

Rivista N°: 3/2018  
DATA PUBBLICAZIONE: 11/07/2018

AUTORE: Silvio Gambino \*

## STATO SOCIALE UNA FORMA SUPERATA? ALCUNE RIFLESSIONI E QUALCHE INTERROGATIVO SUI RAPPORTI FRA DEMOCRAZIA E POTERE ECONOMICO \*\*

*Sommario: 1. Stato sociale fra Stato e mercato. – 2. Crisi dello Stato sociale come crisi democratica? – 3. Costituzionalismo dei governanti e costituzionalismo dei governati. – 4. Multilevel constitutionalism e Carta europea dei diritti fondamentali.*

### 1. Stato sociale fra Stato e mercato

L'analisi svolta nei convegni annuali dell'AIC, soprattutto nel corso dell'ultimo decennio, ha già proposto strumenti basilari di approfondimento critico delle tematiche oggetto della odierna riflessione, consentendoci di non doverne ripercorrere *ex novo* le tracce, limitandoci ad assumerne le risultanze come base di un orientamento ampiamente condiviso dalla (almeno prevalente) dottrina costituzionalistica.

In tale quadro, la riflessione sui rapporti fra Costituzione, democrazia ed economia (e i possibili interrogativi sulla questione dell'alternativa fra mercato e Stato sociale nella prospettiva delle finalità di integrazione degli Stati contemporanei) si è concentrata in particolare sulle tematiche poste dalle relazioni (teoriche e pratiche, statiche ed evolutive) esistenti (da più tempo) fra 'Costituzione e crisi economica', sottolineandosi come tali rapporti non debbano essere affrontati dalla sola prospettiva degli effetti della crisi economica, ma portando ad interrogarsi sulle trasformazioni (risalenti e attuali) del (e nel) contesto costituzionale e democratico in cui la crisi si è andata affermando (nell'esperienza italiana ma anche in quella dei Paesi europei)<sup>1</sup>.

---

\* Già ordinario di Diritto pubblico comparato nell'Università della Calabria.

\*\* Alcune riflessioni sulle tematiche della seconda sessione del Convegno AIC "Democrazia, oggi", Università di Modena, 10 novembre 2017.

<sup>1</sup> G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli, 2012; A. Ruggeri, "Crisi economica e crisi della Costituzione", in *www.consultaonline*, 2012; C. Salazar, "Crisi economica e diritti fondamentali", in *Rivista AIC*, 4/2013;

Risalenti ricostruzioni delle differenziate interpretazioni della crisi – a partire da noti saggi sul tema (Santi Romano, V. E. Orlando) – avevano visto la dottrina costituzionale interrogarsi – oltre che sulle questioni metodologiche relative ai rapporti fra scienza economica e scienza giuridica – sulla (più concreta) questione (invero maggiormente dibattuta nell'immediato secondo dopo-guerra) dell'esistenza e della tenuta di un modello costituzionale di 'costituzione economica' e sulla concreta sua attuazione nella costituzione reale del Paese<sup>2</sup>.

L'accelerazione del processo di integrazione europeo, soprattutto a partire dai primi anni '90 del secolo scorso, completa (e trasfigura) il quadro di un simile approccio nel quale – ponendo alle spalle argomentate e convincenti letture sul 'protezionismo liberale' – non può non cogliersi la stretta relazione esistente fra abbandono delle teorie economiche interventiste (keynesiane), indubbiamente fautrici del prodigioso sviluppo dell'immediato dopo-guerra, – il 'boom economico' degli anni '60 –, affermazione di un "neo-liberalismo (di tipo) regolatorio" e rivisitazione dello stesso costituzionalismo nella versione sociale disegnata dai costituenti europei del secondo dopoguerra<sup>3</sup>.

In breve, così, una significativa rivisitazione delle relazioni fra 'potere economico e democrazia' connota il passaggio dalla prima fase di definizione e di attuazione del costituzionalismo repubblicano all'affermazione di una 'nuova' costituzione economica materiale che, per molto profili, si presenta come reinterpretazione (fino a connotarsi talora come de-rogia) dei principi costituzionali posti alla base della Costituzione repubblicana (quelli economici e in modo strettamente connesso quelli sociali), in evidente concorrenza con quelli accolti nel graduale processo di integrazione europeo.

Tale reinterpretazione si sostanzia nella concreta integrazione con il diritto sovranazionale europeo nel quale la garanzia del primato e della incomprimibilità dei principi e dei diritti fondamentali costituzionali, per come tutelati dalle corti europee, non sempre è risultata premiante rispetto ai differenziati principi accolti nel 'patrimonio costituzionale europeo' nei quali era – ed è – dato cogliere tanto 'tradizioni costituzionali' avanzate e progressive quanto 'tradizioni costituzionali' più prossime ai principi del costituzionalismo liberal-democratico delle origini dello Stato moderno. Una questione – quest'ultima – che ha connotato l'affermazione di tipo pretorio dei diritti fondamentali europei e con essa ciò che in dottrina si è ritenuto di poter cogliere come 'diritto costituzionale comune europeo'. Un approccio teorico – questo – che non risulta scevro di dubbiosità quando si rifletta alla ricchezza del dibattito costituente, che ha portato a positivizzare costituzionalmente garanzie sostanziali e processuali a difesa dell'idea di 'eguaglianza sostanziale'. Una idea di eguaglianza non specula-

---

M. Luciani, "Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte Costituzionale", in *Rivista AIC*, 3/2016.

<sup>2</sup> F. Galgano, *La costituzione economica*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, vol. I, Padova, 1977; L. D'Andrea, "Diritto costituzionale e sistema economico: il ruolo della Corte costituzionale", in F. Dal Canto, E. Rossi (a cura di), *Corte costituzionale e sistema istituzionale. Giornate di studio in ricordo di Alessandra Concaro*, Torino, 2011.

<sup>3</sup> G. Amato, *Il governo dell'industria in Italia*, Bologna, 1972; A. Cantaro, 'Ascesa e declino dell'eccezionalismo', in *Cultura giuridica e diritto vivente, Special Issue*, 2015; G. della Cananea, "Un ordine giuridico acconcio per l'economia sociale di mercato", in L. Antonini (a cura di), *La domanda inevasa*, Bologna, 2016.

re al funzionamento del mercato bensì coerente (in modo diverso rispetto alla risalente cultura liberal-democratica del tempo) con i principi di giustizia sociale e con il ruolo sussidiario dello Stato-Repubblica nella 'liberazione dal bisogno'<sup>4</sup> e nell'affermazione dell'endiadi libertà/eguaglianza posta alla base della democrazia progressiva repubblicana.

