato alle trattative, senza poi firmare l'accordo.

La norma, nel venir meno alla funzione di selezionare i soggetti in ragione della loro rappresentatività, si trasforma «in meccanismo di esclusione di un soggetto maggiormente rappresentativo a livello aziendale o comunque significativamente rappresentativo»<sup>7</sup>.

Tale meccanismo collide con l'art. 3 della Costituzione, sotto il duplice profilo dell'irragionevolezza intrinseca e dell'arbitraria disparità di trattamento fra sindacati, derivante dal mero dato contingente della sottoscrizione del contratto collettivo con l'azienda.

La Corte ha ritenuto il sistema delineato dall'art. 19 dello Statuto dei lavoratori contrastante con i valori del pluralismo e della libertà di azione dell'organizzazione sindacale: il sindacato dissenziente si vedrebbe preclusa proprio la scelta delle azioni di tutela ritenute più incisive.

La norma, in ultima analisi, si risolverebbe in una «forma impropria di sanzione del dissenso» e in un «illegittimo accordo *ad excludendum*»<sup>8</sup>.

A completare tale disegno – conclude la Corte – non può che intervenire il legislatore, attuando il precetto costituzionale dell'art. 39 e disciplinando la rappresentatività sindacale.

Tale intervento non è privo di implicazioni problematiche, non soltanto per la molteplicità di opzioni che si profilano per il legislatore, ma anche per le remore a disciplinare d'imperio una materia che privilegia il ruolo dell'autonomia collettiva.

---

<sup>6</sup> Sentenza n. 231 del 2013 (Gallo, Morelli).

<sup>7</sup> Cfr. punto 7 del *Considerato in diritto*.

<sup>8</sup> Cfr. il medesimo punto 7 del *Considerato in diritto*.

Nonostante questa equilibrata soluzione, la sentenza ha attirato le critiche di una parte della dottrina, che torna sul tema ben noto dei confini fra giudice e legislatore, in una materia controversa, soprattutto quando, come è accaduto in anni recenti, si rompe l'unità di azione fra sindacati maggiormente rappresentativi e si apre un pericoloso conflitto fra i sindacati stessi, oltre che fra sindacati e datori di lavoro.

## **2.2. La deroga alle disposizioni di legge e di contratto nei cosiddetti “accordi di prossimità”: la sentenza n. 221 del 2012.**

Altra disciplina, che ha suscitato un vasto dibattito, è quella contenuta nell'art. 8 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148.

La disposizione, inserita in una normativa di sostegno dell'occupazione, prevede la possibilità, nell'ambito della contrattazione collettiva di lavoro aziendale e/o territoriale (contrattazione collettiva di prossimità), di realizzare specifiche intese, finalizzate alla maggiore occupazione, alla promozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività.

Tali intese possono derogare alle disposizioni di legge (incluse quelle regionali), vigenti nelle materie oggetto della loro disciplina, e ai contratti collettivi nazionali di lavoro.

In dottrina si è paventata la natura eversiva di tali disposizioni rispetto alla consueta gerarchia delle fonti del diritto del lavoro.

La questione è stata esaminata anche dalla Corte, sia pure dall'angolo visuale del riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni<sup>9</sup>.

La Regione Toscana ha promosso questioni di legittimità costituzionale di tale normativa, lamentando l'incidenza della disposizione impugnata sulla materia di tutela del lavoro, di competenza concorrente regionale e l'indebita preminenza, attribuita al contratto aziendale e/o territoriale rispetto al contratto collettivo nazionale e alla legislazione statale e regionale.

La difesa dello Stato ha replicato che la deroga, disposta dalla norma censurata, riguardava soltanto intese «finalizzate ad una maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'emersione del lavoro irregolare, ad incrementi di competitività e salario, alla gestione di crisi aziendali ed occupazionali e all'avvio di nuove attività»<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Sentenza n. 221 del 2012 (Quaranta, Criscuolo).

<sup>10</sup> Sentenza n. 221 del 2012, punto 2 del *Ritenuto in fatto*.

La Corte ha respinto il ricorso della Regione Toscana, escludendo la lesione delle competenze regionali.

La Corte è giunta a tali conclusioni, riconducendo la norma a materie di competenza esclusiva dello Stato (ordinamento civile) e delimitando, per altro verso, il campo di applicazione delle deroghe sancite dalla disposizione impugnata.

