

ALCUNE OSSERVAZIONI SULLA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI SOCIALI TRA INTERPRETAZIONI DELLA COSTITUZIONE ECONOMICA ED INCERTEZZE DELLA RECENTE GIUSTIZIA COSTITUZIONALE¹

SOME OBSERVATIONS ON THE ADJUDICATION OF SOCIAL RIGHTS BY INTERPRETATION OF THE ECONOMIC CONSTITUTION AND UNCERTAINTY OF THE CURRENT CONSTITUTIONAL JUSTICE

*Francesco Zammartino*²

RIASSUNTO

Nel presente articolo, l'autore riflette sulla difficile conciliabilità tra la Costituzione economica italiana, dai cui articoli si evincono i principi di utilità sociale e solidarietà, e il modello economico dell'Unione europea, votato ai principi del libero mercato e della libera concorrenza. L'analisi parte dalla prima metà degli anni '70 durante i quali gli enormi deficit di bilancio registrarono gravante sulla gestione di numerose imprese attinenti all'area pubblica, orientarono il legislatore italiano a decisioni di contrazione della spesa pubblica e a intraprendere politiche economiche incentrate tutte sull'offerta e sulla competitività delle imprese. L'autore rileva che proprio in questi anni si fa strada una diversa (ma criticabile) interpretazione della Costituzione economica, peraltro sostenuta da autorevole dottrina, di stampo efficientista e mercantilista. Tale interpretazione di stampo efficientista è stata, in parte, accolta anche dalla stessa Corte costituzionale, soprattutto dopo la modifica nel 2102 dell'art. 81 della Costituzione che ha introdotto, in ossequio ai vincoli di bilancio imposti dall'Unione europea, il c.d. pareggio di bilancio. L'autore, invece, sottolinea l'importanza di recuperare i veri valori intrinseci nella Costituzione economica che prevalsero nei lavori

1 Trabalho submetido em 06/09/2018, pareceres de análise em 29/11/2018 e 02/12/2018 e aprovação comunicada em 11/12/2018.

2 Professore Dottore di Diritto amministrativo dell'Università degli studi di Napoli "L'Orientale" – Napoli- Campania- Italia. Laureato in giurisprudenza cum laude all'Università degli studi Napoli. Indirizzo email : fzammartino@unior.it

dell'Assemblea Costituente, quali l'uguaglianza, la solidarietà, soprattutto alla luce di una crisi economica e finanziaria che ha sostanzialmente debellato lo stato sociale.

Parole chiavi: Costituzione economica; sistema economico europeo; solidarietà sociale; diritti sociali; giurisprudenza costituzionale e amministrativa.

ABSTRACT

In this paper the author reflects on the difficult compatibility between the economic Italian constitution, the articles of which make evident the principles of social utility and solidarity, and the model of the European Union, organized on the principles of free market and free enterprise. The analysis starts on the first part of the 1970's, during which the economic and public debt deficits of several public companies led the Italian legislator to decide to contract the administration of public companies and make the economic policies independent of the demand and competition of companies. The author reveals that in this period there was a diverse (but questionable) interpretation of the economic constitution, sustained in a self-serving literature of efficiency and mercantilist tendencies. This interpretation of efficiency base was partially created by the Constitutional Court, especially after the 2102 modification of article 81 of the Constitution, that was introduced by imposition of the European Union over fiscal balance. The author maintains the importance of recuperating the true values inscribed in the economic Constitution, that prevailed in the Constitution Assembly, especially in light of the financial and economic crisis that substantially dismantled the social state.

Key-words: Economic constitution; European economic system; social solidarity; social rights; constitutional and administrative case law.

SOMMARIO

1 Premessa. 2 Costituzione economica e sistema economico europeo: una convivenza possibile? 3 A proposito di alcune recenti pronunce della Corte costituzionale tra tutela dei diritti sociali e sostenibilità del debito pubblico. 4 Uguaglianza e solidarietà sociale quali valori fondanti della nostra Costituzione economica. 5 Conclusioni.

1 PREMESSA

Nei tempi più recenti si registra in Italia³, come nella maggior parte degli Stati appartenenti all'Unione europea, un intenso ripensamento del ruolo del “pubblico” nel settore dei c.d. fenomeni economici, riaccendendo un dibattito che, in un periodo di stagnante crisi economica e finanziaria⁴, come quello attuale, si caratterizza soprattutto per la sua estrema vivacità.

Il punto di partenza per le nostre brevi riflessioni, non può che essere l'alto compromesso raggiunto tra le diverse forze politiche in seno all'Assemblea Costituente⁵ che portò alla nascita, sulla base di un contratto sociale, di un modello di economia mista⁶, che, in contrapposizione al collettivismo puro e al liberismo basato sul mercato, aveva quale principale compito quello di contemperare il ruolo dello Stato e degli imprenditori privati nella gestione delle attività produttive⁷.

La filosofia che però ispirò le politiche economiche dei governi nei decenni successivi all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana fu sostanzialmente diversa e sull'esempio degli insegnamenti Keynesiani si realizzò una sistematica presenza dello Stato nell'economia⁸. Numerose e articolate furono le motivazioni che legittimarono questo ruolo da protagonista dello Stato nei processi economici⁹; per estrema sintesi esse possono individuarsi dapprima, nell'esigenza di superare la depressione economica conseguente alla fine del secondo conflitto bellico, poi nel calo della domanda intervenuto dopo gli anni del

3 Il presente lavoro riproduce sostanzialmente il testo di ZAMMARTINO, Francesco. **La Costituzione economica al tempo della crisi**. svoltosi a Napoli, il 9 gennaio 2018.

4 STAIANO, S. Settant'anni. Storia e sorte della Costituzione. **Federalismi.it**. n° 11/2018, p. 5.

5 ITALIA, Assemblea Costituente. **Atti della Commissione per la Costituzione economica, Relazione e proposte**. P. 114 ss.

6 Si v. ex plurimis, GIANNITI, L. Note sul dibattito alla Costituente sulla “Costituzione economica”. **Diritto pubblico**. N° 3, 2000, p. 919 ss.; BILANCIA, P. Il Governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea. **Rivista AIC**, n° 3/2014, p. 4, 2014.

7 Sul punto si rinvia a AMATO, G. Il mercato e la Costituzione. **Quad. cost.** p.18 ss. 1992.

8 Si cfr. GIANNINI, M.S. **Diritto pubblico dell'economia**. BOLOGNA, 1985, P. 19.

9 C'è da dire a tal riguardo che non si può sorvolare come appartenga in fondo alla natura stessa dei sistemi ad economia mista la prospettiva di un intervento provvisorio dello Stato in settori economici strategici. In dottrina, *ex multis*, si v. POTOSCHINNIG, U. **I servizi pubblici**. Padova, 1964, p. 107 ss.; BOGNETTI, G. **Costituzione economica e Corte costituzionale**. Milano, 1983, p. 53 ss.; AMATO, G. Il mercato nella Costituzione. **Rivista AIC**. Padova. p. 9 ss. 1997.

boom economico, e infine, negli sviluppi stessi della tecnologia che, soprattutto in alcuni settori, hanno considerevolmente innalzato il limite degli immobilizzi e degli investimenti indispensabili, come tale non sempre agevolmente sostenibile dal privato.

Ma, già dalla prima metà degli anni Settanta, gli enormi deficit di bilancio registratisi negli anni e una crescente burocratizzazione gravante sulla gestione di numerose imprese attinenti all'area pubblica, orientarono il legislatore a decisioni di contrazione della spesa pubblica e a intraprendere politiche economiche incentrate tutte sull'offerta e sulla competitività delle imprese, in conformità alle regole della concorrenza, peraltro imposte dalla normazione comunitaria.

Nonostante non ci fosse in fondo alcuna giustificazione logica atta ad escludere la produttività di un'azienda pubblica correttamente gestita¹⁰, in direzione di un recupero della funzionalità del sistema, gli sforzi si concentrarono, sull'onda di indirizzi politici liberisti, essenzialmente nel trasferimento di imprese dal settore pubblico a quello privato¹¹, realizzando ampi piani di privatizzazione e con la convinzione che tale scelta fosse l'unico mezzo idoneo a garantire una sorta di <<metempsicosi>> degli apparati produttivi.

Questo programma, cui fece seguito il varo anche di alcune importanti leggi per il settore economico-finanziario¹², ispirato alla "presunzione teorica" di matrice comunitaria¹³, secondo cui una maggiore efficienza delle imprese private dovesse considerarsi valida solo con riferimento alle imprese operanti in regime concorrenziale, è stato negli ultimi anni fortemente messo in discussione, atteso che le politiche attive per la concorrenza, non riuscendo negli anni ad imporre regole certe al mercato finanziario¹⁴, hanno smarrito di

10 C'è da rilevare tuttavia che il dibattito sulla crisi dello Stato <<dirigista>>, diretto produttore di beni e servizi sulla base del modello organizzativo privato, risale ai primi anni '70, anni in cui risultavano già evidenti i fallimenti dello Stato coinvolto da interessi politici e sindacali.

11 NAPOLITANO, G. **Servizi pubblici e rapporti di utenza**. Padova, 2001, p. 165 ss.

12 Per una prima ricognizione della disciplina si v. LUCARELLI, A. art. 43 Cost, in Commentario alla Costituzione. In: Bifulco, R.; Celotto, A.; Olivetti, M. **AA.V. I**, TORINO 2006, p. 882 ss.

13 Si v. CASSESE, S. **La nuova Costituzione economica**. Bari-Roma, 2012, p. 23 ss.

14 Tra i primi a percepire i mutamenti in atto, pur con orientamenti diversi, si vedano CASSESE, S. Le rasformazioni dei servizi pubblici in Italia. **Enc. pubbl.**, 1996, p. 5 ss; BERTI, G. I pubblici servizi tra funzione e privatizzazione. **Jus**, 1999, p. 867 ss.; CIRIELLO, P. **Nuovo ruolo del pubblico e ride inizione del sistema delle garanzie**, in raccolta di scritti in memoria di A. Villani, NAPOLI, 2000; CORSO, G. I servizi pubblici nel diritto comunitario. **Riv. giur. quad. pubbl. serv.**, p. 7 ss. 1999; MERUSI, F. **Le leggi del mercato**. Innovazione comunitaria e autarchia nazionale. Bologna, 2002, p. 59 ss; recentemente si v. MOLITERNI, A. Solidarietà e concorrenza nella disciplina di servizi pubblici. **Riv. trim. dir. pubbl.**, n° 1. p.94 ss. 2015.

vista l'obiettivo che si erano proposte di raggiungere, cioè la realizzazione di un'effettiva deregolamentazione del sistema economico che garantisse un livello sufficiente di prestazioni ai cittadini¹⁵.

Ecco che di fronte ad una crisi economico- finanziaria che incide ormai sulle strutture sociali del Paese in modo destabilizzante, e che sembra mettere in discussione i principi stessi che stanno alla base del sistema costituzionale dell'Unione europea¹⁶ quali il valore-base dell'economia di mercato, del pluralismo economico, della libera circolazione dei beni, della libera concorrenza e così via, in Italia - ma il ragionamento potrebbe estendersi anche a Paesi a forte tradizione liberista¹⁷ - si accende la discussione su quali iniziative politico-economiche contrapporre alla regolazione del mercato¹⁸, con il precipuo compito di conciliare l'attività pubblica e privata per garantire degli *standard* di protezione dei diritti sociali¹⁹.

In altre parole e nell'ambito di un ragionamento più ampio, opporre all'invasivo *liberal contractualism*, modello collaborativo dell'*agreement* che si esprime mediante *governance* e atti di *soft law*²⁰ (insofferente a principi e regole²¹, e capace d'imporre il fenomeno della <<mercattizzazione>> dello Stato e del diritto)²² politiche economiche il cui scopo è quello

15 KRUGMAN, P. **Un paese non è un'azienda**. Milano, 2015, p. 8.

16 D'ALOIA, A. Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale. In: D'ALOIA, A. **AA.VV. Diritti e costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite**. Milano, 2003, p. 53 ss.

17 L'esempio più evidente è dato dal Regno Unito in cui si sono riscontrate, seppur temporaneamente, varie iniziative di nazionalizzazione del sistema bancario.

18 Si cfr. FERRARA, G. La crisi del neoliberalismo e della governabilità coatta. **Costituzionalismo.it**, n° 1, 2013, n°1, 2013.

19 Sul punto si v., IRTI, N. Il carattere politico-giuridico del mercato. In: PANUNZIO, S. P. **I diritti fondamentali e le Corti in Europa**. Napoli, 2005, p. 344 ss; LUCARELLI, A. Politiche pubbliche, regolazione e mercato. **Rass. dir. pubbl. eur.** N° 1, p. 4 ss. 2006.; FONTANA, G. Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa. **Forum di Quaderni Costituzionali**, p. 21 ss. 2013

20 SNYDER, F. **Soft law and istitutional practice in Europeann Community**, in *The Construction of Europe*, 1994.

21 Sul tema della semplificazione delle fonti, si v. SORRENTINO, F. Il sistema delle fonti nel diritto amministrativo. **Annuario AIDPA**, 2015, p. 11.