Si pongono in tale modo le fondamenta per l'affermazione di un modello di 'Stato sociale' che è dato riscontrare nel dibattito costituente post-bellico dei Paesi europei unitamente all'affermazione di un pluralismo solido, ideologicamente e programmaticamente, ma che risulta significativamente differenziato nelle diverse esperienze nazionali in ragione delle specifiche storie nazionali oltre che della ricerca di modalità distinte di transizione nazionale verso le forme costituzionali dell'economia nella fase contemporanea<sup>5</sup>. È in questo scenario, dunque, che si afferma lo 'Stato sociale di diritto' – 'Stato pluriclasse del capitalismo maturo', per come è stato autorevolmente colto da studiosi apprezzati –, che stabilisce il primato del politico sull'economico secondo un modello di democrazia sostanziale ed 'emancipante' in cui la libertà non è solo un principio ma anche, e soprattutto, un 'bene' individualmente e socialmente 'fruibile'<sup>6</sup>. Alle sue radici, la storica consapevolezza che mercato e democrazia possono intersecarsi ma non coincidere, in quanto la 'democrazia del mercato' vive e si alimenta di esclusioni, crea sperequazioni.

In tale quadro, se il mercato non può essere considerato il teatro in cui si dipanano tutti i rapporti della convivenza umana, spetta allora allo Stato, retto dai principi della democrazia sociale (e della giustizia redistributiva) regolarne le forze contrastanti, intervenire sui suoi processi e finalizzarne il corso, senza con ciò configurare una gestione esclusiva dell'economia, una qualche forma di dirigismo in cui si annullano e si disperdono l'autonomia e l'iniziativa dei privati ma, al contempo, senza limitare le fondamentali funzioni sussidiarie dello Stato-Repubblica indefettibili in una forma di Stato sociale.

Per tale motivo, lo Stato sociale era apparso perfino come un'alternativa al modello socialista e al modello liberista; una terza via al rapporto tra Stato e mercato, insomma, in cui il primo diventa il soggetto attivo di uno sviluppo che, pur realizzandosi attraverso tecniche e modalità diverse d'intervento, tende verso il fine esclusivo del benessere di tutti i membri della collettività organizzata statualmente<sup>7</sup>.

Ciò risulta concretamente raggiungibile attraverso l'introduzione di meccanismi di giustizia redistributiva a favore dei soggetti e dei gruppi sociali economicamente più deboli, sì da livellare quelle sperequazioni materiali che ostacolano i processi di ricomposizione pacifica dei conflitti nell'ambito unitario di riferimento rappresentato dallo Stato. Nessuna società

---

<sup>4</sup> N. Bobbio, "Sui diritti sociali", in G. Neppi Modona (a cura di), *Cinquant'anni di Repubblica italiana*, Torino, 1997.

<sup>5</sup> A. Pizzorusso, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002; S. Panunzio (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d'integrazione europea*, Milano, 2002.

<sup>6</sup> A. Di Giovine, M. Dogliani, "Dalla democrazia emancipante alla democrazia senza qualità?", in *Questione giustizia*, 2/1993.

<sup>7</sup> C. Lavagna, *Costituzione e socialismo*, Bologna, 1977; G.U. Rescigno, *Costituzione italiana e Stato borghese*, Roma, 1977; M. Luciani, voce "Economia nel diritto costituzionale", in *Dig. IV ed., Disc. pubbl.*, vol. V, Torino, 1990; P. Bilancia, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996.

può infatti reggersi in unità senza un qualche criterio di giustizia redistributiva, in special modo una società eterogenea e policentrica come quella contemporanea, che sviluppa una conflittualità diffusa e intensa, difficilmente componibile senza l'intervento intermediario e conciliatore, equilibratore e regolatore, dello Stato.

L'espletamento della funzione redistributiva-perequativa da parte dello Stato, che si sostanzia in tutta una serie di interventi di politica sociale, è del resto possibile solo nella misura in cui esso svolga una parallela funzione di appropriazione della ricchezza prodotta, attraverso interventi di prelievo fiscale e di repressione dell'evasione fiscale. Le politiche economiche, così, offrono allo Stato la possibilità di realizzare i propri fini e di legittimare le proprie funzioni, ma anche di intervenire nei circuiti della produzione-consumo e del risparmio-investimento. Manovrando le leve del funzionamento del sistema economico, lo Stato (democratico, sociale e di diritto) diventa (nel senso che si tratta di un compito specifico cui è chiamato) garante dell'eguagliamento dei soggetti, promotore dello sviluppo, fattore di stimolo per la produzione e per l'occupazione secondo i canoni di un interventismo economico (keynesismo) che consente di imbrigliare il capitalismo nella rete della democrazia.

È evidente come questa riappropriazione dell'economico da parte del politico, che moltiplica i fini e le funzioni dello Stato, superando in modo risolutivo la tradizione astensionista del liberalismo, dilati, con gli ambiti spaziali, anche quelli temporali dell'intervento. Lo Stato che 'promuove' il benessere collettivo agisce, in un'ottica prospettica e sociale, secondo una idea di 'democrazia progressiva' che non esaurisce l'eguaglianza nell'astrattezza delle formule e non considera la democrazia da un punto di vista sostanziale come una meta, ma come un traguardo di tappa. Si scopre così che libertà, eguaglianza e democrazia vivono proprio attraverso lo Stato democratico e sociale (di diritto e costituzionale), figlio di un costituzionalismo che fonde, talvolta fino a confondere, il politico con l'economico e il sociale.

In un simile scenario di 'democrazia progressiva' propria del costituzionalismo sociale, l'approccio costituzionale, senza mai cedere ai rischi del sociologismo, non può che orientarsi alla comprensione delle problematiche di interpretazione del modello costituzionale e con esse delle stesse tematiche di effettività del costituzionalismo, che dalla *Déclaration des droits de l'homme* in poi cogliamo come separazione/limitazione del potere e come garanzia dei diritti.

Qualora si condivida una simile impostazione teorica (di normatività costituzionale) nell'analisi dei rapporti fra 'potere economico e democrazia' e più in particolare della crisi economica e finanziaria nell'indirizzo politico-economico del Paese molti interrogativi potrebbero affacciarsi. Essi ineriscono in particolare alla natura e ai contenuti più profondi della crisi costituzionale (di quelle risalenti e di quella attualmente in atto) e al rilievo che in tale ambito, in particolare, occupano le conseguenze della crisi finanziaria sulla disponibilità delle risorse pubbliche necessarie per l'esercizio delle (diverse e complesse) funzioni dello Stato (diritti sociali, sicurezza, promozione dello sviluppo economico), sulla (perdita di) centralità della decisione parlamentare con peculiare riguardo ai vincoli (ora costituzionalizzati) di equilibrio(-pareggio) del bilancio dello Stato e delle istituzioni territoriali e, in ultima istanza, sull'effettività dei diritti umani.

