UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

DOTTORATO DI RICERCA IN GIURISPRUDENZA

XXXVI CICLO

EDOARDO MARIA PLATANIA

IL LEGISLATORE E I DIRITTI SOCIALI: L'AFFIDAMENTO QUALE VINCOLO LEGISLATIVO

CI SI PUÒ (AF)FIDARE (AL)DEL REDDITO DI CITTADINANZA?

TESI DI DOTTORATO

Coordinatrice: Chiar.ma Prof.ssa Anna Maria Maugeri

Tutor: Chiar.mo Prof. Agatino Cariola

A N N O A C C A D E M I C O 2 0 2 3 / 2 0 2 4

INDICE

CAPITOLO I **4**

I DIRITTI SOCIALI **4**

1. La nascita dello Stato sociale *4*

2. Le teorie dello Stato sociale *13*

3. Lo Statuto costituzionale dei diritti sociali in Italia *18*

4. I diritti sociali *30*

5. L'Unione europea tra welfare e crisi economiche *38*

6. L'art. 81 Cost. e i diritti sociali *49*

6.1. Segue: Dinanzi alla Corte costituzionale *54*

CAPITOLO II **62**

IL LEGISLATORE E L'AFFIDAMENTO DEI CITTADINI **62**

1. La rapidità del cambiamento: il Legislatore e i cittadini *62*

2. Affidamento nel diritto pubblico *66*

3. Il principio di irretroattività e i diritti quesiti *75*

4. Il legittimo affidamento nella giurisprudenza della Corte costituzionale *83*

4.1. Segue: e delle Corti sovranazionali *102*

5. L'affidamento quale vincolo legislativo: il susseguirsi delle legislature *109*

CAPITOLO III **117**

I VITALIZI PARLAMENTARI **117**

1. I vitalizi parlamentari *117*

2. Le modifiche in peius *122*

3. Le decisioni in autodichia *125*

3.1. I "giudici" della Camera dei Deputati *127*

3.2. I "giudici" del Senato della Repubblica *130*
4. Corte costituzionale, sentenza 28 novembre 2022, n. 237 ..... *134*
4.1. Le sentenze "gemelle eterozigote" *138*
5. L'imprevedibilità del giudizio di bilanciamento *141*

CAPITOLO IV 144

L'AFFIDAMENTO SUI DIRITTI SOCIALI. 144

IL CASO DEL REDDITO DI CITTADINANZA. 144

1. Tirannomachie. L'individuo e la comunità *144*
2. Il ius existentiae *149*
3. Il reddito minimo in Italia *157*
3.1. Segue: il reddito di cittadinanza *164*
4. Le raccomandazioni dell'Unione europea *177*
4.1. Segue: Il reddito minimo in Spagna *180*
5. La modifica: la nuova misura di inclusione attiva *187*
6. Abrogazione di un diritto sociale *202*
7. Prestazioni sociali e incentivi *204*
8. Ci si può affidare al reddito di cittadinanza? *208*

CONCLUSIONI 217

BIBLIOGRAFIA 221

CAPITOLO I

I DIRITTI SOCIALI

Sommario: 1. La nascita dello Stato sociale; 2. Le teorie dello Stato sociale; 3. Lo Statuto costituzionale dei diritti sociali in Italia; 4. I diritti sociali; 5. L'Unione europea tra welfare e crisi economiche; 6. L'art. 81 Cost. e i diritti sociali; *6.1. Segue*: Dinanzi alla Corte costituzionale.

1. La nascita dello Stato sociale

La nozione di Stato sociale è stata sottoposta all'attenta analisi di molti studiosi[1]. È innegabile che sia un'idea di portata non meramente giuridica e che venga abbondantemente utilizzata anche in altri settori, soprattutto quello politico.

È necessario, prima ancora di verificare cosa sia lo Stato sociale, comprendere come si giunse a questa nuova forma di stato[2].