22 CASSESE, S. **L'arena pubblica**. Nuovi paradigmi per lo Stato, in *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002, p. 74 ss.

di correggere le imperfezioni prodotte dal mercato²³, garantendo ai cittadini regole che si ispirino maggiormente ai principi di solidarietà ed equità sociale²⁴.

2 COSTITUZIONE ECONOMICA E SISTEMA ECONOMICO EUROPEO: UNA CONVIVENZA POSSIBILE?

Dalle affermazioni appena esposte il rischio che possa delinarsi una vera e propria disputa di sistema tra l'Unione europea e gli Stati membri, tutta incentrata sul problema della curvatura delle garanzie sociali²⁵, della possibilità di ordinarla secondo schemi e graduazioni di valore in funzione degli interessi tutelati²⁶, piuttosto sul solo smantellamento del binomio sovranità/gerarchia, non sembra affatto peregrino.

Ciò, soprattutto se si considera che, di fronte ad una crisi economica e finanziaria dei Paesi dell'euro aggravatasi dalla circostanza che le misure di risanamento dei bilanci si pongono in contrasto con l'obiettivo della crescita²⁷, gli obiettivi fissati dall'Unione continuano ad essere quelli di regolare al proprio interno i rapporti tra gli Stati membri mediante l'imposizione del libero mercato²⁸, e di "contrastare gli squilibri fra spese e entrate nei bilanci nazionali per impedire che scarichino sui paesi virtuosi l'onere delle spese sostenute senza corrispondente"²⁹.

Del resto, gli Stati che rientrano nell'eurozona si sono visti sottrarre man mano dalla normativa europea non solo la politica monetaria, ma qualsiasi iniziativa volta a sostenere

23 Si pensi alla scelta di privatizzare alcune delle infrastrutture strategiche che ha determinato effetti di *spillover* nei riguardi dei sistemi economici.

24 Sul punto si rinvia a LUCARELLI, A. Diritti sociali e principi costituzionali europei. In: LUCARELLI, A.; GRIFFI, A. Patroni. **Studi sulla Costituzione europea**. Napoli, p. 173 ss. 2003.

25 Per STAIANO, S. La garanzia dei diritti sociali resta la principale "pietra d'inciampo" sulla via dell'integrazione europea, si v., Diritti e confini nell'Europa della crisi. **Federalismi.it**, 2015, p. 8.

26 Si cfr. TEUBNER, G. **Nuovi conflitti costituzionali**. Norme fondamentali dei regimi transnazionali, Milano, 2012.

27 RUSSO, T. Solidarietà e democrazia nella crisi economica degli Stati della zona euro: considerazioni sul caso Anagnostakis. **Federalismi.it**. n° 9, 2018, p. 3.

28 ATKINSON, A. B. La politica sociale dell'Unione Europea nel contesto della globalizzazione. **Studi economici**. 2005. numero speciale, p. 26; RODOTÀ, S. The right to have in Europe. **Seminario della foundation for European Progressive Studies**, Torino, 2013; CARLASSARE, L. Diritti di prestazione e vincoli di bilancio. **Costituzionalismo.it**, 2015, fasc. III, p. 146.

29 Così ROSSI, G. La questione europea. **Ridiam.it**, 2016, p. 2.

indicative politiche economiche, sicché il risultato è sotto gli occhi di tutti: non solo azzeramento dell'economia pubblica, ma riduzione anche di quegli interventi a favore delle imprese private che possa favorire una situazione competitiva di vantaggio nei riguardi delle imprese degli altri Stati appartenenti all'UE.

A maggior ragione tale rischio potrebbe trovare terreno fertile proprio in Italia, dal momento che per quanti sforzi interpretativi siano stati fatti e ancora continuino ad essere tentati riguardo al concetto di Costituzione economica³⁰, rappresenta ancora impresa ardua quella di associare lo spirito interventistico che si legge dall'intero impianto costituzionale con il tessuto normativo che affiora dai diversi Trattati che reggono l'impalcatura costituzionale dell'Unione³¹.

Costituisce ormai osservazione ricorrente, che mentre il diritto dell'Unione, cui ha contribuito in modo sostanziale la giurisprudenza della Corte di Giustizia di Lussemburgo³², considera la presenza del pubblico nell'economia un elemento quantomeno distorsivo della

30 La dottrina è apparsa spesso divisa sul valore giuridico da attribuire alla Costituzione economica e alla costituzionalizzazione del principio dello Stato sociale. Si cfr. ex plurimis, PREDIERI, A. **Pianificazione e Costituzione**. Milano, 1963; LAVAGNA, C. **Istituzioni di diritto pubblico**. Roma, 1966; OTTAVIANO, V. Il governo dell'economia: principi giuridici, in *La Costituzione economica*. In: GALGANO, F. **Trattato di Diritto Commerciale e di diritto pubblico dell'economia, diretto**. I, Padova, 1977, p. 197 ss.; QUADRI, G. **Diritto pubblico dell'economia**. Padova, 1980; MERUSI, F. **art. 47 Cost.**, in *Commentario alla Costituzione*, 1982; BOGNETTI, G. **La Costituzione economica italiana**. Milano, 1983; LUCIANI, M. **La produzione economica privata nel sistema costituzionale**. Padova, 1983; PIZZORUSSO, A. Su alcuni problemi in materia di fonti del diritto pubblico dell'economia. In: SERRANI, D. **AA.VV., Scritti in ricordo**, Milano, 1984, p. 3 ss RODOTÀ, S. **art. 44 Cost.**, in *Commentario alla Costituzione*, 1984, p. 211; PACE, A. Libertà "del mercato" e "nel mercato". **Pol. del dir.**, 1993, p. 327; RESCIGNO, G. U. Costituzione economica. **Enc. giur.** X, Roma, 2001; GALGANO, V. 41 Cost., In: BIFULCO, R.; CELOTTO, A.; OLIVETTI, M. **Commentario alla Costituzione**. tomo I, Torino, 2006.

31 Si v. BARILE, P. Garanzie costituzionali e diritti fondamentali: un'introduzione. **Atti del Convegno Garanzie Costituzionali e Diritti fondamentali**. Roma, 26-28 giugno 1996, organizzato dall'Istituto della Enciclopedia Italiana, p. 11; LUCIANI, M. Economia nel diritto costituzionale. **Digesto**, IV ed., Discipline pubblicistiche. V, Torino, 1990, p. 374 ss.

32 Il riferimento principale è dato dalle sentenze C- 438/05, Viking; C- 241/05, Laval; C- 346/06 Ruffert; Commissione c. Lussemburgo; ma si confronti anche la recente sentenza in materia di diritto del lavoro del 21 dicembre 2016.

libera concorrenza³³, di converso, nella nostra Carta costituzionale non si individua alcun vincolo inflessibile che possa limitare l'intervento dello Stato nelle vicende dell'economia³⁴.

Al riguardo, basti ricordare gli articoli 41, co. 3, Cost., che affida alla legge la determinazione dei programmi e dei controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali³⁵, e 43 Cost., che sancisce il diritto a riservare originariamente o trasferire mediante espropriazione allo Stato e a enti pubblici determinate imprese o categorie di imprese <<che si riferiscono a servizi pubblici essenziali a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale>>.

Entrambi le disposizioni suindicate contengono una carica progettuale che si sostanzia nell'idea che il concetto di "sociale" faccia riferimento a criteri di divisione e redistribuzione della ricchezza, per una società più giusta³⁶.

Una siffatta previsione, a parere di scrive, non sembra rilevarsi nella vigente formulazione dell'art. 3, & 3, co. 1, TUE, nonostante il suo suggestivo cenno ad un' << economia sociale di mercato fortemente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale >>.

Non può essere certo questa la sede per riannodare le fila di una compiuta ricostruzione dell'espressione di "economia sociale di mercato", che parrebbe coniata da Erhard nel 1945³⁷, ma che negli anni immediatamente successivi fu adottata da quella corrente di pensiero denominata "ordoliberalismo"³⁸.

33 GIUBBONI, G. Social Insurance Monopolies in Community Competition Law and the Italian Constitution: Practical Convergences and Theoretical Conflicts. **European Law**. p. 69, 2001

34 LUCIANI, M. La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea. **Pol. dir.** p. 579, 1992

35 CAVALERI, P. **Iniziativa economica privata e Costituzione "vivente"**. Contributo allo studio della giurisprudenza sull'art. 41 Cost., Padova, 1978, p. 17 ss.

36 M.S GIANNINI, M. S. **Costituzione e Stato pluriclasse**. Bologna, 1980, p. 279.

37 ERHARD, L. **La politica economica della Germania**. [1962] trad. it., Milano, 1963.

38 Cfr. ex plurimis, ROPKE, W. **Die Ordnung der Wirtschaft**. 1948; RÜSTOW, A. **Diktatur innerhalb der Grenzen der Demokratie** [1929]. Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte. N° 7, p. 98, 1959. MULLER-ARMAK, A. Economia sociale di mercato. trad. **Il liberalismo** N° 259, p.91.

1956, nonché MULLER-ARMAK, A. **Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft**. [1947], rist., München, 1990. In: STÜTZEL, W. **Et al. Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft**. Stuttgart-New York, 1981; L. DI NELLA, L. La Scuola di Friburgo, o dell'ordoliberalismo. **Diritto ed economia**. Padova, 1999, p. 191.

In estrema sintesi, questo diffuso modo di pensare, filtrato anche nei lavori di autorevoli autori, ha quale scopo quello di legare, sulla base dell'economia della concorrenza, la libera iniziativa con il progresso sociale garantito proprio con le attività dell'economia di mercato³⁹, e nonostante preveda alcune iniziative dello Stato a favore delle classi meno abbienti, esse, ispirate ad una logica profondamente diversa, sono comprese rigorosamente entro i limiti dell'economia di mercato.

Ora, poiché il cardine della teorizzazione dell'economia sociale di mercato giace sul presupposto che il diritto svolga un'azione di protezione nei confronti del mercato⁴⁰ e che vada in sostanza affermata il primato dell'economia sul diritto, sembra difficile pensare come questo filone di pensiero abbia potuto indirizzare l'attività politico-normativa dell'Unione europea nei parametri dell'eguaglianza e della solidarietà⁴¹.

Anzi, al contrario, è proprio il mancato riferimento da parte della scuola di Friburgo a quella funzione redistributiva che si colloca al centro della questione dei rapporti tra la democrazia e il potere economico, la fonte primaria che ha ispirato la formulazione dei Trattati⁴²; tale affermazione assume maggiore rilevanza se si fa riferimento al fatto che ancora oggi “la dimensione sociale è interamente esaurita dentro le sfere delle costituzioni e dei processi politici democratici degli Stati membri”⁴³.

Quanto detto trova ulteriore conforto nella stessa Corte di Giustizia, la quale non ha mai fatto un esplicito riferimento all'espressione “economia sociale di mercato”, quale concetto giuridico in senso stretto⁴⁴, nella sua ormai intensissima giurisprudenza in materia.

Ne consegue quindi, che a meno che non si voglia aderire alle numerose ipotesi avanzate di interpretazione adeguatrice della Costituzione economica, sino alla tesi, autorevolmente

39 MULLER-ARMAK, A. Economia sociale di mercato. trad. **Il liberalismo**. N° 259, 91, 1956.

40 Si v. BENVENUTI, M. Democrazia e potere economico. **XXXII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti**, p. 16.

41 Contra, PITRUZZELLA, G. La Costituzione economica europea: un mercato regolato e corretto, nulla a che vedere con il fondamentalismo di mercato. **federalismi.it**. n° 16, 2018, p. 6.

42 BALBONI, E. Il principio della coesione economica e sociale nell'ordinamento comunitario e nella recente esperienza dell'Unione. In: SIERVO, U. De. **La difficile Costituzione europea**, Bologna, 2001.

43 GIUBBONI, S. **Diritti e solidarietà economica in Europa**. Bologna, 2012, p. 47.

44 L'unica decisione nella quale, seppur brevemente, la Corte fa esplicito riferimento alla espressione economia sociale di mercato è nella pronuncia CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA. sent. dl 21/12/2016, C- 201/15, AEGT Iraklis.

sostenuta⁴⁵, incline a considerare la disposizione madre (l'art. 41, co.3) abrogata *de facto* dal diritto europeo, non sembra sia molto lontano dal vero affermare che il processo di integrazione europea, realizzatosi al cospetto di un conflitto⁴⁶ (seppur latente) intercorrente fra un modello- qual è quello interventistico- dichiaratamente recessivo in termini di Costituzione materiale, ma che ha tuttavia un diretto fondamento sul piano della Costituzione formale, ed un modello – qual è quello europeo – decisamente dilagante sul piano della prassi, ma che ha il “limite” di trarre la propria legittimazione da leggi ordinarie (quali sono quelle di accettazione dei Trattati europei), ha gradualmente snaturato, peraltro senza nessuna resistenza da parte del sistema costituzionale esistente, quel progetto di Stato sociale che i nostri Costituenti ci avevano trasmesso⁴⁷, in ragione delle misure di austerità imposte dal *Fiscal compact*⁴⁸ e delle politiche di programmazione finanziarie europee⁴⁹.