Se le costituzioni del secondo dopo-guerra (e l'Italia fra queste), in questo quadro, rappresentano il punto d'arrivo di un'evoluzione costituzionale avviata sulla base delle elusive e incerte soluzioni offerte dal costituzionalismo liberale, al contempo, esse rappresentano il punto di approdo di un'esperienza costituzionale matura che ha riproposto più adeguate tutele al 'nuovo' ordine giuridico disegnato dai costituenti repubblicani.

Collocandosi nella sfera più alta del diritto, in tale ottica, la Costituzione repubblicana del '47 e con essa le costituzioni europee dell'ultimo dopoguerra diventano regole di procedura ma anche regole sostanziali che riguardano non già la mera formazione ma il contenuto stesso delle leggi. Ed è proprio in questa 'concezione normativa' della Costituzione, in questo suo essere indirizzo e limite degli atti legislativi, che prende forma quella sua supremazia che, conferendo immediata vincolatività ai principi e alle norme fondamentali, si deve cogliere come l'aspetto più innovativo ed originale del costituzionalismo contemporaneo<sup>8</sup>. Nel principio della 'superiorità della Costituzione', in tal modo, si riflette la storica esigenza di non lasciare il sistema delle libertà e dei diritti alla mera attuazione del principio di legalità e di fare della stessa uno strumento di garanzia e di indirizzo, di protezione e di promozione. Da qui l'affermazione di un 'principio di costituzionalità' che, mettendo in crisi la forza assoluta della legge – quella 'sacralità' che era stata ereditata dalla cultura giacobina – appresta quelle nuove forme di tutela della Costituzione senza le quali il principio della sua supremazia sarebbe rimasto un'affermazione priva di contenuti.

Nella nuova dimensione del costituzionalismo contemporaneo, in tal modo, Stato, economia e società cessano d'essere universi separati e distinti: lo Stato affonda le sue radici nell'economia e nella società civile, ne riconosce le differenziazioni e le articolazioni, ne rispecchia la complessità dilatando l'impianto organizzativo del sistema costituzionale.

Le nuove forme costituzionali si conformano a questa nuova stagione politica contraddistinta dall'assetto pluralistico (ma anche conflittuale) della società, caratterizzato nel fondo dalla partecipazione diffusa nel concorso alla definizione dei fini dello Stato, dal bilanciamento dei suoi poteri, dalle garanzie accordate ai diritti e alle libertà. Ne segue un profondo rifacimento dell'architettura del costituzionalismo – il costituzionalismo sociale – un riassetto che, con l'integrazione nel testo costituzionale del principio di 'eguaglianza sostanziale' (che si aggiunge a quello di eguaglianza formale), riscrive nel fondo la stessa forma dello Stato intesa soprattutto come 'Stato sociale' ma anche come 'Stato di partiti', come Stato di 'democrazia pluralistica e partecipativa'.

Tuttavia, ognuna di queste connotazioni del costituzionalismo contemporaneo deve fare i conti con il tempo, con gli interessi organizzati nella società, con la stessa ridefinizione delle aspettative e delle domande sociali e politiche, in uno scenario viepiù aperto alla sovranazionalizzazione e alla internazionalizzazione del sistema degli scambi economici e delle stesse forme della protezione dei diritti.

---

<sup>8</sup> V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952.

Cosicché, la concretizzazione della complessa architettura del costituzionalismo contemporaneo alla quale si legano gran parte delle presenti conquiste in termini di civiltà e di giustizia sociale sembra scomporsi e incrinarsi sotto l'influsso di una moltitudine di forze e di tendenze che fanno vacillare quelle forme e quei modi di essere dello Stato costituzionale (democratico, sociale e di diritto) che apparivano, solo mezzo secolo fa, saldi e definitivi perché appropriati a una democrazia concepita come patrimonio di ciascuno e di tutti<sup>9</sup>. Le manifestazioni storiche di quella forma di Stato ('sovrano', 'sociale', 'd(e)i partiti'), e di quella democrazia costituzionale che coniuga libertà ed equità, pluralismo sociale e pluralismo dei poteri, manifestano (da più tempo) i segni della loro decadenza, coinvolgendo nella loro crisi quei principi e quei valori che rappresentano l'impalcatura dell'intero costituzionalismo del secondo dopoguerra.

Limitandoci ora, più in particolare, ad una delle manifestazioni più rilevanti dello Stato repubblicano, occorre sottolineare che, se la crisi riguarda indubbiamente le trasformazioni (dagli anni '50 del secolo scorso in poi) dello (e nello) Stato sovrano e quelle relative alla democrazia partecipativa (soprattutto di tipo partitico), le problematiche più intense di tale crisi riguardano soprattutto il modello di Stato sociale e le ragioni del relativo declino. Prima ancora che nella direzione impressa all'indirizzo politico da parte dei governi al fine di reagire alla crisi economica, esse sono date fundamentalmente dalla perdita di solidità del bilancio pubblico e dunque dalla sostanziale messa in questione della compatibilità economica nella spesa pubblica necessaria a garantire l'effettività del godimento dei diritti sociali (ma non solo) da parte dei rispettivi titolari (che in gran parte corrispondono all'intera platea dei cittadini ma anche dei soggetti migranti presenti a vario titolo sul territorio nazionale). Se infatti il sistema economico entra in crisi e i redditi non sono prodotti nella misura prevista, le finalità dello Stato sociale (in modo inevitabile) diventano irrealizzabili sul piano dell'attuazione legislativa, a poco potendo, in senso contrario, le garanzie assicurate dalla tutela giurisdizionale<sup>10</sup>.

Le problematiche poste dallo Stato sociale rinviano, così, al tema centrale che attualmente è in discussione nel dibattito europeo (e internazionale) circa gli effetti prodotti sulle politiche pubbliche dai processi di globalizzazione dell'economia. Si tratta in breve della tematica della funzionalità complessiva dello Stato rispetto alla struttura economica, politica e giuridica (in un contesto da tempo aperto a processi di integrazione europea e di interna-

---

<sup>9</sup> J. Habermas, *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Milano, 1999; G. Guarino, *Il governo del mondo globale*, Firenze, 2000; U. Allegretti, *Diritto e Stato nella mondializzazione*, Troina, 2002; A. Spadaro, *Dai diritti «individuali» ai doveri «globali». La giustizia distributiva internazionale nell'età della globalizzazione*, Soveria Mannelli, 2005; S. Cassese, *Nel labirinto delle globalizzazioni*, Firenze, 2007.