Tali deroghe investono materie circoscritte e, in particolare, l'organizzazione del lavoro e della produzione, con esclusivo riferimento «a) agli impianti audiovisivi e alla introduzione di nuove tecnologie; b) alle mansioni del lavoratore, alla classificazione e inquadramento del personale; c) ai contratti a termine, ai contratti a orario ridotto, modulato o flessibile, al regime della solidarietà negli appalti e ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro; d) alla disciplina dell'orario di lavoro; e) alle modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni coordinate e continuative a progetto e le partite IVA, alla trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e alle conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro, fatta eccezione per il licenziamento discriminatorio, il licenziamento della lavoratrice in concomitanza del matrimonio, il licenziamento della lavoratrice dall'inizio del periodo di gravidanza fino al termine dei periodi di interdizione al lavoro, nonché fino ad un anno di età del bambino, il licenziamento causato dalla domanda o dalla fruizione del congedo parentale e per la malattia del bambino da parte della lavoratrice o del lavoratore ed il licenziamento in caso di adozione o affidamento». Su molte di queste materie è intervenuto in séguito il legislatore, nell'ambito della recente riforma nota come *Jobs Act*.

La ricerca empirica ha peraltro posto in evidenza che il potere di deroga attribuito dalla norma in questione al cosiddetto contratto di prossimità, potere di deroga circondato da limiti oggettivi penetranti, ha consentito agli agenti negoziali di valutare di volta in volta l'eccezionalità delle deroghe e di affrontare nelle singole realtà territoriali situazioni meritevoli di attenzione, con riguardo alla emersione di lavoro sommerso o di crisi aziendali.

La tassatività delle deroghe e le finalità particolari che le ispirano attenuano, dunque, i paventati profili di contrasto con i precetti costituzionali e non sviliscono la funzione di tutela, assegnata alla legge e all'autonomia collettiva.

### **2.3. La libertà sindacale nel lavoro pubblico: la sentenza n. 178 del 2015.**

La libertà sindacale si manifesta quale principio ordinatore dei rapporti fra soggetti che rappresentano interessi collettivi anche con riferimento alla contrattazione collettiva nel settore del lavoro pubblico.

A fronte di un prolungato blocco della contrattazione collettiva in tale ambito, giustificato dalla contingente crisi economica, la Corte ha riconosciuto il valore primario dell'autonomia negoziale, affermandone la connessione inscindibile con la libertà sindacale<sup>11</sup>.

La Corte ha osservato che la libertà sindacale è tutelata sia dalla Costituzione sia da numerose fonti sovranazionali e deve esprimersi nella sua pienezza anche nel lavoro pubblico, come non ha mancato di ricordare anche la Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera, sentenza 12 novembre 2008, *Demir e Baykara contro Turchia*).

Da questo articolato quadro normativo, presidiato anche da fonti sovranazionali, emerge che la libertà di contrattazione collettiva coinvolge «una complessa trama di valori costituzionali»<sup>12</sup>: tale libertà garantisce la parità di trattamento (art. 3 Cost.), la proporzionalità della retribuzione al lavoro prestato (art. 36 Cost.), e non manca di proiettare i suoi effetti benefici anche sul buon andamento complessivo della pubblica amministrazione.

La Corte, nella pronuncia citata, si mostra attenta anche alle esperienze di altri paesi, come il Portogallo, che si sono adoperati per ricercare un giusto punto di equilibrio tra le esigenze di interesse generale della comunità e i requisiti di protezione dei diritti fondamentali dell'individuo (Corte europea dei diritti dell'uomo, Seconda sezione, sentenza 8 ottobre 2013, *António Augusto da Conceição Mateus e Lino Jesus Santos Januário contro Portogallo*).

Nell'orientare la Corte vi è la consapevolezza della dimensione sovranazionale dei problemi legati all'incidenza della crisi, che travalicano i confini dell'ordinamento interno e impongono, proprio per tali caratteristiche, una ricostruzione sistematica di più ampio respiro delle prospettive di tutela, che anche nelle fonti sovranazionali trovano importanti criteri direttivi.