Ora, senza nulla voler togliere alla fondatezza di queste osservazioni, e a parte le riserve che sembra legittimo sollevare avverso un'interpretazione che si spinga fino al punto di svuotare di ogni significato una disposizione costituzionale in materia di Costituzione economica, nonché, di riflesso, la costruzione di quel programma definito nei primi articoli della Costituzione medesima – in particolare, negli articoli 2 e 3, - che aspira alla giustizia sociale⁵⁰, non può non rilevarsi che la Costituzione repubblicana, nel suo disegno complessivo, pone quale principio fondante la tutela della persona umana e della sua dignità⁵¹.

Ecco che tali affermazioni ci portano a pensare che in fondo tra la Costituzione economica europea, la cui realizzazione avviene non solo sul piano strettamente giuridico,

45 Per tutti MERUSI, F. Considerazioni generali sulle amministrazioni indipendenti. In: BASSI, F; MERUSI, F. AA.VV. **Mercati e amministrazioni indipendenti**. Milano, 1993, p. 159 ss.

46 Si cfr. LUCIANI, M. Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale. **Riv. AIC**, n. 3. p. 3, 2016.

47 Recentemente, GAMBINO, G. Stato sociale una forma superata?, Alcune riflessioni qualche interrogativo sui rapporti tra democrazia e potere economico. **Riv. AIC**. n° 3. p. 1 ss. 2018.

48 S v. BERTOLISSI, M. Fiscalità e spesa pubblica nell'U.E. **Rassegna di diritto europeo**. N°1, 2016, p. 43.

49 Si v. STAIANO, S. DIRITTI E CONFINI NELL'EUROPA DELLA CRISI. **FEDERALISMLIT**, n° 22, p. 17, 2015.

50 MORTATI, C. Costituzione dello Stato (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana). **Enc. dir.** XI, Milano, 1962.

51 In questo senso, PINELLI, C. Riflessioni sull'art. 41 Cost., **Aperta Contrata**. 7/09/2011. Disponibile in: <www.apertacontrata.it>; CARLASSARE, L. **Nel segno della Costituzione**, Milano, 2012, p. 27ss.

ma anche sul piano (aggiungerei soprattutto) delle determinazioni delle politiche pubbliche⁵², e la Costituzione economica italiana, oltre alla differenza del modello economico scelto, vi sia una differenza ancora più strutturale, che riguarda la stessa forma di Stato⁵³.

Infatti, mentre a livello europeo l'obiettivo finale dell'integrazione europea è l'unificazione politica e il mantenimento della pace e gli obiettivi di medio periodo sono stati la creazione di organizzazione pubblica dei mercati, nella logica della compressione del pubblico nell'economia⁵⁴, nel nostro Paese l'obiettivo del governo dell'economia è la giustizia sociale e lo sviluppo della persona umana così come vuole la Costituzione, dalla quale si desume un ruolo attivo delle forze politiche che si concreta, pur nel pieno rispetto delle libertà economiche, nel controllo delle attività economiche private e nella correzione di eventuali difetti intrinseci al mercato.

Tale asimmetria è poi riscontabile nella stessa recente giurisprudenza del Giudice dell'Unione; quest'ultimo, chiamato ad operare i necessari bilanciamenti tra la tutela dei diritti fondamentali sociali (si pensi al diritto del lavoro) e le libertà economiche positivizzate nel diritto europeo, ha generalmente favorito la *primauté* del diritto comunitario⁵⁵.

Come è stato puntualmente sostenuto⁵⁶, la Costituzione economica italiana garantisce le libertà economiche ancorandole però alle clausole sociali.

Giustizia sociale e sviluppo della persona umana quali principi che nella *ratio* dei Costituenti avrebbero dovuto assegnare, tra l'altro, indicazioni certe sulle politiche economiche da seguire da parte dei titolari della funzione di indirizzo politico, al fine di creare un bilanciato assetto fra il dovere di soddisfare i diritti di prestazione e la limitatezza delle risorse disponibili⁵⁷.

52 HATJE, A. The Economic Constitution. In: BOGDANDY, A. Von.; BAST, J. **Principles of European Constitutional la.** Oxford-Portland-Oregon, 2006, p. 591.

53 VOLPI, V. **Libertà e autorità.** La classificazione delle forme di Stato e delle forme di Governo, Torino, p. 41.

54 Si cfr. CANTARO, A. L'imperialismo del libero scambio. La Costituzione economica europea nell'epoca del mercantilismo globale. **Federalismi.** n° 16/2018, p. 7 ss. 2018.

55 AZZARITI, G. Le garanzie del lavoro tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e Corte di Giustizia dell'Unione Europea. In: **AA.VV., Scritti in onore di Alessandro Pace**, Napoli, 2012.

56 BILANCIA, P. Il Governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea. **Rivista AIC,** n° 3/2014, p. 13, 2014.

57 LUCIANI, M. Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini. **Astrid Rassegna,** n° 3, 2013, p. 30. LUCIANI, M. Sui diritti sociali. In: ROMBOLI, R. **La tutela dei diritti fondamentali**

Inserita in quest'ottica, la produzione della ricchezza non è considerata fine a se stessa, nel senso che miri al solo e mero profitto, aumentando così le disuguaglianze sociali, ma, viceversa, si traduce in un indispensabile strumento di crescita economico e sociale⁵⁸.

Detto in altri termini, l'aspirazione alla realizzazione della coesione economico-sociale, dovrebbe costituire il vero e proprio fattore di aggregazione del sistema⁵⁹.

E' noto come soprattutto negli ultimi 3 lustri sono andate le cose.

La perdurante inadeguatezza del legislatore, le cui scelte politiche ed economiche anticrisi realizzate a livello statale⁶⁰ hanno trovato il loro momento culminante con la revisione costituzionale dell'art. 81 della Costituzione, che ha introdotto il principio del c.d. pareggio di bilancio⁶¹, e la costante marginalizzazione del ruolo del Parlamento rispetto alla capacità di esercitare un effettivo controllo delle scelte effettuate dal Governo, hanno favorito la realizzazione di un contesto politico-istituzionale in cui l'esecutivo, attraverso il ricorso alla decretazione d'urgenza, alle questioni di fiducia e ai c.d. maxi-emendamenti, alla previsione di deleghe ampie e generiche, alle forzature nell'applicazione dei regolamenti parlamentari, ha acquisito una netta preminenza, determinando un sistema di *governance* economica calata dall'alto, il cui scopo essenzialmente è la stabilità finanziaria, perseguita mediante la drastica riduzione della spesa sociale e la flessibilizzazione del lavoro⁶².

davanti alle Corti costituzionali, Torino, 1994, p. 104, il quale sostiene che la riflessione tra le esigenze di stabilità delle finanze pubbliche e le istanze di tutela dei diritti sociali dovrebbe tradursi in bilanciamento «ineguale», nel senso che «il fine è sempre e solo il soddisfacimento dei diritti della persona, non mai l'efficienza economica in sé e per sé».

58 Come sottolinea, RESCIGNO, G. U. La distribuzione della ricchezza nazionale. **Costituzionalismo. it.** n° 2, 2008, p. 5 ss; si cfr. anche VILLONE, M. **Interessi costituzionalmente protetti e giudizio delle leggi.** Milano, 1974, p. 233.

59 Ultimamente tale tema è ripreso CAMERLENGO, Q. La dimensione costituzionale della coesione sociale. **Rivista AIC.** n°2, 2015.

60 Sul punto, PITRUZZELLA, G. Chi governa la finanza pubblica in Europa? **Quaderni costituzionali.** N° 1, p. 20, 2012.

61 In senso critico, BILANCIA, F. Note critiche sul pareggio c.d. di bilancio. **Rivista AIC**, n. 2, 2012, p. 1 ss; contra, A. MORRONE, A. Pareggio di bilancio e Stato costituzionale. **Rivista AIC**, n. 1/2014; MORRONE, A. Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa, in **Quaderni costituzionali**, n. 1/2014, 79-108, 2014, considera l'equilibrio di bilancio "il presupposto per l'attuazione del welfare state" e «per la sopravvivenza dello stato costituzionale».

62 Per un'analisi dell'evoluzione del costituzionalismo contemporaneo si v. MORRONE, A. Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa, in **Quaderni costituzionali**, n. 1/2014, 79-108; MORRONE, A. Crisi economica ed integrazione politica in Europa. **Rivista AIC**, n. 3, 2014.

3 A PROPOSITO DI ALCUNE RECENTI PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE TRA TUTELA DEI DIRITTI SOCIALI E SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO PUBBLICO

Esautorato, quindi, il Parlamento, sembra allora ragionevole domandarsi a chi affidare il compito di fissare un argine alla proliferazione di quei provvedimenti governativi che hanno utilizzato negli ultimi anni il pretesto <<dell'interesse strategico nazionale o altri consimili espedienti per legittimare il ripristino del nesso di compenetrazione organica fra stato apparato e sistema delle imprese>>⁶³.

Nel nostro sistema, fatto di pesi e contrappesi, ormai da anni si assiste al fenomeno per cui i giudici (ordinari, amministrativi e costituzionali), in nome e a tutela della legalità e dei principi fondanti che ispirano il nostro Testo costituzionale, sono “costretti” a svolgere una funzione di <<surroga>> nei confronti dell'inerzia del legislatore⁶⁴, scatenando, tuttavia, da più parti, polemiche su quella che è definita un' “indebita invasione di campo”⁶⁵, in quanto si ritiene che, attraverso tale sconfinamento, il giudice possa determinare la formazione del diritto.

Lasciando alla riflessione di altri, per ragioni di economia di tempo, l'ampio e complesso problema se il ruolo creativo del giudice⁶⁶ debba considerarsi, in un ordinamento di *civil law* come è il nostro, una deviazione da parte degli organi di garanzia⁶⁷, dal momento che in un contesto in cui la legge costituisce la fonte di diritto per eccellenza e in cui sono assenti lacune normative⁶⁸, la giurisprudenza dovrebbe svolgere solo un'attività puramente dichiarativa o riproduttiva di un diritto preesistente e racchiuso in norme giuridiche già date, ovvero, vada

63 Conforme, BUCCI, G. La compressione delle autonomie socio-politiche nella combine Stato-Governo mercati. In: **Convegno annuale del gruppo di Pisa**, 2014, p. 17.

64 Si rinvia diffusamente LIPARI, N. **Il diritto civile tra legge e giudizio**. Milano, 2017.

65 AZZARITI, G. Verso un governo dei giudici? In: AA.VV., **Scritti in onore di Alessandro Pace**, Napoli, 2012, p. 367 ss; SANDULLI, M. A. Principi e regole dell'azione amministrativa: riflessioni sul rapporto tra diritto scritto e realtà giurisdizionale. **Federalismi.it**. n° 23, p. 5, 2017

66 CHELI, E.; DONATI, F. La creazione giudiziale del diritto nelle decisioni dei giudici costituzionali. In: **Dir. pubbl.**, n. 1, p. 159 ss., 2007.

67 Si v. STAIANO, S. **Costituzionalismo e diritto giurisprudenziale nel tempo storico**. In studi in onore di L. Labruna, 2008, p. 5381 ss; GRASSI, P. La invenzione del diritto: a proposito della funzione dei giudici. **Riv. trim. di dir. e proc. civ.**, n° 3. p. 839, 2017.

68 KELSEN, H. **La dottrina pura del diritto**. Einaudi, 1966; KELSEN, H. **Il problema della giustizia**. Einaudi, 1975.

fatto rientrare in quel perimetro di legalità costituzionale che, pur individuando nel legislatore l'organo cui è affidato il compito di attuare i fini-valori costituzionali, nondimeno stimola gli altri organi di apparato, ciascuno mediante le proprie competenze e responsabilità, al dovere comunque di contribuire al raggiungimento dei principi costituzionali di solidarietà⁶⁹ ed uguaglianza sostanziale, è chiaro che in un modello a "legislazione confusa"⁷⁰, dove sempre più labile è il confine tra legislatore, amministrazione e giudice, quest'ultimo ha potuto operare sempre più per categorie generali, alimentando così quel fenomeno di creatività della giurisprudenza⁷¹, che si concreta nella volontà di uno *ius* costantemente in *fieri* secondo le modalità sempre mutevoli del caso⁷².