<sup>10</sup> M. Benvenuti, "Diritti sociali", in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche - Aggiornamento*, Torino, 2012; F. Gabriele, "Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella intoccabile) della Costituzione", in *Rivista AiC*, 3/2013; E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Torino, 2014; S. Gambino (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, 2015.

zionalizzazione dell'economia), senza di che l'obiettivo di assicurare i principi della giustizia sociale verrebbe posto seriamente in questione<sup>11</sup>.

Il problema della crisi dello Stato sociale, interpretato anche come ridefinizione costituzionale dei rapporti fra Stato, Costituzione ed economia, così, era (ed è) posto nei suoi termini fondamentali.

Oltre che alla diminuita disponibilità di risorse attingibili con l'imposizione fiscale, tali termini sono costituiti dalla stessa qualità rappresentativa della democrazia, dall'adeguatezza delle misure utilizzate per la tutela degli interessi rappresentati e, al contempo, dalla trasparenza per assicurare il regolare ed efficace funzionamento degli istituti rappresentativi rispetto alle pressioni degli interessi in campo, in una parola dall'effettività del principio pluralistico e di quello democratico. Il tutto traducendosi nella qualità e nella quantità della legislazione necessaria a dare attuazione alle finalità dello Stato sociale (nella concreta configurazione delle relative previsioni costituzionali) e nelle connesse forme di giustiziabilità delle pretese costituzionalmente garantite dei soggetti.

La concreta evoluzione registrata negli stessi sistemi politici e istituzionali dei Paesi europei consente di sottolineare che i rilievi appena proposti non sembrano aver trovato grande ascolto nel ceto politico e nelle stesse prassi costituzionali. Al modello di Stato sociale perseguito dalla prassi (dell'attuazione) legislativa tende, infatti, sia pure in modo graduale, ad affiancarsi, con la giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali e in tema di eguaglianza sostanziale, un nuovo modello che s'ispira ai principi e ai valori costituzionali di riequilibrio e di giustizia sociale, del decentramento e di tutela del pieno sviluppo della persona umana e della sua dignità; un modello che, sotto più profili, sembra correggere i limiti legislativi dello Stato sociale (e quelli connessi alla sua connotazione di Stato amministrativo), restituendo maggiore pregnanza alla formula (che è di Forsthoff, ma non solo) dello 'Stato sociale di diritto'.

Un modello di Stato – quest'ultimo – che è sempre più condizionato dall'economia e dalla politica e nel quale, come si fa osservare in modo quanto mai convincente, “il fondamento dei diritti sociali non è ormai più – a quanto pare – nella Carta costituzionale (o in altri documenti normativi ancora, anche di origine esterna) ma solo nelle risorse disponibili”<sup>12</sup>.

Alla crisi della legge e dello Stato-legislatore, nella direzione di modelli neo-liberali e neo-corporativi, si accompagnano importanti evoluzioni nell'ordinamento costituzionale con il rafforzamento del potere esecutivo e la dequotazione di quello legislativo, che sanciscono un processo di trasformazione (viepiù rilevante) nell'equilibrio dei poteri dello Stato costituzionale contemporaneo, con la connessa svalutazione delle funzioni di garanzia dell'effettività dei diritti da parte del Parlamento e delle stesse giurisdizioni nazionali e sovranazionali (ordinari, costituzionali, europei).

---

<sup>11</sup> A. Cantaro (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione. L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2010; G. Gerbasi, “Cittadinanza europea e solidarietà nazionali”, in *La cittadinanza europea*, 2/2016.

<sup>12</sup> A. Ruggeri, “Crisi economica e crisi della Costituzione”, in *www.consultaonline*, 2012.

In tale ottica, le logiche compromissorie su cui i partiti politici si sono attardati nella metà di secolo (e più) che abbiamo alle spalle sono apparse inidonee a flettere le prospettive fortemente avanzate dei principi e dei valori costituzionali alle esigenze molto più concrete e sezionali degli interessi in campo e alle ideologie (sempre più) liberistiche che hanno accompagnato tale processo, ponendo gradualmente in un cono d'ombra le politiche pubbliche sulla spesa pubblica come motore di propulsione dell'economia e come attivazione di nuove opportunità di lavoro<sup>13</sup>.

## 2. Crisi dello Stato sociale come crisi democratica

L'acuirsi della crisi economica ha confermato tale lettura, manifestando fra i suoi effetti un impoverimento crescente di quote rilevanti del corpo sociale e l'arricchimento di componenti ristrette (vere e proprie *élites* economiche) della società, cambiamenti nel funzionamento degli organi costituzionali ma soprattutto rafforzamento del potere esecutivo (rispetto agli equilibri costituzionalmente previsti per la forma di Stato democratico-sociale e per la forma di governo parlamentare) e indebolimento di quello legislativo.

L'esito complessivo di tale evoluzione porta a (dover) prendere atto che le costituzioni contemporanee sono rimaste spesso inattuato rispetto alle previsioni; ciò risulta osservabile in particolare nei valori/principi ispiratori del costituzionalismo sociale contemporaneo e (fra essi) nell'effettività dei principi dell'eguaglianza formale e sostanziale e della 'pari dignità sociale'.

A fronte della crisi economica che incide sull'intera economia, la discrasia tra mezzi e fini che corrode l'architettura ideale del costituzionalismo democratico risulta particolarmente evidente, intensa e problematica quanto alla produzione di evidenti effetti nel processo di 'destrutturazione' dello Stato sociale, in atto da più tempo (sia pure con intensità e gradi differenziati nei diversi Paesi europei)<sup>14</sup>.

Con la crisi del sistema economico e del mercato del lavoro, così, lo 'Stato sociale' si manifesta sempre più come una forma di Stato che proclama i diritti di tutti ma senza poterne assicurare l'effettività<sup>15</sup>.

In un simile scenario, come è stato da tempo osservato in modo convincente, la crisi economica si connota come idonea a travolgere la sovranità degli Stati, erodendo, al contempo (sia pure con gradualità differenziate da Paese a Paese), gli stessi diritti fondamentali (soprattutto, ma non solo sociali), il loro statuto inderogabile di diritti di cittadinanza risultando

---

<sup>13</sup> A. Cantaro, *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione*, Torino, 2010; S. Gambino e W. Nocito, "Crisi finanziaria e diritti fondamentali fra trasformazioni del costituzionalismo e incertezze sul futuro europeo", in B. Caruso e G. Fontana (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, Bologna, 2015; M. Benvenuti, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione Europea*, Napoli, 2016.

<sup>14</sup> L. Ferrajoli, *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Bari-Roma, 2011.