Alla luce di tali premesse, la Corte ha precisato che il bilanciamento tra le esigenze di razionale distribuzione delle risorse e di controllo della spesa e la libertà sindacale deve essere ragionevole e ispirato a criteri di proporzione. Nel bilanciamento non può non tenersi conto del fattore temporale. Le esigenze di risparmio, legate alla crisi economica, si giustificano per periodi limitati nel tempo. La sentenza pone l'accento sulla natura dinamica e procedurale della contrattazione collettiva, che per sua natura non può riguardare il passato, ma il futuro. Per questo si rivolge al legislatore l'invito a riaprire la negoziazione e a stanziare le risorse necessarie, al fine di restituire ai soggetti collettivi il diritto alla contrattazione collettiva. Questa iniziativa deve restare nella sfera di discrezionalità del legislatore, cui spetta valutare il rapporto fra risorse disponibili, valorizzazione del lavoro e buon andamento delle amministrazioni.

---

<sup>11</sup> Sentenza n. 178 del 2015 (Criscuolo, Sciarra), punto 16 del *Considerato in diritto*.

<sup>12</sup> Cfr. punto 17 del *Considerato in diritto*.



Nel decidere questo caso la Corte ha utilizzato una tecnica interpretativa (la così detta ‘costituzionalità sopravvenuta’) che consente di attrarre nell’argomentazione e nella motivazione anche norme entrate in vigore successivamente alla norma censurata nel giudizio incidentale. La sentenza si propone di vincolare il legislatore nelle sue scelte a non comprimere il valore fondamentale che si esprime attraverso la libertà sindacale.

Tale vicenda mostra che sul valore fondante della libertà sindacale la Corte è chiamata a dialogare con altri ordinamenti. È proprio questo dialogo che consente di fondare su basi più solide il bilanciamento tra valori costituzionalmente rilevanti, esercizio che ha interessato, negli anni della crisi, le Corti nazionali e sovranazionali, oltre alle Commissioni di esperti dell’OIL e del Consiglio d’Europa.

Il fattore temporale, che attiene alla durata dei sacrifici imposti dalla crisi economica, assume a questo riguardo particolare rilievo, solo se si distacca da criteri di arbitrarietà. Nel valutare le priorità dettate dalla situazione economica, i legislatori nazionali sono vincolati a parametri di razionalità che si ricavano dall’osservanza dei diritti fondamentali, la cui compressione può solo essere giustificata per ragioni eccezionali e per un tempo limitato.

Con la sentenza 178/2015 la Corte ha raccolto le indicazioni di una sua precedente giurisprudenza, che aveva ritenuto compatibili con i parametri costituzionali le disposizioni sul “blocco” delle progressioni automatiche degli stipendi per il personale di diritto pubblico non contrattualizzato e sul “blocco”, per i docenti universitari, dei meccanismi di adeguamento retributivo<sup>13</sup>.

#### **2.4. I contratti collettivi come parametro di determinazione della giusta retribuzione: la sentenza n. 51 del 2015.**

Un breve cenno si deve dedicare anche al fenomeno del *dumping* salariale, che interessa l’Italia e altri Paesi europei, in cui i contratti collettivi non hanno efficacia *erga omnes*, né sono in vigore leggi sul salario minimo.

La Corte si è trovata ad approfondire la questione di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 4, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 2008, n. 31.

---

<sup>13</sup> Cfr., sul tema, rispettivamente, le sentenze n. 154 del 2014 (Silvestri, Coraggio) e n. 310 del 2013 (Silvestri, Coraggio).

La norma stabilisce che, fino alla completa attuazione della normativa in materia di socio lavoratore di società cooperative, in presenza di un pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative che svolgono attività ricomprese nell'ambito di applicazione di quei contratti di categoria applicano ai propri soci lavoratori i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria.

La Corte ha ricostruito la *ratio* della normativa, in cui si iscrive la disposizione impugnata, e l'ha individuata nell'esigenza di apprestare una tutela più efficace ai soci lavoratori delle società cooperative<sup>14</sup>.

La disposizione impugnata, dunque, lungi dall'estendere *erga omnes* l'efficacia dei contratti collettivi, aggirando l'ostacolo della mancata attuazione dell'art. 39, secondo comma e seguenti, della Costituzione, valorizza il ruolo della contrattazione collettiva come parametro esterno di commisurazione, da parte del giudice, nel definire la proporzionalità e la sufficienza del trattamento economico da corrispondere al socio lavoratore.