[1] Tra gli studi più rilevanti, E. FOHRSTOFF, *Stato di diritto in trasformazione*, a cura di C. AMIRANTE, Milano, 1973; A.M. SANDULLI, Verso lo Stato sociale consolidando la democrazia (frammenti di idee), in ID., Scritti Giuridici. II. Diritto Costituzionale, Napoli, 1990, p. 6 ss.; M.S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, ne *Il Politico*, 1977, Vol. 42, No. 2, pp. 205-227; AA.VV., *Critica dello Stato sociale*, Bari-Roma, 1982; A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali, in Enciclopedia giuridica, Istituto della. Enciclopedia Italiana*, Roma, 1989, vol. XI, pp. 1 ss.L. CARLASSARE, *La "dichiarazione dei diritti" del 1789 e il suo valore attuale,* in *Principi dell'89 e Costituzione democratica*, a cura di L. Carlassare , Cedam, Padova, 1991, p. 25 ss; J. HABERMAS, *Morale, diritto, politica*, Torino, 1992; G. DI GASPARE, *Stato sociale e Stato di diritto in Forsthoff e Habermas*, in *Jus*, 1994, 1, p. 115 ss.

[2] Si rinvia per una completa e puntuale ricostruzione storica dello Stato sociale e delle politiche sociali a F.P. CASAVOLA, *Genesi e valore del Welfare State*, in *Studium* 1994, s. 6; G. A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, Laterza, 2003; F. CONTI, G. SILEI, *Breve storia dello stato sociale*, Carocci editore, III ed., Roma, 2022.
In dottrina, è noto il problema definitorio sul concetto di forma di Stato. Sul tema, v. G. U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, in Enc. giur., Roma, 1989, 1 ss.; N. BOBBIO, *Stato, governo, società*, Einaudi, 2006, p. 68 ss.; F. CUOCOLO, *Forme di Stato e di governo*, in Dig. disc. pubbl., Torino, 1991, 494 ss.; F. LANCHESTER, *Stato (forme di)*, in Enc. dir., Milano, 1990, 796 ss.; L. CARLASSARE, *Le forme di Stato*, in *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova, 2011, 23 ss.; C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Cedam, 1992, p. 2; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*,

Fu con l'avvento dello Stato assoluto e della Rivoluzione francese che si cominciò a individuare tra i compiti dello Stato la protezione sociale dei cittadini.

Il maggiore fermento lo si registrò in Gran Bretagna, a causa soprattutto del suo altissimo livello di industrializzazione[3]. A partire dal 1601, con il *Poor Relief Act*, c.d. *old poor law*, di Elisabetta d'Inghilterra, lo Stato moderno cambiò e cominciò ad assumersi la funzione di garanzia sociale[4]. Tra la fine del XVII secolo e l'inizio del XVIII, l'Inghilterra fece grandi passi avanti su tale versante, con l'introduzione delle *workhouses*, o dette anche *poorhouses*, dove i più poveri avevano la possibilità di trovare alloggio e impiego.

La manifestazione più significativa di protezione sociale da parte dello Stato, perlomeno sulla carta, si ebbe con la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1793 che all'art. 21 recita: "*I soccorsi pubblici sono un debito sacro. La società deve la sussistenza ai cittadini disgraziati, sia procurando loro del lavoro, sia assicurando i mezzi di esistenza a quelli che non sono in età di poter lavorare*"[5].

Ma se in Francia il regime conservatore impedì l'evolversi di reali politiche sociali[6], nel 1795, in Inghilterra nacque lo *Speenhamland System*, anche conosciuto come

in *Questione giustizia*, fascicolo 6/2012, p. 92 ss; O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, III ed., Padova, 1932, 107.

[3] Sulla rilevanza della rivoluzione industriale, G. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, cit., p. 48.

[4] Attraverso questa legge, si affidò all'autorità civile il compito di riscuotere un'imposta dai possidenti da utilizzare a favore degli indigenti. Si creò, quindi, un sistema di aiuti su base parrocchiale per gli anziani indigenti o i malati che non potevano lavorare. Si rinvia per un'attenta disamina delle *Poor laws* britanniche a R. ROMEO, *Cavour e il suo tempo (1810 – 1842)*, I, Roma-Bari, 1977, p. 406 ss.