Questo evento, che riflette la realtà di un diritto che ormai sempre più si esprime in chiave di giurisdizionalizzazione⁷³, stante la ormai "cronica" inadeguatezza delle risposte fornite dalle tradizionali strutture e dai classici meccanismi di governo delle società, ha coinvolto, tra l'altro, anche il tema dell'indebolimento delle esigenze di tutela dell'utilità sociale finalizzate alla solidarietà⁷⁴, a fronte della crescita del rilievo autonomo assunto dalla libertà di iniziativa economica. Specificamente, i giudici, attraverso un'interpretazione dinamica del loro ruolo, sono stati chiamati a svolgere adeguamenti di valore e a mediare ragionevolmente fra istanze di libertà di iniziativa economica e diritti sociali⁷⁵, alla luce di quei fondamenti normativi generali che si ricollegano al rispetto della dignità umana (art. 2 Cost.) e al principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.)⁷⁶.

69 Si cfr. GRASSO, G. Le parole della Costituzione e la crisi economica-finanziaria. **Rivista AIC**, Osservatorio costituzionale. N° 1, 2016, p. 11 ss.

70 Termine ripreso dal Presidente del Consiglio di Stato, A. Pajno, nella Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2017.

71 Tale fenomeno, in un modello di *civil law*, suscita reazioni politiche per le ripercussioni che potrebbe riversare sul principio della certezza del diritto e sul principio di eguaglianza sostanziale; si cfr., a tal proposito, CHIARLONI, S. Ruolo della giurisprudenza e attività creative di nuovo diritto. **Riv. trim. dir. proc. civ.** n° 1, p. 7, 2002.

72 Si rinvia a KAUFMANN, A. **Filosofia del diritto ed ermeneutica**. Milano, 2003, p. 145 ss.

73 VIOLA, F. **La legalità del caso**, in **La Corte costituzionale nella costruzione dell'ordinamento attuale**. I Atti del 2° convegno nazionale della Sisdic. Capri 18-20 aprile, 2006, Napoli, 2007, p. 315 ss.

74 Si rinvia a PREDIERI, A. **Pianificazione e Costituzione**. Milano, 1963, p. 192 ss.

75 In senso critico, LUCIANI, M. Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo). **Giur. cost.** p. 3824, 2012.

76 Si v. BARILE, P. Garanzie costituzionali e diritti fondamentali: un'introduzione. **Atti del Convegno**

Ciò ha riguardato, soprattutto in primo piano, la Corte costituzionale, la quale, a dire il vero, in sede di bilanciamento⁷⁷ tra soddisfazione dei diritti sociali e tutela dell'autonomia del mercato e della libertà d'impresa, non sempre negli anni ha operato un bilanciamento eguale, arrivando spesso a soluzioni, che hanno mirato a garantire l'efficietismo economico di stampo comunitario⁷⁸.

Quanto appena detto, ci consente di accennare all'orientamento che ha avuto la Consulta nei confronti dell'utilità sociale a partire dagli anni novanta⁷⁹; in numerose sentenze⁸⁰, infatti, il giudice delle leggi, contrariamente ad una precedente ma consolidata giurisprudenza⁸¹ in cui la principale preoccupazione era stata l'individuazione di rimedi legislativi e dunque l'estensione della tutela dei diritti sociali⁸², ha fatto coincidere l'utilità sociale a interessi quali il corretto funzionamento del mercato, la libera concorrenza⁸³, la tutela dei consumatori, proponendo in pratica una diversa lettura dell'art. 41 della Costituzione che, da parametro di

Garanzie Costituzionali e Diritti fondamentali. Roma, 26-28 giugno 1996, organizzato dall'Istituto della Enciclopedia Italiana, p. 17.

- 77 Critico alla soluzione di stabilire un bilanciamento in senso eterogeneo è LUCIANI, M. Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale. *Riv. AIC*, n. 3/2016, p. 13, 2016.
- 78 Si rinvia a ITALIA, Corte costituzionale. N° 241/1990. In senso critico, si v. CIOLLI, I. I diritti sociali al tempo della crisi economica. *Costituzionalismi.it*. p. 10, 2012; in chiave comparatistica, si v. PINELLI, C. Prime pronunce delle Corti costituzionali sulle misure di contrasto alla crisi dell'Eurozona. Un bilancio critico. In: MELICA, L.; MEZZETTI, L.; PIERGIGLI, V. *AA.VV., Studi in onore di G. De Vergottini*, a cura di, Padova, 2015, p. 2273 ss.
- 79 Si cfr. MOSCARINI, A. La Corte costituzionale contro lo stato sociale? *Giur. cost.*, n. 1997, p. 2027 ss.
- 80 Tra le tantissime più recenti, ITALIA, Corte costituzionale. N° 99/1995; ITALIA, Corte costituzionale. N° 245/1997, ITALIA, Corte costituzionale. N° 379/2000; ITALIA, Corte costituzionale. N° 190/2001; ITALIA, Corte costituzionale. N° 14/2004; ITALIA, Corte costituzionale. N° 279/2006; ITALIA, Corte costituzionale. N° 430/2007; ITALIA, Corte costituzionale. N° 443/2007; ITALIA, Corte costituzionale. N° 167/2009.
- 81 Nella quale l'utilità sociale era fatta corrispondere con gli interessi dei lavoratori e delle lavoratrici; a tal riguardo si cfr., ex plurimis, sentt., nn. 3 del 1953, 45 del 1963, 60 del 1968, 94 del 1976.
- 82 V., tra gli altri, SALAZAR, C. *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*. Torino, 2000; CARETTI, P. *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*. Torino, 2011, p. 490-491; MASALA, P. La tutela dei diritti sociali nelle situazioni di crisi economica: gli orientamenti della Corte costituzionale italiana. In: CECCHERINI, E. *AA.VV., Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche*. Napoli, 2016, p. 185 ss.
- 83 Corte cost., sent. n. 325/2010, nella quale sentenza si ribadisce che il limite all'utilità sociale deve comunque ricondursi all'adozione della "nozione comunitaria di concorrenza". ITALIA, Corte costituzionale. N° 325/2010

riferimento delle politiche pubbliche delle attività economiche, è stato da ultimo interpretato quale norma che sancisce l'affermazione del libero mercato, in ossequio ai principi imposti dal diritto europeo⁸⁴.

Tale evoluzione interpretativa dell'art. 41 Cost. in chiave efficientista ed economicista⁸⁵, ribadita anche in recenti sentenze⁸⁶, e che ha dato, altresì, luogo, all'affermarsi di una dimensione oggettiva della tutela della concorrenza⁸⁷, assunta quale criterio regolatore al fine di garantire a livello nazionale un mercato omogeneo⁸⁸, ha preparato il terreno, a parere di chi scrive, al legislatore per legittimare quelle regressive scelte normative di natura economica tendenti ad esaltare il profilo del condizionamento finanziario⁸⁹ e che hanno il "peccato originale" nel reclamare, tra l'altro, la capacità di garantire i fini di utilità sociale e di interesse collettivo insiti nel mercato e nella garanzia efficiente appunto delle regole della concorrenza⁹⁰.

84 Fautori di tale interpretazione in dottrina, tra gli altri, OPPO, G. L'iniziativa economica. In: AA.VV., La Costituzione economica a quarant'anni dall'approvazione della Carta fondamentale. Milano, 1990, p. 65 ss; GUARINO, G. Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione e istituzioni comunitarie. **Quad. cost.**, p. 38, 1992; CHITI, M. P. Il Trattato sull'Unione Europea e la sua influenza sulla Costituzione italiana. in **Riv. it. dir. pubbl. com.** p. 356 ss, 1993; ANGELINI, F.

Costituzione ed economia al tempo della crisi.... **Rivista AIC**. n. 4, p. 10 ss.

85 Le cui tracce sono già rinvenibili nella sentenza n. 223 del 1982 che definisce il principio della libera concorrenza "quale valore fondamentale dell'ordinamento e complementare della libera iniziativa economica, intesa sia come strumento che come garanzia del benessere dei consumatori". ITALIA, Corte costituzionale. N° 223/1982

86 ITALIA, Corte costituzionale. N° 270/2010; ITALIA, Corte costituzionale. N° 115/2012; ITALIA, Corte costituzionale. N° 173/2013; ITALIA, Corte costituzionale. N° 121/2014.

87 Così, CINTIOLI, F. L'art. 41 della Costituzione tra il paradosso della libertà di concorrenza e il "diritto della crisi". **Diritto e società**, 2009, p. 373 ss.

88 ITALIA, Corte costituzionale. N° 329/2010 e ITALIA, Corte costituzionale. N° 239/2011.

89 Si v. GRASSO, G. **Il costituzionalismo della crisi**. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione. Napoli, 2012, p. 155 ss.

90 Si pensi alla sentenza n. 200/2012, punti 6.1 e 6.2 del Considerato in diritto, in cui la Corte costituzionale, a fronte dell'impugnazione dell'art. 3 del d.l. n. 138/2011 da parte della Regione Puglia – che lamentava, tra le altre cose, un vincolo sugli enti territoriali derivante dalla prescrizione ad "adeguarsi ad una disciplina che sovvertirebbe il quadro costituzionale dell'iniziativa e dell'attività economica, introducendo un assetto decisamente sbilanciato a favore dell'iniziativa privata", dichiarò la censura inammissibile in quanto generica e indeterminata proprio in relazione agli asseriti profili di contrasto con l'art. 41 Cost. ITALIA, Corte costituzionale. N° 200/2012.

Del resto, la Consulta, davanti ad una drastica riduzione delle risorse disponibili, ha in diverse occasioni⁹¹ sostenuto le rigorose politiche economiche imposte dai governi, che in nome dei delicati equilibri finanziari e degli impegni presi nel contesto europeo, hanno drasticamente ridotto la spesa sociale, così come è avvenuto anche recentemente, in presenza di interventi regressivi da parte del Governo in materia di disposizioni concernenti i piani di rientro del disavanzo sanitario, nell'ambito della legge di stabilità del 2016⁹².

Ma altro ancora è da segnalare al riguardo.

In alcune decisioni⁹³, pur accogliendo la questione di illegittimità costituzionale in violazione di diritti sociali, il giudice delle leggi, attraverso le formidabili risorse argomentative di cui è dotato, ha preferito ampliare le tecniche decisorie fino ad affermare il proprio potere di condizionare la retroattività delle decisioni di accoglimento⁹⁴, allo scopo di non pregiudicare i nuovi equilibri finanziari dello Stato e di rispettare i vincoli europei.

A dimostrazione di quanto si sostiene, valgono le recenti sentenze nn. 10, 70 e 178 del 2015, nelle quali siffatto potere è stato proprio esercitato in funzione del rispetto dei suddetti parametri. In particolare, mentre nella sentenza n. 10⁹⁵, all'atto di dichiarare incostituzionale la previsione di un tributo che colpiva soggetti economicamente molto forti, la Corte ha deciso di limitare gli effetti retroattivi della pronuncia⁹⁶, suscitando così più di un dubbio in quanto la decisione eliminerebbe dal rimborso quelli che hanno versato l'imposta aumentata senza aver operato alcuna traslazione dell'onere sui consumatori finali e, dunque, sarebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza vero e proprio cardine della

91 ITALIA, Corte costituzionale. N° 386/2008 e ITALIA, Corte costituzionale. N° 224/2014.

92 ITALIA, Corte costituzionale. N° 192/2017.

93 ITALIA, Corte costituzionale. N° 223/2012 e ITALIA, Corte costituzionale. N° 116/2013.

94 Per una ricostruzione storica della giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di violazione dell'art. 136 della Costituzione, si v. LOLLO, A. Il giudicato costituzionale nella giurisprudenza della Corte. I giudizi delle leggi in via incidentale. *Rivista AIC*. n° 2, 2011.

95 Si v., tra gli altri, ROMBOLI, R. Nota a Corte cost., sent. n.10/2015. *Foro it.*, 2015, p. 1513; ONIDA, V. Una pronuncia costituzionale problematica: limitazione degli effetti nel tempo o incostituzionalità sopravvenuta? *Rivista AIC*, 2016.

96 V. DI PASQUA, V. La modulazione degli effetti nel tempo delle sentenze di incostituzionalità: Spagna e Italia a confronto alla luce della sentenza n. 10 del 2015. *Rivista AIC*. Osservatorio costituzionale, n° 10, 2015, ritiene non condivisibile la sent. n. 10/2015, perché avrebbe motivato la decisione con la sola priorità di garantire il bilancio dello Stato e non altri diritti fondamentali.

decisione medesima⁹⁷, con la sentenza, 70/2015⁹⁸, che censurava una disposizione del decreto “Salva Italia” nella parte in cui si prevedeva un taglio per il 2012 e 2013 della rivalutazione automatica di quelle pensioni per tre volte superiori al minimo trattamento pensionistico⁹⁹, la Consulta ha disposto che gli effetti delle pronunce operassero *ex tunc*. Per poi ritornare sui propri passi con la successiva decisione n. 178/2015 che, dichiarando l’incostituzionalità per violazione dell’art. 39, 1° comma della Costituzione, della norma che sanciva blocchi delle retribuzioni per i dipendenti pubblici dal 2011, ha disposto che l’incostituzionalità fosse disposta solo *pro futuro*¹⁰⁰.