<sup>15</sup> G.U. Rescigno, 'La distribuzione della ricchezza nazionale', in M. Ruotolo (a cura di), *La Costituzione ha sessant'anni: la qualità della vita sessant'anni dopo*, Napoli, 2008.



in tale ottica fortemente condizionati/limitati i margini di decisione dei legislatori nazionali a causa della necessità di rispettare i vincoli di equilibrio-pareggio di bilancio<sup>16</sup>.

La crisi dello Stato sociale, in tale ottica, non rappresenta solo il fallimento di un modello politico dell'economia che vanta il merito storico di aver consentito l'equilibrio sociale in regime capitalistico ('incivilimento del conflitto'), ma rappresenta anche l'appannamento di una idea di Stato costituzionale che, assumendo la dignità dell'uomo come suo fondamento storico-culturale, ne ha demandato la promozione e il relativo sviluppo all'effettività di una scala di valori e di principi irrinunciabili (per questo costituzionalmente inviolabili, inderogabili).

Risiedendo nel condizionamento finanziario delle politiche pubbliche redistributive volte a dare attuazione al progetto costituzionale dell'eguaglianza e della giustizia sociale e a garantire l'effettività dei diritti, così, la crisi dello Stato sociale si manifesta non solo come 'crisi fiscale dello Stato' (per come appariva già alcuni decenni addietro) bensì come crisi costituzionale, come vera e propria crisi democratica.

A fronte della riduzione delle risorse pubbliche e conseguentemente della limitazione delle prestazioni amministrative erogabili dalle istituzioni statali e territoriali, risulta compromessa la stessa esigibilità (e dunque la giustiziabilità) dei diritti fondamentali (sociali, ma non solo), caratterizzandosi – questi ultimi – come situazioni giuridiche finanziariamente condizionate (e non sempre risultando evidente, comunque, che si tratti di un mero condizionamento materiale e non anche formale) e ponendo comunque la/e Corte/i costituzionale/i di fronte al vincolo oggettivo delle risorse disponibili e dei nuovi vincoli della finanza pubblica ora positivizzati (e rafforzati) nelle recenti novelle costituzionali.

Se la dottrina costituzionale non pare esprimere grandi dubbi circa la natura normativa e quindi prescrittiva dei diritti costituzionali sociali e circa la loro diretta azionabilità quali situazioni giuridiche costituzionalmente garantite e la relativa tutela anche a fronte di vincoli finanziari, la giurisprudenza delle corti (sia pure in modo differenziato e con diversa intensità da Paese a Paese) – fondandosi su una interpretazione sistematica delle singole disposizioni costituzionali di protezione dei diritti in combinato disposto con il principio di eguaglianza e con il principio di inderogabilità della (tutela della) dignità umana – afferma la fundamentalità della garanzia dei diritti quale connotato indefettibile della forma di Stato, pur dovendosi sottolineare in tale giurisprudenza l'apprezzamento della necessaria gradualità della protezione, della discrezionalità del legislatore ed infine, per come si è già ricordato, delle esigenze costituzionali (di equilibrio) della finanza pubblica, che comportano in modo inevitabile un impatto limitativo sulla erogazione di prestazioni amministrative e della stessa protezione giurisdizionale accordata ai diritti sociali limitatamente al solo loro nucleo essenziale, secondo un parametro costituzionale, quello della dignità umana, che tuttavia appare abbastanza incerto (nel senso, cioè, di una sua piena disponibilità nelle mani del Supremo Interprete costituzio-

---

<sup>16</sup> M. Luciani, "Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'Unità nazionale", in *Rivista AiC*, 2/2011; D. Mone, "[La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale \*vulnus\* alla teoria dei contro-limiti](#)", in *Rivista AiC*, 3/2014; L. Carlassare, "Diritti di prestazione e vincoli di bilancio", in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 3/2015.

nale) quanto alla relativa fungibilità come parametro di valutazione nel bilanciamento con altri beni costituzionali, ovvero come bilancia sulla quale produrre il bilanciamento<sup>17</sup>.

La lunga esperienza delle costituzioni del '900, così, iniziata con la riappropriazione dell'economico da parte del politico, sembra essersi chiusa sulla scia di uno Stato sempre meno sovrano, sempre più spettatore inerme e cassa di risonanza dei grandi processi economici e decisionali, che si snodano al di là dei suoi confini e che gli sfuggono con il loro dinamismo, sovrastandolo con la loro portata e rendendo incerti i suoi processi decisionali.

Nato per governare l'economia, insomma, lo Stato sociale finisce per piegarsi alle sue esigenze, alle sue tendenze, alle sue forze; forze che si sommano e si fertilizzano, determinando la crisi dello Stato sovrano e, con esso, anche il rischio di decadenza del mondo democratico e (perfino) delle sue istituzioni e delle sue leggi.

All'affermazione del processo di globalizzazione dei sistemi economici corrisponde, così, una crisi della sovranità degli Stati contemporanei surrogata dalla crescente centralità del mercato e del contratto come categorie paradigmatiche di un nuovo costituzionalismo 'conservatore', che si presentano come tali da fondare nuove interpretazioni delle stesse norme costituzionali poste alla base delle modellistiche di Stato sociale nelle costituzioni europee del secondo dopoguerra, fino a fare dello "Stato sociale una nozione inutile"<sup>18</sup>.

La latitudine della crisi in cui si dibatte lo Stato contemporaneo come Stato costituzionale sospinge, così, a ripensare i *topoi* classici del costituzionalismo, ossia i limiti imposti costituzionalmente ai poteri a tutela dei diritti fondamentali<sup>19</sup>.

Nella stessa ottica, essa spinge a ripensare anche gli stessi limiti del costituzionalismo sganciato dai suoi luoghi classici, vale a dire del costituzionalismo disgiunto dalla statualità, limiti particolarmente evidenti nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea in materia di *multilevel constitutionalism*. Limiti osservabili soprattutto in alcuni delicati ambiti di vita, come quello della protezione dei diritti fondamentali sociali, quello gius-lavoristico e quello processual-penalistico<sup>20</sup>.

Se la destrutturazione della sovranità e la decadenza del *Welfare State* alterano profondamente i tratti originari dello Stato costituzionale, tale diminuita capacità d'intervento e di

---

<sup>17</sup> A. Ruggeri, A. Spadaro, "Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)", in *Pol. dir.*, 1991; C. Colapietro, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996; M. Luciani, "Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale", *Rivista AiC*, 3/2016; G. Silvestri, "Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona", in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2009; M. Luciani, "Positività, metapositività e parapositività dei diritti fondamentali", in G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Scritti in onore di L. Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, III, *Dei diritti e dell'eguaglianza*, Napoli, 2009.