[5] V. A. SAITTA, *Le costituenti francesi del periodo rivoluzionario, 1789-1795*, in *Collana studi storici per la Costituente*, n. 2, Firenze, Sansoni, 1946. In realtà, l'articolo rimase lettera morta per più cinquant'anni, quando nel 1848, anche se, invero, per un breve periodo, ossia da febbraio a giugno, vennero istituiti gli opifici nazionali, *Ateliers nationaux*, che avrebbero dovuto creare posti di lavoro per i disoccupati.

[6] M. Luciani nota che l'inserimento di simili previsioni all'interno della Dichiarazione non è stato sufficiente a garantire ai diritti sociali la parità di status rispetto ai diritti di libertà, già consacrati nella Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789 quali "veri" diritti fondamentali, da garantirsi obbligatoriamente ad opera di una Costituzione che intendesse davvero essere tale (cfr. art. 16 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789: "Toute Société dans laquelle la

Berkshire Bread Act, che, per fare fronte all'alto prezzo dei cereali, consentì l'integrazione dei salari delle famiglie indigenti con i fondi ricavati dalla tassa sui poveri[7].

Nel 1834 sempre l'Inghilterra emanò la *Poor law Amendment Act*, denominata anche *New Poor law* ponendola in rapporto con il provvedimento del 1601, che spostò l'oggetto dell'assistenza, dai poveri ai lavoratori.

Fino a quel momento, tuttavia, l'assistenza ai poveri si basò su interventi occasionali e ritenuti delle elargizioni a soggetti immeritevoli e quindi da emarginare[8]: si era, infatti, dinanzi a uno Stato assistenziale, che si comportava come un "padre bonario". Questa tipologia di Stato non aveva come obiettivo la garanzia nei confronti di tutti i consociati di una serie di prestazioni pubbliche, ma sceglieva i fruitori di queste ultime e li individuava tra i più deboli[9].

Si dovette attendere il passaggio allo Stato minimalista, alla fine del diciannovesimo secolo, per la sperimentazione di un vero e proprio sistema di protezione sociale.

---

garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution"; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, vol. II, Cedam, 1995, pp. 103-104.

[7] K. POLANYI, in *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, 1974, 2010, Einaudi, Torino, addirittura ritiene che tale sistema introdusse un nuovo concetto sociale, ossia il diritto di vivere.

[8] P. FLORA – J ALBER, *Sviluppo dei welfare states e processi di modernizzazione e democratizzazione nell'Europa occidentale*, in P. FLORA – A. HEIDENHEIMER (a cura di), *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, Il Mulino, Bologna, 1981, p. 69 e ss.

[9] "*Un governo fondato sul principio della benevolenza verso il popolo, come il governo di un padre verso i figli, cioè un governo paternalistico (*imperium paternale*) in cui i sudditi, come figli minorenni che non possono distinguere ciò che è loro utile o dannoso, sono costretti a comportarsi solo passivamente, per aspettare che il capo dello Stato giudichi in qual modo essi devono essere felici, ed attendere solo dalla sua bontà che egli lo voglia, è il peggior dispotismo che si possa immaginare*". Così I. KANT, *Sopra il detto comune: "Questo può essere giusto in teoria, ma non vale per la pratica"*, in N. BOBBIO, L. FIRPO, V. MATHIEU (a cura di), *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Torino, 1956.

È la Germania di Bismarck, tra il 1883 e il 1889, a introdurre le prime forme di assicurazione sociale obbligatoria[10] in materia di malattia (1883), infortuni sul lavoro (1884), vecchiaia e disoccupazione (1889). Inoltre, nel 1891 si stabilirono la durata massima di lavoro giornaliero, il divieto del lavoro notturno per donne e bambini, il riposo obbligatorio di domenica.

La gestione del sistema assicurativo era di competenza di appositi apparati statali, istituiti con l'obiettivo di ottenere uno standard uniforme e di controllare il sistema stesso. Nasceva così il *wohlfahrtstaat,* il primo modello europeo di Stato sociale[11].

Il cancelliere Bismarck era, in realtà, un conservatore e l'adozione di queste disposizioni la si deve – ancora – a una visione paternalistica dello Stato e a una prevenzione nei confronti delle politiche di sinistra più radicali. L'intento di Bismark era quello di ottenere il consenso dei lavoratori e combattere l'avanzamento delle idee socialiste.