Il legislatore, difatti, attribuisce un rilievo cruciale alla contrattazione collettiva, cui spetta definire l'andamento delle dinamiche retributive nei settori in cui operano le società cooperative.

A questa stregua, la contrattazione collettiva assurge a strumento di tutela, richiamato anche per contrastare forme di competizione salariale al ribasso.

Il disegno normativo, così come delineato nella sua autentica ragion d'essere dalla Corte, è indicativo di una sinergia virtuosa tra la fonte normativa e la fonte negoziale, che interagiscono a rafforzare, ciascuna nel proprio ambito, gli strumenti di tutela, secondo una tradizione consolidata nell'ordinamento italiano.

### **3. LA PREVIDENZA E L'ADEGUATEZZA DEL TRATTAMENTO PENSIONISTICO: LA SENTENZA N. 70 DEL 2015.**

Anche la previdenza rappresenta uno snodo cruciale nel bilanciamento tra la discrezionalità del legislatore, che opera con il limite delle risorse disponibili, e il diritto, costituzionalmente fondato, a una prestazione pensionistica adeguata. Su questo terreno si sono misurate altre Corti europee, strette fra le contraddizioni imposte dalle misure di austerità, e le Corti sovranazionali, chiamate a scrutinare la compatibilità delle leggi nazionali con i diritti fondamentali (si veda la recente sentenza della Corte EdU Sez. I, 24 settembre 2015, ricorso n. 13341/2014 *Silva Carvalho Rico contro Portogallo*).

---

<sup>14</sup> Sentenza n. 51 del 2015 (Criscuolo, Sciarra).

La Corte si è soffermata, in particolare, sulla sospensione del meccanismo di rivalutazione delle pensioni, prolungata per due anni ed estesa alle pensioni che superano di tre volte il trattamento minimo INPS<sup>15</sup>. Tale meccanismo di perequazione è descritto nella sentenza come uno strumento tecnico, che rispecchia un metodo obiettivo di adeguamento delle pensioni al mutato potere di acquisto delle stesse.

La sospensione, che non manca di intaccare i trattamenti pensionistici di importo meno elevato, si riverbera sull'adeguatezza e sulla proporzionalità del trattamento pensionistico, che va salvaguardata anche nella fase successiva al collocamento a riposo, soprattutto in ragione dell'innalzarsi delle aspettative di vita. Queste considerazioni, nel porre l'accento sul legame che intercorre tra il diritto a una retribuzione proporzionata al lavoro svolto e comunque sufficiente ad assicurare un'esistenza dignitosa (art. 36, primo comma, Cost.) e il diritto a un trattamento previdenziale adeguato (art. 38, secondo comma, Cost.) si legano alla nozione di 'retribuzione differita' o 'retribuzione previdenziale'<sup>16</sup>.

Nel ragionamento della Corte, l'adeguatezza e la proporzionalità del trattamento pensionistico si configurano come espressione certa, anche se non esplicita, del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e al contempo come attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.

Siamo dunque in presenza di diritti sociali di prestazione, che richiedono al legislatore di intervenire nel rispetto di precisi vincoli costituzionali. Sorge il problema della prevedibilità della spesa e dell'obiettività delle informazioni che la Corte sarebbe tenuta a raccogliere, circa l'entità della spesa medesima. Su questo aspetto esistono opinioni molto contrastanti in dottrina, che riguardano il principio di leale collaborazione fra organi dello Stato, da un lato, e la separazione dei poteri che ciascuno è tenuto a esercitare, dall'altro.

La sentenza 70/2015 è stata preceduta da altre decisioni della Corte che, in situazioni diverse, avevano ritenuto conformi al dettato costituzionale scelte del legislatore, indirizzate a colpire pensioni più elevate e per un periodo più breve<sup>17</sup>. Per questo si è scritto che si è trattato di una sentenza 'annunciata', quasi a voler indicare l'ineludibilità della decisione, giacché, allo scadere del blocco di due anni, il legislatore aveva introdotto una misura non censurata perché ritenuta conforme ai parametri costituzionali della proporzionalità e dell'adeguatezza, nel rispetto di una ragionevole parità di trattamento fra i soggetti destinatari delle misure adottate.

---

<sup>15</sup> Sentenza n. 70 del 2015 (Criscuolo, Sciarra).