Particolarmente significativo, a tal proposito, è rilevare il *trait d’union* che sembra riscontrarsi in queste statuizioni, che si staglia in quel sillogismo di natura <<politica>> secondo il quale, giacché le risorse sono modeste, è inevitabile che i diritti abbiano a soffrirne¹⁰¹. La Consulta, insomma, si mostra molto attenta alle conseguenze economiche delle proprie decisioni, se è vero che arriva al punto di “salvare” gli effetti di una disciplina incostituzionale pur di non gravare sui vincoli che astringono la normativa finanziaria dello Stato>>¹⁰².

Un ragionamento che sembrerebbe ineccepibile (lo richiederebbe il principio di responsabilità, nel suo essere tutt’uno con il dovere di solidarietà)¹⁰³, supportato da argomenti raffinemente esposti, ma manifestamente strumentali, diretti alla soddisfazione soprattutto delle esigenze in capo alla crisi economica e finanziaria¹⁰⁴. D’altro canto, non sono da

97 Così, AMATUCCI, F. La complessa verifica di legittimità costituzionale della Robin Hood Tax.

Riv. trim. dir. trib. N° 4. p. 995 ss. 2015.

98 Si v., DEMMING, A. Anzon. Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio di equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario. **Rivista AIC**. Osservatorio costituzionale. 2015; BARBERA, A. La sentenza relativa al blocco pensionistico, una brutta pagina della Corte. **Riv. AIC**. n° 2. p. 1 ss. 2015

99 Solo a titolo informativo c’è da segnalare che successivamente alla sentenza de qua il Governo aveva adottato il d.l. n.65, convertito con modificazioni dalla l. 17 luglio 2015 n. 109, che in sostanza dava attuazione ai principi disposti dalla decisione della Corte costituzionale. Il provvedimento è stato a sua volta oggetto di giudizio della Corte recentissimamente.

100 Corte cost., punti 15 e 17 del Considerato in diritto.

101 Si v. RUGGERI. A. **Crisi economica e crisi della Costituzione**. in Consulta on line, 2012.

102 MANFRELLOTTI. Potere economico e Costituzione materiale. **Riv. AIC**. N° 3, p. 7, 2018.

103 RUGGERI. A. Crisi economica, dialogo tra le Corti e salvaguardia dei diritti fondamentali (con specifico riguardo alla materia pensionistica. **DirittiFondamentali.it**. n°1, p. 4, 2017

104 C’è da dire che la Corte costituzionale nonostante abbia più volte ribadito di non considerare

sottovalutare le preoccupazioni suscitate da autorevole dottrina, che ha intravisto in queste pronunce il consolidarsi di un orientamento nella giurisprudenza della Corte costituzionale¹⁰⁵ che, “governando” senza limiti gli ordinari effetti temporali delle proprie pronunce¹⁰⁶ e utilizzando l’art. 81 Cost. quale strumento mediante il quale stabilire in equilibrio i vari diritti¹⁰⁷, “opterebbe per una preoccupante concezione individualistica e spoliticizzata dei diritti fondamentali”¹⁰⁸.

Ora, pur non trascurando assolutamente il fatto che nel caso dei diritti sociali, più che in quello dei diritti politici e di libertà, la difficoltà delle risorse fruibili può o meno condizionare la prospettiva di censurare l’illegittimità costituzionale di leggi che li limitino¹⁰⁹, e pur ribadendo il concetto che il godimento di un diritto sociale dipende comunque da decisioni preminentemente politiche¹¹⁰, una volta accertatane la violazione, sembra molto difficile pensare che il giudice costituzionale si astenga dal pronunciare una sentenza demolitoria a causa del difetto di risorse, essendo tenuto a operare in un ordinamento costituzionale,

l’elemento costo fattore decisivo per l’esito di un giudizio, il fatto che poi non abbia elaborata un’adeguata procedura di accertamento, le ha provocato numerosi problemi in sede di giudizio di casi concreti.

- 105 Peraltro confermato anche recentissimamente, ITALIA, Corte costituzionale. N° 250/2017, nota di GRASSO, G. Giudicato costituzionale, discrezionalità del legislatore e modulazione retroattiva della perequazione dei trattamenti pensionistici nella sentenza n. 250 del 2017 della Corte costituzionale. Qualche spunto di riflessione di critica. *Rivista AIC*, Osservatorio costituzionale. N° 1, 2018.
- 106 Si cfr. ITALIA, Corte costituzionale. N° 188/2016. Sul tema si v. CATALDO, G. I vincoli di bilancio nella Costituzione: un continuo dualismo fra politica e tecnica. Dalla sentenza n. 1 del 1966 alle sentenze nn. 10 e 70 del 2015. In: GRASSO, G. **AA.VV., Il governo tra tecnica e politica**. Napoli, p. 207, 2016.
- 107 Si v. A. BARBERA, A. La sentenza relativa al blocco pensionistico, una brutta pagina della Corte. *Riv. AIC*. n° 2. 2015; GAROFALO, D. La perequazione delle pensioni: dalla Corte costituzionale n. 70 del 2015 al d.l. n. 65 del 2015. *Lav. giur.*, n° 7, p. 680 ss. 2015.; SGROI, A. **Brevi considerazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015**. In Consulta on line, 2015., p. 69 ss.; PICCHI, M. Tutela de diritti sociali e rispetto del principio dell’equilibrio di bilancio: la Corte costituzionale chiede al legislatore di motivare. *Osservatorio sulle fonti*. N° 3, 2017, p. 13.
- 108 MORRONE, A Ragionevolezza a rovescio: l’ingiustizia della sentenza n. 70 del 2015 della Corte costituzionale. *Stato*, n° 5, 2015, p. 221 ss.; Si cfr. anche CECCANTI, S. Una sentenza che lascia due seri motivi di perplessità. *Federalismi.it*. n° 10, 2015.
- 109 Cfr. ITALIA, Corte costituzionale. N° 70/2015
- 110 Sul punto si v. GAMBINO, S. I diritti sociali fra Costituzioni nazionali e costituzionalismo europeo. *Federalism.it*. p. 3. 2012.

come quello italiano, in cui il valore della solidarietà¹¹¹ è consustanziale all'assetto sociale delineato in Costituzione.

Certamente la crisi economica, che forse è solo il culmine di un disagio sociale che ha origini ben più lontane quali il diffondersi delle disuguaglianze e delle esclusioni sociali, amplia le incertezze che si riflettono poi sulle scelte del legislatore, oltre che su quelle del giudice costituzionale; ma valori ed interessi, quali la dignità della persona, la salute (in primo luogo nei luoghi di lavoro), l'ambiente, hanno bisogno, mediante l'espansione delle regole che li disciplinano, di essere imposti alle logiche del mercato, giacché quest'ultimo non è in grado di realizzarli.

Se queste considerazioni sono esatte, allora forse è corretto dire che qualsiasi sforzo volto a ricostruire l'area della solidarietà come non antitetica a quella del mercato¹¹², dovrebbe tendere alla ricerca di uno spazio nel quale lo scambio risulti disciplinato in base a regole diverse da quelle discendenti dall'applicazione di una logica puramente mercantile e binaria (prodotto v. prezzo);¹¹³ solo così si potrà assicurare quella tutela piena ed effettiva dei diritti in parola ed evitare nei confronti di quei soggetti che non hanno nulla da portare sul mercato, l'emarginazione, con pregiudizio dei c.d. "diritti di cittadinanza"¹¹⁴.

Appare sempre utile ricordare che il nostro Testo costituzionale, accogliendo in pieno l'impianto dello Stato sociale di diritto, abbandona una concezione individualista in favore di una di tipo solidarista, prevedendo che la disciplina dei diritti deve essere conciliabile con una visione totale della persona umana, che rivaluti tutte le potenzialità della medesima, non dimenticando la tutela della sua dignità, che rivendica la garanzia di una condizione economica riconducibile a uno standard medio di trattamento eguale per tutti i cittadini¹¹⁵.

111 Non è male tuttavia rammentare che il valore della solidarietà risulta analizzato assai meno nel diritto pubblico che nel diritto privato, dove finisce peraltro per risolversi, per un verso, ed in larga parte, nell'essenza del vincolo dell'obbligazione in solido sul versante attivo e, rispettivamente, passivo dell'obbligazione medesima, e per altro verso, nell'interessante utilizzazione, fattane appunto dai civilisti, in chiave di applicazione diretta della Costituzione ai rapporti interpretati.

112 Sul complesso rapporto tra solidarietà e mercato si v., PERLINGIERI, P. Mercato, solidarietà e diritti umani. **Rass. dir. civ.** p. 185 ss. 1997.

113 TOSATO, G. Appunti in tema di economia sociale di mercato. **Astrid rassegna.** N° 13, 2013, p. 6.

114 A tal riguardo, si v. Corte cost., sent. n. 173/2016 nella quale decisione il giudice delle leggi ha rigettato le questioni inerenti al contributo di solidarietà sulle pensioni di importo più elevato previsto dalla legge di stabilità per il 2014. ITALIA, Corte costituzionale. N° 173/2016

115 VERGOTTINI, G. De. **Le transizioni costituzionali.** Bologna, 1998, p. 66.

4 UGUAGLIANZA E SOLIDARIETÀ SOCIALE QUALI VALORI FONDANTI DELLA NOSTRA COSTITUZIONE ECONOMICA

Ora, lungi dal prendere in considerazione fuorvianti ipotesi che conducano incautamente a valutare l'atteggiamento della Corte costituzionale nel complesso come poco reattivo e irrispettoso nei confronti dei diritti sociali, è indubbio che le recenti sentenze che hanno dichiarato l'incostituzionalità di alcuni provvedimenti di austerità, sono quasi sempre state motivate sull'accertamento di una violazione dei principi di ragionevolezza o proporzionalità¹¹⁶, laddove molto più sporadici sono stati i casi in cui essa è stata fatta discendere dalla violazione del principio di uguaglianza sostanziale o della pari dignità valoriale dei diritti sociali¹¹⁷.

Il punto è, ovviamente, di importanza cruciale, perché sull'abbrivo di questo travagliato iter interpretativo assunto dalla giurisprudenza costituzionale, il sospetto che la Corte faccia propria una nozione di Costituzione economica nel senso prescrittivo, e non più meramente descrittivo, non sembra affatto peregrino.

Il rischio maggiore che sembra desumersi da tale indirizzo intrapreso è proprio il delinarsi di un uso fuorviante della nozione di Costituzione economica, che, prestata non raramente anche ad un fine prevalentemente ideologico¹¹⁸, ha favorito l'affermazione del primato dell'economia sulla politica.

Non sarebbe allora male ricordare la regola (forse oggi troppo spesso dimenticata) secondo cui le leggi – e a maggior ragione quelle costituzionali – s'interpretano per quanto esse enunciano, anziché per quanto si vorrebbe enunciassero, e che quindi, dinnanzi alla più volte annunciata dualità mercato-solidarietà, non è forse senza rilievo osservare che, mentre è stato possibile attestare che la Costituzione implicitamente presuppone (forse) il

116 Si cfr. ancora, ITALIA, Corte costituzionale. N° 70/2015 e ITALIA, Corte costituzionale. N° 173/2016, entrambe cit.

117 RUOTOLO, M. **Eguaglianza e pari dignità sociale**. Atti di Convegno del 15 febbraio 2013 all'Università di Padova. Disponibile in: <www.unipod.it/scuolacostituzionale>; cfr., altresì, MASALA, P. Crisi della democrazia parlamentare e regresso dello Stato sociale: note sul caso italiano nel contesto europeo. **Riv. AIC**. n° 4. p. 20, 2016.

118 In tal senso, RESCIGNO, G. U. Costituzione economica. **Enc. giur.**. X, Roma, p. 4, 2001.

mercato, essa certamente prevede, ed esplicitamente, grandi ambiti per l'esercizio doveroso della solidarietà¹¹⁹.

Ne consegue, a nostro avviso, che qualsiasi ipotesi che conduca ad una compiuta realizzazione di un'economia di mercato nel nostro sistema, in cui il vero giudice ed il vero controllore finirebbe per essere il mercato medesimo, sia in palese contrasto con quella nozione di solidarietà sociale a cui aspira il nostro Testo costituzionale e il cui accesso non dipende principalmente da fattori produttivi secondo lo schema classico fatto proprio dal processo d'integrazione comunitario, bensì dai diritti dell'individuo che formano lo *status* di cittadinanza universale.