Nel 1890 l'Italia seguì la Germania con la legge 17 luglio 1890, n. 6972 (c.d. legge Crispi)[12]. Fu quest'ultima, infatti, a dare avvio a un sistema di assistenza sociale laico

[10] A differenza dell'associazionismo mutualistico, il sistema prevedeva - per la prima volta – l'obbligo per il lavoratore di sottoscrivere un contratto di assicurazione, al quale si collegavano alcune prestazioni assistenziali, la cui erogazione era cofinanziata attraverso i contributi versati dai lavoratori, dai datori di lavoro e, in misura solo residuale, dallo Stato. V. F. CONTI, G. SILEI, *Breve storia dello stato sociale*, cit., p. 39-40.

[11] Gli interventi bismarckiani erano, invero, svincolati da qualsiasi legame e da qualsiasi obbligo di natura costituzionale. Le costituzioni ottocentesche erano focalizzate più sulla regolamentazione della forma di governo che sulla garanzia dei diritti fondamentali: vi era la totale assenza di riferimenti a posizioni giuridiche soggettive anche lontanamente riferibili alla categoria dei diritti sociali.
Tuttavia, con l'avvio della legislazione sociale venne meno una delle colonne portanti dello Stato liberale: l'emblematica rigidità dei diritti di libertà intesi come garanzia di astensione dall'intervento statale nella sfera privata. L'introduzione delle assicurazioni sociali creò un vero e proprio diritto soggettivo individuale del singolo lavoratore a ricevere dallo Stato una determinata prestazione assistenziale in corrispondenza del verificarsi di specifici presupposti espressamente indicati dalla legge, v. G. A. RITTER, *Storia dello Stato sociale,* cit., p. 63.

[12] I. COLOZZI, *L'evoluzione del sistema italiano di Welfare State*, in G. ROSSI, P. DONATI, *Welfare state: problemi e alternative,* FrancoAngeli, Milano, 1982 p. 307; L.R. LEVI SANDRI, *Istituzioni di legislazione sociale,* Milano, 1983, p. 8 ss.

in Italia, provvedendo al riordino del sistema delle Opere Pie, ridenominate "Istituti pubblici di beneficenza", regolandone la costituzione e dando loro personalità giuridica[13].

La materia, per lungo tempo sottoposta ad abusi e alla malamministrazione, fu quindi sottratta all'iniziativa privata e lo Stato ne assunse l'assoluto monopolio, affidando il controllo di circa ventiduemila Opere pie a dei sottoprefetti e alle Giunte provinciali amministrative. Fu delineato l'intervento dello Stato nell'attività assistenziale, superando il solo controllo della parte patrimoniale e amministrativa. Inoltre, la beneficenza per la prima volta venne concepita come risposta alle esigenze concrete e non quale strumento per la redenzione dei poveri.

Giunti, dunque, al secolo breve, la prima Costituzione che contenne i diritti sociali, anzi un vero e proprio catalogo organico, fu, invero, la Costituzione politica degli Stati Uniti Messicani del 1917, tutt'oggi vigente, sebbene colpita da molteplici modifiche[14]. Fu la Costituzione di Weimar del 1919, però, ad aprire le porte al *Welfare* europeo: si riconobbe per la prima volta la sicurezza sociale e il valore della negoziazione collettiva a livello costituzionale[15].

---

[13] La legge dedicava l'intero titolo primo all'individuazione delle istituzioni benefiche; nel secondo analizzava la struttura dei consigli di amministrazione delle stesse, gli obblighi per i componenti ed i casi di incompatibilità alla nomina; nel terzo si trovavano i doveri in materia di contabilità; il quarto era dedicato alla tutela da esercitarsi in alcuni settori ad opera della Giunta provinciale amministrativa; il quinto affrontava gli aspetti connessi con la vigilanza e l'ingerenza governativa; il sesto era incentrato sulle riforme nell'amministrazione ed il mutare del fine istituzionale; il settimo, infine, affrontava il domicilio di soccorso.

[14] Per un ulteriore approfondimento: M. OLIVETTI, *Messico*, il Mulino, 2013; R. TARCHI, *La Costituzione dello stato di Guerrero, Messico*, in *Cuestiones constitucionales revista mexicana de derecho constitucional*, 2020, n. 42, p. 477; J. CARPIZO, M. CARBONELL, *Diritti costituzionale messicano*, Giappichelli, Torino, 2010.