<sup>18</sup> Per come aveva assunto M.S. Giannini, "Lo Stato sociale: una nozione inutile", *Il Politico*, 2/1977.

<sup>19</sup> G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996; G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, 2003.

<sup>20</sup> P. Bilancia, E. De Marco, *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Milano, 2004; A. D'Atena, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, 2007; G. D'Ignazio (a cura di), *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Milano, 2011; M. Cartabia, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali. il cammino della giurisprudenza costituzionale italiana dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, Corte costituzionale, Roma, 2014; S. Gambino, "Ambiti e limiti della tutela multilivello dei diritti fondamentali in alcuni recenti indirizzi della Corte di giustizia europea", in *La cittadinanza europea*, 1/2015.

controllo dell'economia finisce per privare partiti e parlamenti degli strumenti e degli obiettivi tradizionali della decisione politica, accentuando in tal modo quella crisi dei soggetti e degli istituti rappresentativi nei quali è possibile leggere anche il declino dello Stato contemporaneo come 'Stato dei partiti' e del modello di democrazia rappresentativa e partecipativa che ne sta alla base<sup>21</sup>.

La crisi della sovranità, la decadenza *del Welfare*, la *débaçle* del *Parteienstaat*, in breve, hanno alterato profondamente i tratti di questa forma di Stato e di questa democrazia con evidenti conseguenze per il positivo perseguimento delle finalità statali, per il reale funzionamento delle istituzioni, per la garanzia delle libertà individuali e collettive, in breve, per l'effettività delle funzioni (garantistiche, regolative e redistributive) dello Stato costituzionale.

La crisi della statualità contemporanea, così, si presenta come qualcosa di più e di diverso di un momento di difficoltà dello Stato analogo a quello di cui parlava Santi Romano, in quanto pone in gioco aspetti della civiltà e della cultura considerati a lungo come un patrimonio storico-costituzionale definitivamente acquisito, una vera e propria 'clausola di eternità'. Tale crisi, in altri termini, ha infranto e inficia la storica pretesa di limitare il potere attraverso il diritto, riaprendo, con l'evanescenza dei diritti sociali (ma non solo), vecchie questioni di libertà e nuovi problemi di democrazia.

Questo cambiamento strutturale dello Stato tende insomma a creare una 'costituzione materiale' sempre più distante da quella formale e a trasformare quest'ultima in un 'ordinamento parziale', in una rete che imbriglia solo una parte dei poteri e delle tendenze che determinano il reale funzionamento dello Stato e lo stesso concreto rendimento del sistema democratico.

Ma se la crisi dello Stato ha aperto una crisi profonda della Costituzione nel suo aspetto progettuale e in quello garantistico, non è comunque venuto a mancare quel bisogno di ordine, di certezza e di sicurezza che ne ha giustificato l'esistenza, nonché il carattere normativo.

La necessità di pervenire ad un equilibrio ragionevole tra conservazione e innovazione costituzionale, i richiami ad una Costituzione mondiale, o anche solo europea, dimostrano che, nello scenario del nuovo secolo, la Costituzione continua ad essere vissuta come momento integrante della società e principio ordinatore dei poteri e delle istituzioni.

### **3. Costituzionalismo dei governanti e costituzionalismo dei governati**

Quanto al processo di integrazione europea, inoltre, non può non sottolinearsi come esso tenda nel suo processo dinamico a sfuocare e trasfigurare i canoni costituzionalistici del '900, aprendo una fase (di transizione e) di trasformazione profonda che amplia gli orizzonti spaziali del costituzionalismo ma non sempre, e nemmeno con la stessa intensità, quelli della democrazia.

---

<sup>21</sup> G. Moschella, *Rappresentanza politica e costituzionalismo. Teoria e giurisprudenza costituzionale: un'analisi comparatistica*, Rimini, 2000; S. Gambino, "Parteienstaat e partiti politici" (in corso di pubblicazione).

Non può farsi a meno di rilevare, in tale quadro, che il sistema istituzionale dell'Unione deve tuttora definirsi come un costituzionalismo (prevalentemente) dei governanti, vale a dire un costituzionalismo 'dall'alto', molto diverso, quindi, da quel 'costituzionalismo dei governati', che è stato protagonista della costruzione degli Stati europei nel primo e (soprattutto) nel secondo '900. Il sistema eurounitario, in tale ottica, appare (ancora) ben lungi dal rispondere ai canoni tradizionali della democrazia rappresentativa oramai parte integrante della cultura politica e della tradizione giuridica degli ordinamenti costituzionali occidentali e il suo Parlamento, pur avendo accresciuto e riformulato il proprio ruolo negli ultimi anni, non possiede ancora capacità decisionali comparabili a quelle dei parlamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione. Le decisioni più importanti, infatti, tendono a essere prevalente (se non proprio esclusivo) appannaggio dei vertici degli esecutivi dei singoli Stati ('i signori dei trattati') e della tecnocrazia eurounitaria, con il risultato, certamente ambiguo, che nel sistema dell'Unione europea l'organo rappresentativo manca di adeguata capacità decisionale e gli organi con capacità decisionale, pur non mancando di rappresentatività (di secondo grado), finiscono per difettare in legittimità oltre che in responsabilità<sup>22</sup>. Tale *deficit* di legittimazione costituzionale e democratica, che si consuma sotto le insegne di una politica dell'Unione concepita non dall'organo direttamente rappresentativo delle comunità nazionali, bensì dalle oscillanti maggioranze politiche che queste sono in grado di esprimere e soprattutto dalle formule di intergovernatività cui si ricorre in assenza di un vero governo europeo dell'economia, non è l'unico aspetto in cui il sistema (para-costituzionale) europeo si rivela deficitario sotto il profilo democratico.

Anche sul piano dell'effettività dei diritti fondamentali, il sistema dell'Unione non è (ancora) in grado di apprestare garanzie analoghe a quelle offerte dal costituzionalismo nazionale specie nella sua esperienza del secondo dopoguerra, rivelando come la garanzia sostanziale dei diritti continui ad essere (ancora e in modo sostanziale) custodita dal costituzionalismo nazionale<sup>23</sup>.