<sup>16</sup> Tale legame tra retribuzione e trattamento previdenziale rispecchia, come è stato notato in alcuni commenti, un'impostazione che potrebbe essere in futuro superata, quando sarà dominante il metodo contributivo di calcolo delle pensioni.

<sup>17</sup> In particolare si fa riferimento alla sentenza 316/2010 (Amirante, Mazzella), che aveva già indirizzato un 'monito' al legislatore circa scelte future da adottare.

La norma censurata, nonostante i precedenti richiami provenienti dalla Corte, si collocava al di fuori della più ampia riforma previdenziale, adottata dallo stesso legislatore del tempo, stretto nella morsa dell'emergenza economica. Tale riforma era volta a innalzare l'età del collocamento a riposo, secondo le indicazioni seguite anche in altri paesi europei, sempre al fine di indurre modifiche strutturali della spesa pubblica. Si trattava dunque di una norma per così dire erratica, dettata da esigenze di urgenza nel reperimento di risorse, non collocata all'interno di una riforma di sistema.

La scelta del legislatore nella norma censurata si è rivelata, a un'attenta analisi, priva di una giustificazione razionale che consentisse di collegare i tagli ai meccanismi di rivalutazione delle pensioni con precise valutazioni tecniche circa l'andamento delle politiche di bilancio e non rispettosa delle precedenti pronunce della Corte Costituzionale che avevano segnato una strada virtuosa da seguire.

Nella materia pensionistica la razionalità del legislatore deve misurarsi non solo con il fattore temporale, ma anche con le finalità complessive del risparmio da imprimere alla spesa pubblica. Il richiamo ai vincoli derivanti dall'Unione Europea deve configurarsi come richiamo circostanziato, assistito da dati certi circa la destinazione delle risorse. La relazione tecnica da allegare alla legge assume dunque una rilevanza particolare, proprio per dare fondamento certo alle scelte discrezionali del Parlamento, nel corretto adempimento degli obblighi nascenti dall'adesione all'Unione europea.

Questo aspetto è stato sottolineato da quanti ritengono che, nel bilanciamento fra equilibrio di bilancio e garanzia dei diritti sociali, il primo valore non possa assurgere a 'super-valore' e ispirare in maniera dominante le scelte del legislatore. Si segnalano, d'altro canto, le posizioni di quanti ritengono sufficiente il dato storicamente accertato dell'emergenza economica per giustificare il sacrificio imposto a percettori di redditi sempre accertabili, quali sono i pensionati. Questo sacrificio economico servirebbe a salvare risorse potenzialmente utili per altre strategie di tutela, ad esempio per salvaguardare i giovani o per avviare misure contro la povertà.

La ricerca comparata<sup>18</sup>, affiancata dall'indagine sociologica che studia la propensione al consumo<sup>19</sup>, mostra che le misure di austerità hanno colpito in modo incisivo il ceto medio, indebolito, oltre che dalla riduzione delle pensioni e dei trattamenti retributivi, dalla riduzione delle spese mediche e di altri servizi dello stato sociale. Soprattutto nei paesi del Sud dell'Europa, il ceto medio rappresenta un pilastro della società, che funge da sostegno per giovani e anziani, fornendo continuità a vincoli familiari e di solidarietà.

---

<sup>18</sup> Z. DARVAS and O. TSCHEKASSIN, *Poor and under pressure: the social impact of Europe's fiscal consolidation*, Bruegel Policy Contribution 2015/4, March 2015; C. KILPATRICK, *Constitutions, social rights and sovereign debt states in Europe: a challenging new area of constitutional inquiry*, EUI WP, Law 2015/34

<sup>19</sup> R.SASSATELLI e altri, *Fronteggiare la crisi. Come cambiano i consumi del ceto medio*, Bologna, Il Mulino 2015

La sentenza 70/2015, come altre decisioni analoghe in altri paesi europei, ha posto in risalto l'esigenza di un temperamento ragionevole e proporzionato tra i diversi valori in gioco, che non devono necessariamente collocarsi in una posizione di irriducibile antinomia. In Italia, essa ha sollevato un vivace dibattito, sia nella stampa e in altri mezzi di comunicazione, sia in dottrina, a causa dell'impatto economico derivante dalla sua applicazione. I profili problematici della decisione hanno chiamato in causa la dottrina specializzata nella materia previdenziale e la dottrina costituzionalistica. Il confronto di opinioni mostra l'importanza di temperare ottiche disciplinari diverse.