[15] Autorevoli studiosi, come Weber e Kelsen, affermarono che le formule sociali della Costituzione del 1919 fossero inapplicabili e non prettamente giuridiche. Fu, però, H. Heller a ritenere Weimar una democrazia sociale compatibile con lo stato di diritto e che la missione della scienza giuridica fosse proprio consentire la realizzazione di questa esigenza costituzionale. Sul tema, A. ABIGNENTE, *Il contributo di Rudolf Smend ed Hermann Heller al dibattito su diritto e Stato*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. 21, 1992, pp. 213-257; D. DYZENHAUS, *Legality and*

La seconda parte della Costituzione, intitolata " *I diritti e i doveri fondamentali dei tedeschi*"[16], poneva accanto alle tradizionali libertà delle disposizioni completamente nuove: l'educazione dei fanciulli e la protezione della gioventù presidiate dall'autorità statale; un sistema scolastico pubblico affiancato solo eventualmente da uno privato, fruibile da parte delle classi sociali più disagiate grazie all'ausilio di specifici sussidi; la possibilità di espropriazione della proprietà privata per un "*bene comune*"; un sistema assicurativo unitario per i lavoratori che costituzionalizzò un diritto a una prestazione assistenziale.

Sebbene il catalogo dei diritti della Costituzione di Weimar si dimostrò vano[17], non si può negare l'importanza del recupero della funzione di indirizzo da parte di una Carta costituente, "*tendente a creare le condizioni atte a far beneficiare tutti di [un] ugual trattamento, [...] a far sì cioè che tutti i cittadini siano messi in grado di godere dei diritti loro riconosciuti*"[18], che proponga dunque un concetto sostanziale di uguaglianza. Scomparve, così, l'idea di Stato non-interventista, spettatore passivo di un agone economico e sociale che si presumeva in grado di autoregolamentarsi.

Legitimacy: Carl Schmitt, Hans Kelsen and Hermann Heller in Weimar, Oxford, 1997; H. HELLER, *La sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato, a cura di Pasquale Pasquino*, Milano, 1987; ID., *Dottrina dello Stato, a cura di U. Pomarici*, Napoli, 1988; U. POMARICI, *Oltre il positivismo giuridico. Hermann Heller e il dibattito sulla costituzione weimariana*, Napoli, 1989.

[16] E. CASTORINA, P. POLICASTRO, *Le Costituzioni. Un invito alla comparazione*, II ed., Giappichelli, Torino, 2019, p. 283.

[17] L'esperienza di Weimar durò molto poco a causa di una vasta varietà di problemi che in questa sede è impossibile verificare, tuttavia, da un punto di vista prettamente giuridico e riferito alla costituzionalizzazione dei diritti sociali, si può affermare che il suo fallimento sia addebitabile alla scarsa rilevanza che venne data dai giuristi e dagli interpreti a queste nuove disposizioni e al perdurante assetto liberale conferito alla Repubblica tedesca, come evidenziato da C. MORTATI, (a cura di), *La Costituzione di Weimar*, Sansoni, 1946. p. 82.

[18] C. MORTATI, (a cura di), *La Costituzione di Weimar,* cit., p. 62.

Fu il laboratorio di Weimar a creare una "*statualità nuova*"[19], ove lo Stato ottenne un ruolo attivo e positivo nel processo redistributivo volto ad assicurare ai propri cittadini una "*libertà uguale*".

Tuttavia, la vera e propria nascita dello Stato sociale è da ricollegare alla grande crisi economica del 1929, poiché è questo evento a determinare la strutturazione – della maggior parte degli Stati europei – di un insieme di politiche sociali, cioè occupazione, casa, istruzione e sanità, gravanti sull'apparato statale.