Ma se è chiaro come il *deficit* democratico o, addirittura, le derive tecnocratiche del sistema dell'Unione lo rendano poco idoneo ad ampliare gli orizzonti della democrazia, appare ancora più evidente che il suo costituzionalismo, con la relativa frammentarietà, non induce a prefigurare un processo lineare di inequivocabile e progressiva riproduzione su vasta scala dei canoni costituzionalistici del XX secolo. Il complesso sistema europeo, in tal senso, assorbirebbe con gradualità crescente i poteri e le competenze degli Stati nazionali, erodendo l'essenza stessa delle loro costituzioni, ma non accennerebbe a ricalcare le forme, a rifletterne i principi, a riecheggiarne i valori, dispiegando nel suo concreto sviluppo istituziona-

---

<sup>22</sup> C. Amirante, "European governance e costituzione europea: fra revisione tacita e 'anestesia' dei sistemi costituzionali degli Stati membri", in S. Gambino e G. D'Ignazio (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Milano, 2007; F. Gabriele, M.A. Cabiddu (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea*, Milano, 2008; L. Moccia, "Democrazia, sovranità e diritti nella crisi europea: spunti per un discorso su riforme e futuro dell'Unione", in *La cittadinanza europea*, 2/2016; M. Volpi (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, 2017.

<sup>23</sup> L. Moccia (a cura di), *Diritti fondamentali e Cittadinanza dell'Unione europea*, Milano, 2010; M. Luciani, "Il brusco risveglio. I controllimiti e la fine mancata della storia costituzionale", in *Rivista AIC*, 4/2016.

le una gracile trama su cui appare difficile tessere una nuova e più ampia epoca dei diritti e delle libertà. È in tale quadro evolutivo che si possono ben collocare alcune riflessioni incentrate sui diritti fondamentali e la cittadinanza sociale, nonché sulla *vexata quaestio* della sovranità nell'era della *tecnicizzazione* dell'indirizzo politico, anche avvalendoci della (nota) teorica dell'*anti-sovrano*<sup>24</sup>.

Lo sviluppo delle istituzioni sovranazionali e internazionali e la crisi possono, infatti, essere letti nel prisma classico della scienza costituzionalistica intesa come dottrina della separazione/limitazione dei poteri e della garanzia delle libertà individuali e collettive. Se è pur vero, come è stato sottolineato, che la “sovranità ha fatalmente subito un processo di erosione conseguente alla crisi di quello Stato nazionale del quale aveva accompagnato la nascita”, è parimenti inconfutabile che, con la crisi in atto, le istituzioni sovranazionali ed internazionali hanno assunto ruoli, natura e funzioni di rilievo *materialmente* costituzionale<sup>25</sup>. È cambiata la *costituzione materiale*, ma è anche cambiata l'interpretazione della Costituzione formale.

Osservazioni critiche convincenti, in tale prospettiva, sono state proposte da quella apprezzata dottrina che ha osservato come “i padroni del mondo simbolico nel quale oggi viviamo ... dobbiamo andare a cercarli in quella formidabile compenetrazione, in quel sistema di governo della finanza mondiale nel quale confluiscono innumerevoli soggetti in competizione fra loro ... cementati dall'appartenere alla medesima macchina di potere nazionale, sopranazionale, tendenzialmente mondiale per la quale è stata coniata la parola di finanzia-capitalismo, una macchina che opera imperativamente... sotto l'ombrello ideologico della ‘libertà dei mercati’ e che non ha a sua volta sopra di sé un governo ma forme invisibili e pur reali di *governance*”<sup>26</sup>.

Il peso crescente dei condizionamenti imposti dalla globalizzazione, in una simile ottica, come è stato sottolineato, ha determinato lo sviluppo di un *anti-sovrano* che si affianca e tende a surrogare, nelle fasi di crisi, il sovrano legittimo. Si tratta di un “*quid* che si contrappone in tutto e per tutto al ‘sovrano’ che abbiamo conosciuto sinora”, definito *anti-sovrano* appunto nella misura in cui “non dichiara la propria aspirazione alla discrezionalità dell'esercizio del proprio potere, ma – anzi – cerca di presentare le proprie decisioni come logiche deduzioni da leggi generali oggettive, quali pretendono d'essere quelle dell'economia e dello sviluppo”<sup>27</sup>. Nel quadro della retorica della ‘fine della sovranità’, così, l'*anti-sovrano* consisterebbe – durante le fasi di funzionamento ordinario dei mercati – nel complesso dei mercati finanziari e dei poteri tecnici; nei momenti di crisi è la tecnocrazia.

Se da tale quadro (generale e fatalmente astratto) ci distacciamo per accostarci alle prospettazioni costituzionalistiche focalizzate sull'effettività (delle garanzie) dei diritti fondamentali (soprattutto sociali, ma non solo), è da affermarsi che la crisi della sovranità costituisce un problema non solo per gli Stati, ma anche per gli individui e per il loro statuto di citta-

---

<sup>24</sup> M. Luciani, “L'antisovrano e la crisi delle costituzioni”, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1/1996.

<sup>25</sup> M. Luciani, “L'antisovrano e la crisi delle costituzioni”, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1/1996.

<sup>26</sup> G. Zagrebelsky, *Simboli al potere. Politica, fiducia, speranza*, Torino, 2012, p. 87.

<sup>27</sup> M. Luciani, “Sovranità ... cit., p. 164 e 165; Id., ‘L'antisovrano e la crisi ...cit., p. 124.

dinanza. Come è stato sottolineato in modo efficace, “l’idea che la crisi della sovranità sia un problema solo per gli stati non è accettabile ... essa è un problema innanzitutto per le persone perché senza sovranità i loro diritti politici (e non solo) non sono garantiti e le politiche redistributive non si possono attuare”<sup>28</sup>. La ‘crisi della sovranità’, pertanto, non rappresenta un problema solo per gli Stati ma costituisce un problema costituzionalmente pregnante innanzitutto per i cittadini e per l’effettività del relativo statuto di cittadinanza.

La crisi dello Stato sociale risiede, in tale quadro, nel condizionamento finanziario esterno delle politiche pubbliche redistributive chiamate a dare attuazione al progetto costituzionale dell’eguaglianza e della giustizia sociale; beni costituzionali – questi ultimi – che non costituiscono concessioni *octroyées* (di un astratto Stato-providenza) ma obbligazioni giuridiche (dello Stato costituzionale sociale), vere e proprie prescrizioni costituzionali (sia quando si presentano come clausole costituzionali generali, sia e soprattutto quando riguardino la natura giuridico-costituzionale dei diritti fondamentali sociali).

A fronte di tale condizionamento della discrezionalità legislativa e di bilancio dello Stato, il rischio evidente, dunque, è che i diritti, e non necessariamente solo quelli sociali, non potranno più disporre di risorse pubbliche idonee a sostenere i corrispondenti servizi pubblici attuativi delle funzioni pubbliche. A fronte di uno scenario di riduzione delle risorse pubbliche disponibili risulta compromessa l’effettività delle situazioni giuridiche costituzionalmente protette e con esse la stessa giustiziabilità dei diritti fondamentali (sociali e non).