Del resto, se è pur vero, come è stato giustamente osservato, che la Corte costituzionale nel suo compito di difesa dei diritti sociali deve confrontarsi spesso sia con il complesso tema della sostenibilità finanziaria¹²⁰ e della programmazione della finanza pubblica¹²¹, sia con documentazioni contenenti indeterminati dati economici e finanziari allegati a ricorsi ancorati al vincolo dell'incidentalità che rendono ancor più tortuoso il percorso dell'attività istruttoria¹²², non sembrano questi elementi idonei a giustificare le incertezze mostrate dal giudice delle leggi nel garantire la tutela delle diverse aspettative di protezione, verificando, attentamente, se la tutela di un diritto sociale venga assicurata effettivamente, indipendentemente dalla considerazione se questa sia puntualmente disciplinata dalla legislazione oppure garantita da norme costituzionali (adibite secondo l'interpretazione che attribuisce loro una configurazione più di taglio programmatico che esplicitamente precettivo)¹²³. Si resta dell'opinione che i diritti sociali, il cui indebolimento ha prodotto

119 CIRIELLO, P. Considerazioni sulla solidarietà come valore costituzionale. *In*: PRISCO, S. **Unione Europea e limiti sociali del mercato**, Torino, 2003, p. 11 ss.

120 Si cfr. SPADARO, A. I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo modello sociale europeo: più sobrio, solidale e sostenibile). **Riv. AIC**, 2013; SALAZAR, C. Crisi economica e diritti fondamentali. Relazione al **XXVIII Convegno annuale dell'AIC**, n°4, 2013; MORANA, D. I diritti a prestazione in tempo di crisi: istruzione e salute al vaglio dell'effettività, *ivi*; D. Tega, I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica. *In*: CAVASINO, E.; SCALA, G.; VERDE, G. **AA.VV., I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia**. Napoli, 2013, p. 67 ss; PITRUZZELLA, G. Crisi economica e decisioni di governo. **Quaderni costituzionali**. N° 1, 2014.

121 MASSA, M. Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali. **Quaderni costituzionali**, 2017.

122 Cfr. ITALIA, Corte costituzionale. N° **250/2017**.

123 "L'intensa socialità" caratterizzante l'intero tessuto costituzionale, definizione utilizzata dal giudice costituzionale con la sentenza n. 1088 del 1988, appare un retaggio appartenente ad un mondo

disuguaglianze e tensioni sull'assetto dello Stato sociale, non possano fare a meno di un penetrante sindacato costituzionale sulle innovazioni socialmente regressive, capace di realizzare un equilibrio tra libertà di mercato e di concorrenza con i vincoli costituzionali di tutela dell'utilità¹²⁴ ed interessi sociali¹²⁵, partendo dal fermo presupposto concettuale che i diritti in parola, come i diritti politici e civili, preesistono agli obblighi, dei quali sono la matrice giuridica e il loro fondamento.

In altre parole, al fine di garantire un'attuazione dei diritti sociali la più efficace possibile, sembrano essenziali scelte estreme che riguardano una più attenta e ponderata riflessione del concetto medesimo di diritti fondamentali.

Purtroppo i vincoli di bilancio, sia interni che europei, hanno accentuato nella recente giurisprudenza costituzionale soprattutto la necessità di un equilibrio del bilancio dello Stato, concretandosi nello sviluppo "sia di nuovi strumenti decisori che consentono al legislatore di contenere le conseguenze finanziarie delle pronunce di accoglimento, sia elaborando alcuni importanti indirizzi giurisprudenziali che valorizzano l'interesse alla ragionevole ed equilibrata gestione delle risorse finanziarie"¹²⁶.

A ciò va aggiunto, che la Corte costituzionale, nell'ambito di controversie riguardanti la competenza dei tribunali amministrativi a pronunciarsi sui diritti fondamentali, si è più volte pronunciata esprimendo un *favor* nei confronti del ruolo di garanzia esercitato dal giudice amministrativo nella difesa dei diritti finanziariamente condizionati¹²⁷, il quale, attraverso frequenti pronunce di accoglimento di ricorsi aventi ad oggetto istanze riguardanti la tutela

lontano.

124 ITALIA, Corte costituzionale. N° 446/1988; ITALIA, Corte costituzionale. N° 388/1988, ITALIA, Corte costituzionale. N° 27/2010, ITALIA, Corte costituzionale. N° 200/2012, punto 7.3 del Considerato in diritto, 94/2013. IN DOTTRINA, SI V. LIBERTINI, M. I FINI SOCIALI COME LIMITE ECCEZIONALE ALLA TUTELA DELLA CONCORRENZA: IL CASO DEL DECRETO ALITALIA. **GIUR. COST.**, 2010, p. 474 ss.

125 ITALIA, Corte costituzionale. N° 223/1980, ITALIA, Corte costituzionale. N° 241/1990, (punto 4 del Considerato in diritto), ITALIA, Corte costituzionale. N° 326/2008; ITALIA, Corte costituzionale. N° 178/2014.

126 Conforme, APOSTOLI, A. I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo, Un'annotazione a caldo della sentenza della Corte costituzionale n° 275 del 2016. **Quad. cost.** 2017, p. 5.

127 Per un approfondimento sul ruolo del giudice amministrativo rispetto alla crisi finanziaria globale, si v. FRACCHIA, F. Giudice amministrativo, crisi finanziaria globale e mercati. **Rivista italiana di diritto pubblico comunitario**. N° 2, p. 451 ss. 2010.

di diritti concreti ed effettivi quali, per esempio, il diritto all'abitazione¹²⁸, ad un'ambiente salubre¹²⁹, o alle prestazioni ospedaliere¹³⁰, ha fornito una nozione di utilità sociale non più intesa quale strumento di tutela delle dinamiche economiche.¹³¹

Detta apertura, in realtà, trova la sua origine nella sentenza della Corte Costituzionale n. 140/2007 che, a fronte di una richiesta avanzata dal giudice ordinario, ai sensi dell'art. 700 c.p.c., per la sospensione dei lavori di riconversione di una centrale termoelettrica, nell'operare il bilanciamento tra diritti quali la salute, l'ambiente ed il lavoro, e nel ribadire la valenza fondamentale di tutti diritti coinvolti, osservò che in fondo mancava nel nostro ordinamento un fondamento normativo che riservasse unicamente al giudice ordinario - escludendo il giudice amministrativo - la tutela dei diritti costituzionalmente protetti; anzi, a dire il vero, la sentenza in parola fece un'ulteriore passo in avanti quando riconobbe <<esclusivamente al giudice naturale della legittimità¹³² nell'esercizio della sua funzione poteri idonei ad assicurare piena tutela, e quindi anche una tutela risarcitoria, per equivalente o in forma specifica, per il danno asseritamente sofferto anche in violazione di diritti fondamentali in dipendenza dell'illegittimo esercizio del potere pubblico da parte della pubblica amministrazione>>¹³³.

Recentemente, sulla scia dello stesso solco interpretativo, la Corte costituzionale, su ricorso in via incidentale proposto dal Tar Abruzzo avverso l'art. 6, co. 2 bis, della legge della Regione Abruzzo n. 78/1978, come modificata dalla legge regionale n. 15/2004, si è pronunciata dichiarando l'incostituzionalità dell'articolo in parola, nella parte in cui

128 ITALIA, Sentenza TAR Campania Napoli n° 9181/2010; ITALIA, Sentenza TAR Sicilia- Palermo n° 2519/2015.

129 ITALIA, Consiglio di Stato. sez. VI, sent. 1601/2003; ITALIA, Consiglio di Stato. Tar Lombardia-Brescia, sent. n. 929/2004.

130 ITALIA, Consiglio di Stato. sentt . n° 5132/2004; ITALIA, Consiglio di Stato. sentt . n° 935/2012; ITALIA, Consiglio di Stato. sentt . n° 5428/2015.

131 LANZA, E. M. Concorrenza, iniziativa economica e utilità sociale: spigolature su principi e limiti tra ordinamento europeo e Costituzione italiana. **Rassegna di diritto pubblico europeo**. N° 1, p. 100, 2016.

132 Val la pena di sottolineare che il giudice amministrativo è considerato giudice naturale dei diritti e giudice "di merito" sui ricorsi presentati avverso le decisioni sanzionatorie della Corte, ed interlocutore diretto della CEDU che richiede ai singoli stati membri la garanzia della tutela e dell'equo processo, attraverso la terzietà dell'organo giudicante e la possibilità riconosciuta alle parti di esporre le proprie ragioni ed utilizzare i mezzi di prova a loro favorevoli.

133 ITALIA, Corte costituzionale. N° 140/2007, punto 3 del Considerato in diritto.

prevedeva il finanziamento alla Provincia di Pescara del 50% dell'importo erogato per i servizi di trasporto degli studenti disabili solo entro i limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio della Regione¹³⁴.

Ciò che sembra interessante rilevare ai nostri fini, è che la Consulta nel dichiarare che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»¹³⁵, sembra affidare proprio al giudice degli interessi il difficile compito di garantire l'effettività degli artt. 2 e 3 della Costituzione, precisando, in perfetta sintonia con esso, come dette operazioni preventive di calcolo, poste alla base dell'atto impugnato, siano del tutto arbitrarie e conseguentemente censurabili.

5 CONCLUSIONI

E' evidente che il rafforzamento della posizione del giudice degli interessi, ritenuto in taluni casi "giudice naturale" per la risoluzione delle controversie che derivano dalle limitazioni ai servizi imposte ai privati cittadini anche per esigenze di bilancio, confluisce nell'ambito di un più ampio ordine di idee secondo cui in una società complessa ed eterogenea come quella attuale, la tutela dei diritti sociali fondamentali non può fare a meno anche dello scrutinio del giudice amministrativo¹³⁶. Quest'ultimo, alla luce anche di una favorevole riscrittura della legge sul processo amministrativo, che ha introdotto importanti novità quali le tecniche inibitorie e quelle cautelari *ante-causam*, da tempo ormai si pone in «concorrenza» con il giudice costituzionale (e civile) nella cognizione delle posizioni soggettive costituzionalmente protette.

Ciò, tuttavia, non deve però fuorviare, e sarebbe forse il caso di chiarire che intraprendere «nuovi itinerari» lungo i quali il ruolo del giudice delle leggi in tema di tutela effettiva dei diritti sociali resti defilato, non solo aumenta il rischio di fondare attese miracolistiche sull'una o sull'altra forma di giustizia (amministrativa e civile)¹³⁷, ma alimenta il pericolo di possibili «degenerazioni istituzionali», come quella che si perpetra ogni qual volta,

134 ITALIA, Corte costituzionale. N° 275/2016

135 Ivi, punto 13 del Considerato in diritto.

136 ITALIA, Corte costituzionale. N° 140/2007.

137 Per BETZU, M. l'accentuato protagonismo dei giudici ha iniziato ad esercitare una vera e propria funzione nomopoietica; Diritto giurisprudenziale versus occasionalismo giurisprudenziale. **Diritto pubblico**, n.1. p. 61, 2017.

di fronte ad una distinzione tra costituzione formale e legislazione sempre più labile, <<si corre il rischio di cristallizzare una politica economica come costituzione economica>>¹³⁸.

Questa distorsione non si ritrova nella concezione della Costituzione economica che prevalse durante i lavori dell'Assemblea costituente, che ha un significato giuridico ben più ampio, riguardando rapporti etico-sociali e rapporti economici, espressi nella prima parte della Costituzione repubblicana¹³⁹.

Quel che è indubitabile, quindi, è che in una fase in cui tendono ad isterilirsi i tradizionali canali di raccordo fra governanti e governati, fenomeno dovuto soprattutto all'incapacità della decisione politica di creare un sistema economico che, pur rispettoso del diritto comunitario, sia improntato anche ai valori della Costituzione repubblicana, la salvaguardia dei diritti sociali dalle scelte arbitrarie del legislatore non può fare a meno della tutela approntata dalla giustizia costituzionale.

Certo, non va dimenticato che il plauso che ha accompagnato la sentenza n. 10/2015, nella quale si sancisce in maniera inequivocabile che il vincolo di bilancio non deve essere inteso quale valore assoluto capace d'imporre sull'esigenze di protezione dei diritti, ben presto ha dovuto confrontarsi con i seri dubbi che nel frattempo sono sorti in riferimento al fatto che il giudice costituzionale non ha definito se, entro i limiti di quel vincolo, << Il legislatore sia libero di ignorare le priorità costituzionali, destinando le risorse "disponibili" altrove, ad obiettivi che la Costituzione non impone o addirittura vieta>>¹⁴⁰.