Fu il c.d. Rapporto Beveridge sulla sicurezza sociale, *Social Insurance and Allied Services report*, del 1942 a introdurre il criterio universalistico dei servizi essenziali affinché i cittadini "*possano vivere la loro vita liberi dal timore e dal bisogno*"[20]. Il rapporto presentato da Sir Beveridge a Winston Churchill proponeva una riorganizzazione del sistema assistenziale inglese su un pilastro centrale: la garanzia di un reddito minimo fisso che lo Stato si sarebbe impegnato a corrispondere a ciascun cittadino al verificarsi dei principali rischi sociali, connessi o meno all'attività lavorativa (malattia, infortunio, disoccupazione, vecchiaia; inattività dovuta a maternità, ecc.), finanziato per mezzo di un contributo che ogni cittadino sarebbe stato tenuto a versare in misura prestabilita, non calibrata sul proprio reddito, ed erogato tramite l'estensione dell'assicurazione obbligatoria alla generalità della popolazione.

Alla garanzia del reddito minimo, tuttavia, avrebbero dovuto essere affiancati anche altri importanti interventi: una solida politica occupazionale, strettamente connessa

[19] S. GAMBINO, *Dai diritti naturali ai diritti sociali. Un approccio storico-costituzionale nella prospettiva comparata*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, n. 1, p. 114.

[20] La traduzione ufficiale italiana del Compendio del Rapporto si può leggere in W. BEVERIDGE, *Alle origini del welfare state. Il Rapporto su Assicurazioni sociali e servizi assistenziali*, Franco Angeli, 2010, pp. 41-135. Cfr. il punto VI della Carta Atlantica, la Dichiarazione di principi di politica internazionale concordata il 14 agosto 1941 dal Presidente degli Stati Uniti F.D. Roosevelt e dal Primo Ministro britannico W. Churchill nell'isola di Terranova.

con le modalità di erogazione del sussidio di disoccupazione; delle misure specifiche di supporto alle famiglie; la progettazione di un sistema sanitario nazionale per l'erogazione generalizzata di cure gratuite; la necessità di una loro gestione unitaria, finalizzata ad evitare sprechi e abusi, da parte di uno specifico Ministero.

Così rimodulato, lo Stato sociale – cioè uno Stato che persegue l'abolizione del bisogno – divenne una forma di organizzazione politico-costituzionale della società capitalistica, in corrispondenza con l'accettazione dei nuovi principi dell'economia keynesiana, e proprio al fine di concorrere, in conformità a tali principi, alla tendenziale piena occupazione, che diventò così anch'essa una funzione essenziale dello Stato[21].

Subito dopo la Seconda guerra mondiale i vari Stati europei dovettero tutti affrontare il problema della costituzionalizzazione dei diritti sociali.

Cominciando dall'esperienza francese, che forse è quella meno *sociale* tra quelle europee, la Costituzione del 1946 poneva i principali diritti sociali, e cioè il diritto al lavoro (par. 5), il diritto ad aderire a rappresentanze sindacali (par. 6), o il diritto di sciopero (par. 7), la tutela sanitaria (par. 11), l'istruzione pubblica e laica e la formazione professionale e culturale (par. 13), nel suo Preambolo.

Ciò non venne fatto a caso ma con l'intento di limitarne la giustiziabilità: essi non erano altro che principi politici, economici e sociali che non formavano parametro di costituzionalità delle leggi ordinarie per espressa previsione dell'art. 92 della medesima Costituzione.

[21] V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952, 118.

Senza dimenticare l'art. 1 della Costituzione del 1958, che parlava di una "*Repubblica indivisibile, laica, democratica e sociale*"[22], la vera e propria costituzionalizzazione dei diritti sociali in Francia avvenne soltanto con la fondamentale sentenza del *Conseil Constitutionnel* n. 44 del 16 luglio 1971, che incluse il Preambolo della Costituzione (1958) nel c.d. *bloc de constitutionnalité*[23].

In Germania, invece, l'art. 20 della *Grundgesetz* (GG) definisce la Repubblica federale di Germania uno "*Stato federale, democratico e sociale*"[24] e l'art. 28 parla, addirittura, di "*Stato sociale di diritto*"[25], ma ciò fu il frutto di un evidente compromesso politico che doveva fare fronte anche a un ampissimo dibattito dottrinale che più avanti sarà approfondito[26].

Infine, la costituzionalizzazione dello Stato sociale spagnolo si caratterizzò per la tardività della sua nascita[27], ossia con la Costituzione del 1978, in un periodo che vedeva già in profonda crisi gli altri welfare state europei.