Tale rischio appare ancora più evidente quando si rifletta all’attuazione delle (discutibili) previsioni accolte nel novellato art. 81, VI co., Cost. Un simile condizionamento impatta negativamente sulla stessa esigibilità dei diritti fondamentali, trasformandoli in ‘diritti finanziariamente condizionati’ e scaricando sui giudici di ultima istanza (Corte costituzionale, Corte di cassazione, Corte di Giustizia dell’Unione Europa ma anche Corte europea dei diritti dell’uomo) la decisione sul bilanciamento fra sostenibilità finanziaria ed effettività del godimento del diritto sociale.

A fronte del rigorismo europeo, pertanto, il rischio non è tanto la riscrittura di un ‘modello sociale europeo’ – nel fondo mai effettivamente ideato e praticato (almeno nelle forme frequentate dagli Stati nazionali) – quanto piuttosto l’impatto svalutativo sul *welfare* nazionale e sull’insieme dei diritti sociali.

#### **4. Multilevel constitutionalism e Carta europea dei diritti fondamentali**

Ai cambiamenti della ‘costituzione economica’ e al rischio di una cesura (nella forma di Stato) e di un’asimmetria fra costituzione formale e costituzione materiale, fra norma costituzionale e prassi legislativa concorrono poi, su un distinto livello, in particolare, le *regressioni* costituzionali osservabili nel campo del diritto e in particolare dei diritti del lavoro e dei rapporti fra impresa, lavoratori e rappresentanze sindacali e datoriali che, alla luce delle più recenti legislazioni e delle più recenti evoluzioni giurisprudenziali della C.G.U.E., risultano sol-

---

<sup>28</sup> M. Luciani, “Sovranità ... cit., p. 164.

levare più di un dubbio sulla vera natura e sulla effettività garantistica del *multilevel constitutionalism* sancito nell'art. 53 della Carta dei diritti dell'Unione.

Con riguardo alla più recente giurisprudenza europea, infatti, i problemi si pongono sia sul piano interno che su quello europeo, atteso che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, ora incorporata nei trattati UE, pur garantendo una protezione *multilevel* dei diritti (art. 53 Carta), non accorda uno *standard* europeo di garanzie (chiaro e rispettoso delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri dell'Unione) nel campo dei rapporti di lavoro con i relativi bilanciamenti<sup>29</sup>. Pur nel quadro normativo eurounitario significativamente evoluto rispetto alle previgenti statuizioni dei trattati, connotato dalla garanzia delle identità nazionali (politiche, costituzionali, autonomistiche), permane, così, e s'ispessisce l'interrogativo se si possa o meno riconoscere alla sola Corte di Giustizia dell'Unione europea l'interpretazione in ultima istanza delle garanzie previste nei trattati europei e nelle costituzioni nazionali, relativamente al bilanciamento fra libertà economiche positivizzate nel diritto dell'Unione e diritti economici garantiti nelle costituzioni nazionali.

L'asimmetria osservabile nella più recente giurisprudenza del Giudice dell'Unione con riguardo al parametro utilizzato e soprattutto agli esiti dei bilanciamenti operati nella garanzia dei diritti fondamentali sociali (soprattutto in tema di diritto del lavoro), fra livelli costituzionali nazionali e Unione europea, continua a richiamare l'attenzione della dottrina (e naturalmente della giurisdizione costituzionale) sui limiti da opporre ad una pretesa *primauté* generalizzata del diritto dell'Unione ('controlimiti')<sup>30</sup>.

Considerata dall'ottica costituzionalistica, la prospettiva complessiva cui sembra orientato un simile indirizzo giurisprudenziale pare perfino porsi come possibile svuotamento del contenuto di diritti costituzionali fondamentali (come quello del diritto di sciopero e della contrattazione collettiva, oggetto delle sentenze *Viking* e *Laval*), atteso come esso evidenzi, nella lettura che ne fa il Giudice dell'Unione, un minore tasso di resistenza nei confronti della *vis expansiva* delle libertà economiche eurounitarie.

Un simile indirizzo del Giudice dell'Unione rileva in modo problematico anche nell'ottica degli effetti nel tempo e nello spazio di una simile interpretazione del diritto dell'Unione in generale e ora (con il Trattato di Lisbona) dello stesso art. 4.2 del T.U.E. (sulle identità nazionali politiche e costituzionali), nella misura in cui l'interpretazione dei trattati così effettuata da parte della C.G.U.E. non può non condizionare gli stessi giudici nazionali al momento della valutazione della legittimità di un'azione collettiva alla luce del diritto eurounitario, trasferendo in tal modo un approccio ermeneutico fondato sui trattati alla dinamica interpretativa della stessa giurisprudenza dei giudici nazionali e delle stesse corti costituzionali al momento di operare bilanciamenti fra libertà di azione collettiva e libertà di stabilimento.

---

<sup>29</sup> G. Azzariti, "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; B. Caruso, "Nuove traiettorie del diritto del lavoro nella crisi europea. Il caso italiano", in B. Caruso e G. Fontana (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, Bologna, 2015.

<sup>30</sup> A. Celotto, T. Groppi, "Diritto UE e diritto nazionale: *primauté* vs controlimiti", in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2004; S. Gambino, "Identità costituzionali nazionali e *primauté* eurounitaria", in *Quaderni costituzionali*, 3/2012.

Quest'ultima, invero, potrebbe costituire l'occasione utile per poter comprendere il grado di definitività (o meno) della compenetrazione (in assenza di idonee procedure costituenti nei Paesi europei alla base di quanto viene diffusamente colto come 'diritto costituzionale comune dell'Unione'.... che, pertanto, allo stato, non può qualificarsi come sistema costituzionale compiuto bensì come un sistema para-costituzionale, *sui generis*) fra ordinamento dell'Unione e ordinamento costituzionale interno per quanto concerne quella risalente (e per chi scrive invariata) dottrina della Corte costituzionale (sui 'controlimiti') volta a proteggere i principi e le disposizioni costituzionali nazionali in tema di principi supremi e di diritti fondamentali.

In una simile cornice, si conferma come la democrazia debba sempre accompagnarsi con garanzie costituzionali che tengano unite le istituzioni della democrazia politica e quelle della democrazia economica in un ambito di pluralismo politico-culturale ed economico. Tale impegno costituisce un invito alla riflessione dottrinarica presente e futura nella considerazione secondo cui il ruolo del costituzionalista è anche quello di dare vita alle idee e ai valori costituzionali rivitalizzando la sfera pubblica anche nelle situazioni in cui quest'ultima appare debole e lontana dall'ideale pluralista che pervade il costituzionalismo democratico contemporaneo.