La discrezionalità del legislatore deve trovare un limite inderogabile nel rispetto della coerenza coi principi costituzionali¹⁴¹, e la Corte costituzionale ha il compito di far rispettare il suindicato limite, magari anche, come autorevole dottrina ha ipotizzato¹⁴², utilizzando nuove tecniche decisorie, come una sentenza di incostituzionalità condizionata e differita, i cui effetti annullatori comincerebbero a prodursi qualora prima della fine dell'esercizio

138 MARCOU, G. Critica dell'ordine pubblico economico europeo. **Rass. dir. pubbl. eur.** N° 1, p. 147 2016.

139 MARCOU, G. Critica dell'ordine pubblico economico europeo. **Rass. dir. pubbl. eur.** N° 1, p.147 2016.

140 Così, CARLASSARE, L. Diritti di prestazione e vincoli di bilancio. **Costituzionalismo.it.** Fasc. III, p. 153, 2015.

141 ONIDA, V. Eguaglianza e diritti sociali. **Costituzionalismo.it.** fasc. N° 3. p. 116, 2015.

142 LUCIANI, M. Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale. **Riv. AIC**, n. 3, 2016.

finanziario indicato, il legislatore non riesca a trovare le risorse essenziali, al fine così di evitare che in tempo di diritto emergenziale sentenze demolitorie provochino ripercussioni sulle già limitate risorse economiche. In tal modo, si avrebbe almeno un primo e importante passo verso il ritorno ad una giustizia costituzionale, che, difendendo il valore giuridico dei principi costituzionali sociali¹⁴³, contribuirebbe ad arginare il sostanziale decadimento della nostra Costituzione economica¹⁴⁴.

RIFERIMENTI

AMATO, G. Il mercato nella Costituzione. **Rivista AIC**. Padova 1997.

AMATO, G. Il mercato e la Costituzione. **Quad. cost.**, 1992.

AMATUCCI, F. La complessa verifica di legittimità costituzionale della Robin Hood Tax. **Riv. trim. dir. trib.** N° 4, 2015.

ANGELINI, F. Costituzione ed economia al tempo della crisi.... **Rivista AIC**. n. 4.

APOSTOLI, A. I diritti fondamentali “visti” da vicino dal giudice amministrativo, Un’annotazione a caldo della sentenza della Corte costituzionale n° 275 del 2016. **Quad. cost.** 2017.

ATKINSON, A. B. La politica sociale dell’Unione Europea nel contesto della globalizzazione. **Studi economici**. 2005. numero speciale.

AZZARITI, G. Le garanzie del lavoro tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e Corte di Giustizia dell’Unione Europea. *In: AA.VV., Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli, 2012.

AZZARITI, G. Verso un governo dei giudici? *In: AA.VV., Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli, 2012.

BALBONI, E. Il principio della coesione economica e sociale nell’ordinamento comunitario e nella recente esperienza dell’Unione. *In: SIERVO, U. De. La difficile Costituzione europea*, Bologna, 2001.

143 Il riferimento è a PALADIN, L. **Il Principio Costituzionale d’uguaglianza**. Padova, 1965; dello stesso autore, PALADIN, L. Corte costituzionale e principio generale d’uguaglianza. *In: Scritti in onore di Vezio Crisafulli*. vol. I, Padova, 1985, p. 607 ss.

144 FERRAJOLI, L. **Diritti fondamentali, un dibattito teorico**. Roma-Bari, 2001.



- BARBERA, A. La sentenza relativa al blocco pensionistico, una brutta pagina della Corte. **Riv. AIC**. n° 2. 2015.
- BARILE, P. Garanzie costituzionali e diritti fondamentali: un'introduzione. **Atti del Convegno Garanzie Costituzionali e Diritti fondamentali**. Roma, 26-28 giugno 1996, organizzato dall'Istituto della Enciclopedia Italiana.
- BENVENUTI, M. Democrazia e potere economico. **XXXII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti**, 16.
- BERTI, G. I pubblici servizi tra funzione e privatizzazione. **Jus**, 1999.
- BERTOLISSI, M. Fiscalità e spesa pubblica nell'U.E. **Rassegna di diritto europeo**. N°1, 2016.
- BETZU, M. l'accentuato protagonismo dei giudici ha iniziato ad esercitare una vera e propria funzione nomopoietica; Diritto giurisprudenziale versus occasionalismo giurisprudenziale. **Diritto pubblico**, n.1, 2017.
- BILANCIA, F. Note critiche sul pareggio c.d. di bilancio. **Rivista AIC**, n. 2, 2012.
- BILANCIA, P. Il Governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea. **Rivista AIC**, n° 3/2014.
- BOGNETTI, G. **Costituzione economica e Corte costituzionale**. Milano, 1983.
- BOGNETTI, G. **La Costituzione economica italiana**. Milano, 1983.
- BUCCI, G. La compressione delle autonomie socio-politiche nella combine Stato- Governo mercati. *In: Convegno annuale del gruppo di Pisa*, 2014.
- CAMERLENGO, Q. La dimensione costituzionale della coesione sociale. **Rivista AIC**. n°2, 2015.
- CANTARO, A. L'imperialismo del libero scambio. La Costituzione economica europea nell'epoca del mercantilismo globale. **Federalismi**. n° 16/2018.
- CARETTI, P. **I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali**. Torino, 2011.
- CARLASSARE, L. Diritti di prestazione e vincoli di bilancio. **Costituzionalismo.it**, 2015, fasc. III.
- CARLASSARE, L. **Nel segno della Costituzione**, Milano, 2012.

- CASSESE, S. **L'arena pubblica**. Nuovi paradigmi per lo Stato, in *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002.
- CASSESE, S. **La nuova Costituzione economica**. Bari-Roma, 2012.
- CASSESE, S. Le trasformazioni dei servizi pubblici in Italia. **Enc. pubbl.**, 1996.
- CATALDO, G. I vincoli di bilancio nella Costituzione: un continuo dualismo fra politica e tecnica. Dalla sentenza n. 1 del 1966 alle sentenze nn. 10 e 70 del 2015. In: GRASSO, G. **AA.VV., Il governo tra tecnica e politica**. Napoli, 2016.
- CAVALERI, P. **Iniziativa economica privata e Costituzione "vivente"**. Contributo allo studio della giurisprudenza sull'art. 41 Cost., Padova, 1978.
- CECCANTI, S. Una sentenza che lascia due seri motivi di perplessità. **Federalismi.it**. n° 10, 2015.
- CHELI, E.; DONATI, F. La creazione giudiziale del diritto nelle decisioni dei giudici costituzionali. In: **Dir. pubbl.**, n. 1, 2007.
- CHIARLONI, S. Ruolo della giurisprudenza e attività creative di nuovo diritto. **Riv. trim. dir. proc. civ.**, 2002, n° 1.
- CHITI, M. P. Il Trattato sull'Unione Europea e la sua influenza sulla Costituzione italiana. in **Riv. it. dir. pubbl. com.** 1993.
- CINTIOLI, F. L'art. 41 della Costituzione tra il paradosso della libertà di concorrenza e il "diritto della crisi". **Diritto e società**, 2009.
- CIOLLI, I. I diritti sociali al tempo della crisi economica. **Costituzionalismi.it**. 2012.
- CIRIELLO, P. Considerazioni sulla solidarietà come valore costituzionale. In: PRISCO, S. **Unione Europea e limiti sociali del mercato**, Torino, 2003.
- CIRIELLO, P. **Nuovo ruolo del pubblico e ridefinizione del sistema delle garanzie**, in raccolta di scritti in memoria di A. Villani, Napoli, 2000.
- CORSO, G. I servizi pubblici nel diritto comunitario. **Riv. giur. quad. pubbl. serv.**, 1999.
- CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA. sent. dl 21/12/2016, C- 201/15, AEGT Iraklis.



D'ALOIA, A. Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale. *In*: D'ALOIA, A. **AA.VV. Diritti e costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite**. Milano, 2003.

DEMMING, A. Anzon. Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio di equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario. **Rivista AIC**. Osservatorio costituzionale. 2015.

DI NELLA, L. La Scuola di Friburgo, o dell'ordoliberalismo. **Diritto ed economia**. Padova, 1999.

DI PASQUA, V. La modulazione degli effetti nel tempo delle sentenze di incostituzionalità: Spagna e Italia a confronto alla luce della sentenza n. 10 del 2015. **Rivista AIC**. Osservatorio costituzionale, n° 10, 2015.

ERHARD, L. **La politica economica della Germania**. [1962] trad. it., Milano, 1963.

FERRAJOLI, L. **Diritti fondamentali, un dibattito teorico**. Roma-Bari, 2001.

FERRARA, G. La crisi del neoliberalismo e della governabilità coatta. **Costituzionalismo**. it. n° 1, 2013.

FONTANA, G. Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa. **Forum di Quaderni Costituzionali**. 2013.

FRACCHIA, F. Giudice amministrativo, crisi finanziaria globale e mercati. **Rivista italiana di diritto pubblico comunitario**. N° 2, 2010.

GALGANO, V. 41 Cost., *In*: BIFULCO, R.; CELOTTO, A.; OLIVETTI, M. **Commentario alla Costituzione**. tomo I, Torino, 2006.

GAMBINO, G. Stato sociale una forma superata?, Alcune riflessioni qualche interrogativo sui rapporti tra democrazia e potere economico. **Riv. AIC**. n° 3, 2018.

GAMBINO, S. I diritti sociali fra Costituzioni nazionali e costituzionalismo europeo. **Federalism.it**, 2012.

GAROFALO, D. La perequazione delle pensioni: dalla Corte costituzionale n. 70 del 2015 al d.l. n. 65 del 2015. **Lav. giur.**, n° 7, 2015.

GIANNINI, M. S. **Costituzione e Stato pluriclasse**. Bologna, 1980.

- GIANNINI, M.S. **Diritto pubblico dell'economia**. Bologna, 1985.
- GIANNITI, L. Note sul dibattito alla Costituente sulla "Costituzione economica". **Diritto pubblico**. N° 3, 2000.
- GIUBBONI, G. Social Insurance Monopolies in Community Competition Law and the Italian Constitution: Practical Convergences and Theoretical Conflicts. **European Law**, 2001.
- GIUBBONI, S. **Diritti e solidarietà economica in Europa**. Bologna, 2012.
- GRASSI, P. La invenzione del diritto: a proposito della funzione dei giudici. **Riv. trim. di dir. e proc. civ.**, n° 3, 2017.
- GRASSO, G. Giudicato costituzionale, discrezionalità del legislatore e modulazione retroattiva della perequazione dei trattamenti pensionistici nella sentenza n. 250 del 2017 della Corte costituzionale. Qualche spunto di riflessione di critica. **Rivista AIC**, Osservatorio costituzionale. N° 1, 2018.
- GRASSO, G. **Il costituzionalismo della crisi**. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione. Napoli, 2012.
- GRASSO, G. Le parole della Costituzione e la crisi economica-finanziaria. **Rivista AIC**, Osservatorio costituzionale. N° 1, 2016.
- GUARINO, G. Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione e istituzioni comunitarie. **Quad. cost.**, 1992.
- HATJE, A. The Economic Constitution. In: BOGDANDY, A. Von.; BAST, J. **Principles of European Constitutional Law**. Oxford-Portland-Oregon, 2006.
- IRTI, N. Il carattere politico-giuridico del mercato. In: PANUNZIO, S. P. **I diritti fondamentali e le Corti in Europa**. Napoli, 2005.
- ITALIA, Assemblea Costituente. **Atti della Commissione per la Costituzione economica, Relazione e proposte**. 114 ss.
- ITALIA, Consiglio di Stato. **sentt . n° 5132/2004**.
- ITALIA, Consiglio di Stato. **sentt . n° 5428/2015**.
- ITALIA, Consiglio di Stato. **sentt . n° 935/2012**.
- ITALIA, Consiglio di Stato. **sez. VI, sent. 1601/2003**.



ITALIA, Consiglio di Stato. **Tar Lombardia- Brescia, sent. n. 929/2004.**

ITALIA, Corte costituzionale. N° 192/2017.

ITALIA, Corte costituzionale. N° 70/2015.

ITALIA, Corte costituzionale. N° 115/2012.

ITALIA, Corte costituzionale. N° 116/2013.

ITALIA, Corte costituzionale. N° 121/2014.

ITALIA, Corte costituzionale. N° 14/2004.

ITALIA, Corte costituzionale. N° 140/2007.

ITALIA, Corte costituzionale. N° 167/2009.

ITALIA, Corte costituzionale. N° 173/2013.

ITALIA, Corte costituzionale. N° 173/2016.

ITALIA, Corte costituzionale. N° 178/2014.

ITALIA, Corte costituzionale. N° 188/2016.

ITALIA, Corte costituzionale. N° 190/2001.

ITALIA, Corte costituzionale. N° 200/2012.

ITALIA, Corte costituzionale. N° 223/1980.

ITALIA, Corte costituzionale. N° 223/1982.

ITALIA, Corte costituzionale. N° 223/2012.

ITALIA, Corte costituzionale. N° 224/2014.