Tuttavia, è già dal primo comma dell'art. 1 della Costituzione spagnola tuttora vigente che si statuisce: "*España se constituye en un Estado social y democratico de Derecho,*

---

[22] E. CASTORINA, P. POLICASTRO, *Le Costituzioni*, cit., p. 59.

[23] L. IMARISIO, *Norme costituzionali programmatiche e tutela dei diritti sociali: alcune riflessioni sulle esperienze italiana e francese*, in *Associazione Italiana di Diritto Comparato, I diritti fondamentali in Europa. XV colloquio biennale, Messina-Taormina, 31 maggio-2 giugno 2002*, Giuffré, 2002, pp. 573 ss.; M. CAVINO, *L'eccezione di incostituzionalità delle leggi*, in M. Cavino, A. Di Giovine, E. Grosso (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Giappichelli, 2010, pp. 131-133.

[24] E. CASTORINA, P. POLICASTRO, *Le Costituzioni*, cit., p. 240.

[25] *Ivi*, p. 242.

[26] W. SCHMIDT, *I diritti fondamentali sociali nella Repubblica Federale Tedesca*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 3, 1981, p. 786; S. G. KOUTNATZIS, *Social rights as a constitutional compromise: lessons from comparative experience*, in Columbia Journal of Transnational Law, Vol. 44, no. 75, (2005-2006), pp.113-116.

[27] Non significa che fino a quel momento mancasse del tutto un sistema di protezione sociale: a solo titolo esemplificativo, basti ricordare l'istituzione della *Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social* del 1963.

que propugna como valores superiores de su ordenamiento juridico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo politico".

È senz'altro l'art. 9, comma secondo, che dà sostanza alla dichiarazione di principio appena citata: *"Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social"*[28]. Con queste due disposizioni, si costituzionalizzò l'*Estado de bienestar* in Spagna, il cui effettivo funzionamento, tuttavia, si approfondirà in seguito.

2. Le teorie dello Stato sociale

Rinviando l'analisi su come la Costituzione italiana si sia confrontata con il problema dello Stato sociale, è necessario affrontare, pur se rapidamente, il dibattito dottrinale creatosi proprio sulla nozione di Stato sociale.

C'è stato, invero, chi ha esortato l'abbandono di tale nozione[29], confinandola a una dimensione esclusivamente politologica, e chi, invece, ne ha prospettato l'utilità nell'approcciarsi proprio alla costituzionalizzazione dei diritti sociali[30].

[28] Se l'art. 1 CE riecheggia quanto previsto nelle costituzioni francese e tedesca, l'art. 9, co. 2, CE, non è dissimile dall'art. 3, comma secondo, della Costituzione italiana. Anche la Costituzione spagnola, tradotta in italiano, è rinvenibile in E. CASTORINA, P. POLICASTRO, *Le Costituzioni*, cit., p. 27 ss.
[29] Così M.S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile,* cit., p. 227.
[30] Si fa riferimento a A. MANGIA, *L'ultimo Forsthoff,* Padova, 1995, postfazione.

Giannini, infatti, dopo avere individuato la natura politica delle origini della locuzione "Stato sociale"[31], analizzò "*le due concezioni della dottrina germanica*"[32]: da un lato, Stato sociale come stato "*la cui costituzione conosce l'esistenza di diritti sociali della persona fisica*"; dall'altro, Stato sociale come stato che riconosce "*un diritto al libero sviluppo della propria personalità nell'ambito sociale*", cioè lo Stato sociale di diritto della Carta costituzionale di Bonn[33]. Principale esponente di questa seconda dottrina fu senz'altro Habermas, che sostenne, infatti, che lo Stato sociale fosse la forma evoluta dello Stato di diritto borghese e che portasse con sé l'affermazione di strategie di sviluppo sociale e politico tramite l'azione dei pubblici poteri[34].

Per Giannini, tuttavia, il punto di arrivo di questa seconda dottrina è che lo Stato sociale non sia altro che uno "*Stato di diritto arricchito*", confondendo, così, la mera connotazione descrittiva dell'enunciato Stato di diritto con l'esperienza dello Stato liberale-monoclasse.