La maggior parte dei commenti proposti da studiosi di previdenza sociale valorizzano le norme della Costituzione che attengono alla tutela dei pensionati, penalizzati dalle misure di contenimento della spesa soprattutto nelle fasce più deboli. Questa dottrina rievoca il significato meritocratico del trattamento pensionistico, ancora legato ai criteri della sufficienza e dell'adeguatezza, in attesa che si attui una riforma generale dello stato sociale e si provveda a stabilire nuove regole per le generazioni future. Si intende, in tal modo, valorizzare le aspettative di vita che si sono create, a seguito delle contribuzioni e degli accantonamenti, secondo un progetto disegnato da generazioni precedenti a quella che ora godono dei trattamenti pensionistici.

Gli aspetti salienti per la dottrina costituzionalistica sono collegati al rispetto delle politiche di bilancio, che, in situazioni di crisi, dovrebbero essere decisive e prioritarie nella ridefinizione delle prestazioni sociali. Le politiche di risparmio sarebbero dunque foriere di scelte costituzionalmente necessitate, tali da ridisegnare gli equilibri degli stati sociali e rivedere i criteri di assegnazione delle risorse disponibili. Lo spettro dei bisogni da soddisfare, più ampio nelle situazioni di crisi, comporterebbe una inevitabile compressione di posizioni acquisite, con la conseguente rimodulazione dei diritti che ad esse si collegano.

Si noti, a tale riguardo, che l'Italia, solo dopo l'entrata in vigore delle disposizioni dichiarate illegittime, ha introdotto di propria iniziativa in Costituzione l'obbligo di pareggio di bilancio (art. 81 Cost., come modificato all'art. 1 legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1).

Dopo la pubblicazione della sentenza, il legislatore è intervenuto con decreto-legge, allo scopo, enunciato nel preambolo del provvedimento d'urgenza, di «dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015».

Il provvedimento si prefigge di tutelare i pensionati percettori di pensioni basse e di modulare, in considerazione delle diverse fasce di reddito, il ripristino del meccanismo di perequazione<sup>20</sup>.

Resta fermo il richiamo a costruire un bilanciamento tra l'obiettivo della sostenibilità economica all'interno delle politiche di bilancio e quello della sostenibilità sociale, non necessariamente confliggenti.

È proprio in questo bilanciamento che possiamo riconoscere il filo conduttore delle pronunce citate e il tema indiscusso degli anni a venire, tema su cui deve essere sempre più favorito il confronto con le altre Corti costituzionali europee. In questo percorso è fondamentale l'apporto della comparazione giuridica, sia per la conoscenza delle scelte adottate dai legislatori sia per l'interpretazione fornita dai giudici<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Si tratta del decreto-legge 65 del 21 maggio 2015, convertito dalla legge 109 del 2015, che ha ripristinato integralmente la rivalutazione automatica delle pensioni solo per i trattamenti pensionistici di importo meno elevato e, all'art. 1, ha così disposto con riguardo alla modulazione, per le fasce di reddito più elevate, del meccanismo di perequazione: "La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, è riconosciuta: a) nella misura del 100 per cento per i trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; b) nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; c) nella misura del 20 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; d) nella misura del 10 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; e) non è riconosciuta per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi".

<sup>21</sup> Fra le molte ricerche si segnala in particolare K. TUORI & K. TUORI, *The Eurozone Crisis. A constitutional Analysis*, Cambridge: CUP, 2014; C. KILPATRICK, B. DE WITTE (a cura di), *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights Challenges*, EUI Department of Law Research Paper No. 2014/05; A. FISHER LESCANO, *Human Rights in Times of Austerity Policy. The EU institutions and the conclusion of Memoranda of Understanding*, ZERP, Bremen 17 Febbraio 2014.

Le riflessioni su cui concentrare un confronto pacato attengono, in estrema sintesi, al ruolo delle Corti costituzionali e alla loro indipendenza. Questo ruolo imparziale non può essere del tutto sganciato dalla realtà sociale e economica del paese. Per questo si fa urgente la ricerca di una coerenza che ispiri al tempo stesso i Parlamenti e le Corti nel disegnare scenari di cambiamento graduale degli stati sociali, fermo restando che l'attenta destinazione e distribuzione delle risorse non può che spettare alla sovranità dei Parlamenti nazionali.