ITALIA, Corte costituzionale. N° 239/2011.

ITALIA, Corte costituzionale. N° 241/1990.

ITALIA, Corte costituzionale. N° 245/1997.

ITALIA, Corte costituzionale. N° 250/2017.

ITALIA, Corte costituzionale. N° 27/2010.

- ITALIA, Corte costituzionale. N° 270/2010.
- ITALIA, Corte costituzionale. N° 275/2016.
- ITALIA, Corte costituzionale. N° 279/2006.
- ITALIA, Corte costituzionale. N° 325/2010.
- ITALIA, Corte costituzionale. N° 326/2008.
- ITALIA, Corte costituzionale. N° 329/2010.
- ITALIA, Corte costituzionale. N° 379/2000.
- ITALIA, Corte costituzionale. N° 386/2008.
- ITALIA, Corte costituzionale. N° 388/1988.
- ITALIA, Corte costituzionale. N° 430/2007.
- ITALIA, Corte costituzionale. N° 443/2007.
- ITALIA, Corte costituzionale. N° 446/1988.
- ITALIA, Corte costituzionale. N° 99/1995.
- ITALIA, Sentenza TAR Campania Napoli n° 9181/2010.
- ITALIA, Sentenza TAR Sicilia- Palermo n° 2519/2015.
- KAUFMANN, A. **Filosofia del diritto ed ermeneutica**. Milano, 2003.
- KELSEN, H. **Il problema della giustizia**. Einaudi, 1975.
- KELSEN, H. **La dottrina pura del diritto**. Einaudi, 1966.
- KRUGMAN, P. **Un paese non è un'azienda**. Milano, 2015.
- LANZA, E. M. Concorrenza, iniziativa economica e utilità sociale: spigolature su principi e limiti tra ordinamento europeo e Costituzione italiana. **Rassegna di diritto pubblico europeo**. N° 1, 2016.
- LAVAGNA, C. **Istituzioni di diritto pubblico**. Roma, 1966.
- LIBERTINI, M. I fini sociali come limite eccezionale alla tutela della concorrenza: il caso del decreto Alitalia. **Giur. cost.**, 2010.



LIPARI, N. **Il diritto civile tra legge e giudizio**. Milano, 2017.

LOLLO, A. Il giudicato costituzionale nella giurisprudenza della Corte. I giudizi delle leggi in via incidentale. **Rivista AIC**. n° 2, 2011.

LUCARELLI, A. art. 43 Cost, in Commentario alla Costituzione. In: Bifulco, R.; Celotto, A.; Olivetti, M. **AA.V. I**, TORINO 2006.

LUCARELLI, A. Diritti sociali e principi costituzionali europei. In: LUCARELLI, A.; GRIFFI, A. Patroni. **Studi sulla Costituzione europea**. Napoli, 2003.

LUCARELLI, A. Politiche pubbliche, regolazione e mercato. **Rass. dir. pubbl. eur.** N° 1, 2006.

LUCIANI, M. Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini. **Astrid Rassegna**, n° 3, 2013.

LUCIANI, M. Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale. **Riv. AIC**, n. 3/2016, 3, 2016.

LUCIANI, M. Economia nel diritto costituzionale. **Digesto**, IV ed., Discipline pubblicistiche. V, Torino, 1990.

LUCIANI, M. Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo). **Giur. cost.**, 2012.

LUCIANI, M. La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea. **Pol. dir.** 1992.

LUCIANI, M. **La produzione economica privata nel sistema costituzionale**. Padova, 1983.

LUCIANI, M. Sui diritti sociali. In: ROMBOLI, R. **La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali**, Torino, 1994.

MANFRELOTTO. Potere economico e Costituzione materiale. **Riv. AIC**. N° 3, 2018.

MARCOU, G. Critica dell'ordine pubblico economico europeo. **Rass. dir. pubbl. eur.** N° 1, 2016.

MASALA, P. Crisi della democrazia parlamentare e regresso dello Stato sociale: note sul caso italiano nel contesto europeo. **Riv. AIC**. n° 4, 2016.

- MASALA, P. La tutela dei diritti sociali nelle situazioni di crisi economica: gli orientamenti della Corte costituzionale italiana. *In: CECCHERINI, E. AA.VV., Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche.* Napoli, 2016, 185 ss.
- MASSA, M. Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali. **Quaderni costituzionali**, 2017.
- MERUSI, F. **art. 47 Cost.**, in Commentario alla Costituzione, 1982.
- MERUSI, F. Considerazioni generali sulle amministrazioni indipendenti. *In: BASSI, F; MERUSI, F. AA.VV. Mercati e amministrazioni indipendenti.* Milano, 1993.
- MERUSI, F. **Le leggi del mercato.** Innovazione comunitaria e autarchia nazionale. Bologna, 2002.
- MOLITERNI, A. Solidarietà e concorrenza nella disciplina di servizi pubblici. **Riv. trim. dir. pubbl.**, n° 1, 2015.
- MORANA, D. I diritti a prestazione in tempo di crisi: istruzione e salute al vaglio dell'effettività, *ivi*; D. Tega, I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica. *In: CAVASINO, E.; SCALA, G.; VERDE, G. AA.VV., I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia.* Napoli, 2013.
- MORRONE, A. Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70 del 2015 della Corte costituzionale. **Stato**, n° 5, 2015.
- MORRONE, A. Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa, in **Quaderni costituzionali**, n. 1/2014, 79-108. 2014.
- MORRONE, A. Crisi economica ed integrazione politica in Europa. **Rivista AIC**, n. 3, 2014.
- MORRONE, A. Pareggio di bilancio e Stato costituzionale. **Rivista AIC**, n. 1/2014.
- MORTATI, C. Costituzione dello Stato (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana). **Enc. dir.** XI, Milano, 1962.
- MOSCARINI, A. La Corte costituzionale contro lo stato sociale? **Giur. cost.** 1997.
- MULLER-ARMAK, A. Economia sociale di mercato. trad. **Il liberalismo.** N° 259, 1956.



MULLER-ARMAK, A. *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*. [1947], rist., München, 1990. *In*: STÜTZEL, W. *Et al. Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft*. Stuttgart-New York, 1981.

NAPOLITANO, G. **Servizi pubblici e rapporti di utenza**. Padova, 2001.

ONIDA, V. Eguaglianza e diritti sociali. **Costituzionalismo.it**. fasc. N° 3, 2015.

ONIDA, V. Una pronuncia costituzionale problematica: limitazione degli effetti nel tempo o incostituzionalità sopravvenuta? **Rivista AIC**, 2016.

OPPO, G. L'iniziativa economica. *In*: AA.VV., *La Costituzione economica a quarant'anni dall'approvazione della Carta fondamentale*. Milano, 1990.

OTTAVIANO, V. Il governo dell'economia: principi giuridici, in *La Costituzione economica*. *In*: GALGANO, F. **Trattato di Diritto Commerciale e di diritto pubblico dell'economia, diretto**. I, Padova, 1977.

PACE, A. Libertà "del mercato" e "nel mercato". **Pol. del dir.**, 1993.

PALADIN, L. Corte costituzionale e principio generale d'uguaglianza. *In*: **Scritti in onore di Vezio Crisafulli**. vol. I, Padova, 1985.

PALADIN, L. **Il Principio Costituzionale d'uguaglianza**. Padova, 1965.

PERLINGIERI, P. Mercato, solidarietà e diritti umani. **Rass. dir. civ.**, 1997.

PICCHI, M. Tutela de diritti sociali e rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio: la Corte costituzionale chiede al legislatore di motivare. **Osservatorio sulle fonti**. N° 3, 2017.

PINELLI, C. Prime pronunce delle Corti costituzionali sulle misure di contrasto alla crisi dell'Eurozona. Un bilancio critico. *In*: MELICA, L.; MEZZETTI, L.; PIERGIGLI, V. **AA.VV., Studi in onore di G. De Vergottini**, a cura di, Padova, 2015.

PINELLI, C. Riflessioni sull'art. 41 Cost., **Aperta Contrata**. 7/09/2011. Disponibile in: <www.apertacontrata.it>.

PITRUZZELLA, G. Chi governa la finanza pubblica in Europa? **Quaderni costituzionali**. N° 1, 2012.

PITRUZZELLA, G. Crisi economica e decisioni di governo. **Quaderni costituzionali**. N° 1, 2014.

- PITRUZZELLA, G. La Costituzione economica europea: un mercato regolato e corretto, nulla a che vedere con il fondamentalismo di mercato. **federalismi.it**. n° 16, 2018.
- PIZZORUSSO, A. Su alcuni problemi in materia di fonti del diritto pubblico dell'economia. *In*: SERRANI, D. AA.VV., **Scritti in ricordo**, Milano, 1984.
- POTOSCHINNIG, U. **I servizi pubblici**. Padova, 1964.
- PREDIERI, A. **Pianificazione e Costituzione**. Milano, 1963.
- QUADRI, G. **Diritto pubblico dell'economia**. Padova, 1980.
- RESCIGNO, G. U. Costituzione economica. **Enc. giur.**. X, Roma, 2001.
- RESCIGNO, G. U. La distribuzione della ricchezza nazionale. **Costituzionalismo.it**. n° 2, 2008
- RODOTÀ, S. **art. 44 Cost., in Commentario alla Costituzione**, 1984.
- RODOTÀ, S. The right to have in Europe. **Seminario della foundation for European Progressive Studies**, Torino, 2013.
- ROMBOLI, R. Nota a Corte cost., sent. n.10/2015. **Foro it.**, 2015.
- ROPKE, W. **Die Ordnung der Wirtschaft**. 1948.
- ROSSI, G. La questione europea. **Ridiam.it**, 2016.
- RUGGERI, A. **Crisi economica e crisi della Costituzione**. in Consulta on line, 2012.
- RUGGERI, A. Crisi economica, dialogo tra le Corti e salvaguardia dei diritti fondamentali (con specifico riguardo alla materia pensionistica. **DirittiFondamentali.it**. n°1, 2017.
- RUOTOLO, M. **Eguaglianza e pari dignità sociale**. Atti di Convegno del 15 febbraio 2013 all'Università di Padova. Disponibile in: <www.unipod.it/scuolacostituzionale>.
- RUSSO, T. Solidarietà e democrazia nella crisi economica degli Stati della zona euro: considerazioni sul caso Anagnostakis. **Federalismi.it**. n° 9, 2018.
- RÜSTOW, A. **Diktatur innerhalb der Grenzen der Demokratie** [1929]. Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte. N° 7, 1959.
- SALAZAR, C. Crisi economica e diritti fondamentali. Relazione al **XXVIII Convegno annuale dell'AIC**, n° 4, 2013.



- SALAZAR, C. **Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali**. Torino, 2000.
- SANDULLI, M. A. Principi e regole dell'azione amministrativa: riflessioni sul rapporto tra diritto scritto e realtà giurisdizionale. **Federalismi.it**. n° 23, 2017.
- SGROI, A. **Brevi considerazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015**. In Consulta on line, 2015.
- SNYDER, F. **Soft law and istitutional practice in Europeann Community**, in *The Construction of Europe*, 1994.
- SORRENTINO, F. Il sistema delle fonti nel diritto amministrativo. **Annuario AIDPA**, 2015.
- SPADARO, A. I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo modello sociale europeo: più sobrio, solidale e sostenibile). **Riv. AIC**, 2013.
- STAIANO, S. **Costituzionalismo e diritto giurisprudenziale nel tempo storico**. In studi in onore di L. Labruna, 2008.
- STAIANO, S. Diritti e confini nell'Europa della crisi. **Federalismi.it**, n° 22, 2015.
- STAIANO, S. La garanzia dei diritti sociali resta la principale “pietra d’inciampo” sulla via dell’integrazione europea, si v., Diritti e confini nell’Europa della crisi. **Federalismi.it**, 2015.
- STAIANO, S. Settant’anni. Storia e sorte della Costituzione. **Federalismi.it**. n° 11/2018.
- TEUBNER, G. **Nuovi conflitti costituzionali**. Norme fondamentali dei regimi transnazionali, Milano, 2012.
- TOSATO, G. Appunti in tema di economia sociale di mercato. **Astrid rassegna**. N° 13, 2013.
- VERGOTTINI, G. De. **Le transizioni costituzionali**. Bologna, 1998.
- VILLONE, M. **Interessi costituzionalmente protetti e giudizio delle leggi**. Milano, 1974.
- VIOLA, F. **La legalità del caso, in La Corte costituzionale nella costruzione dell’ordinamento attuale**. I Atti del 2° convegno nazionale della Sisdic. Capri 18-20 aprile, 2006, Napoli, 2007.
- VOLPI, V. **Libertà e autorità**. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di Governo, Torino.



ZAMMARTINO, Francesco. **La Costituzione economica al tempo della crisi.** svoltosi a Napoli, il 9 gennaio, 2018.