Se lo Stato sociale non è un'integrazione dello Stato di diritto, Giannini era contrario anche a ritenere il primo contrapposto al secondo, come, invece, sostenne Forsthoff che pose in contrapposizione i due concetti, nel senso della fondamentale eterogeneità degli istituti introdotti dalle Costituzioni sociali con le forme provenienti dalla

---

[31] "*La formula Stato sociale, in concreto, nacque senza pretese scientifiche, ma con intenti chiaramente polemici, e perciò partitici o, al massimo, politici: all'accusa, che i movimenti delle sinistre europee lanciavano ai partiti di ideologia fascista, di essere asserviti al grande capitale, si volle contrapporre che invece nelle normazioni degli stati in cui questi partiti erano al potere il grande capitale tout court era astretto ad osservare norme che attribuivano ai lavoratori situazioni tutelate nel settore sociale*". V. M.S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile,* cit., p. 206.

[32] Così M.S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile,* cit., p. 209.

[33] Art. 38 GG: "*L'ordinamento costituzionale dei* Länder *deve essere conforme ai principi dello Stato di diritto repubblicano, democratico e sociale, ai sensi della presente Legge fondamentale"*, si veda sempre E. CASTORINA, P. POLICASTRO, *Le Costituzioni,* cit., p. 242.

[34] Cfr. G. DI GASPARE, *Stato sociale e Stato di diritto in Forsthoff e Habermas*, cit., p. 128.

tradizione classica dello Stato di diritto monarchico del XIX secolo[35]. L'unica opzione rimanente appariva quella della costituzionalizzazione dei diritti sociali, teoria che, tuttavia, per Giannini, appare del tutto inutile: "*sono semplici norme proclamative di principi tendenziali, di cui il legislatore ordinario fa l'uso che crede; norme quindi eguali a quelle che lo Statuto Albertino dedicava alle libertà, che furono – com'è noto – svuotate dall'interno dalla normativa di pubblica sicurezza*"[36].

Per tali motivi, Giannini rifiutò la nozione di Stato sociale e la rifiutò finanche da una prospettiva politologica, poiché "*scientificamente poco significativa e politologicamente poco felice, se non mistificatoria*"[37].

Invero, oggi, i diritti sociali hanno ottenuto, come si vedrà, una differente connotazione e rilevanza, sia da parte della giurisprudenza di legittimità e di quella costituzionale che da parte della dottrina giuridica, riconoscendo così un effettivo valore, anche giuridico, della nozione di Stato sociale[38].

È vero, però, che, con riferimento al concetto di Stato sociale, è stato detto che "*è letteralmente impensabile venire a capo della matassa di questioni teoriche e pratiche che si raccoglie nella nozione sintetica di «Stato sociale» se si continua a restare prigionieri di vecchie contrapposizioni e di modelli preconfezionati*"[39].

---

[35] Cfr. E. FORSTHOFF, *Abbiamo troppo o troppo poco Stato?*, in AA.VV. *Stato di diritto in trasformazione*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 84. Per Forsthoff, mentre i diritti fondamentali operano sul piano costituzionale poiché concorrono alla determinazione della forma di Stato, i diritti sociali operano sul piano amministrativo poiché concorrono alla determinazione dello "Stato fiscale", cioè alla funzione di "*dividere, distribuire e attribuire*". Cfr. L. PRINCIPATO, *I diritti sociali nel quadro dei diritti fondamentali*, in *Giur. Cost.,* 2001, p. 885.

[36] Così M.S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile,* cit., p. 221.

[37] Così M.S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile,* cit., p. 227.

[38] La dottrina ha, infatti, sostenuto che non si possa negare la differenza della forma di stato delineata dalla Costituzione italiana dallo stato liberale precedente al fascismo. S. FOIS, *Analisi delle problematiche fondamentali dello "Stato sociale"*, in *Diritto e Società*, 1999, p. 163 ss.; F. RIMOLI, *Stato sociale*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 2004, XX.

[39] Cfr. G. MARRAMAO, *Dopo il Leviatano*, Torino, 2000, p. 339 ss., in part. p. 350

E, dunque, non si può che convenire con chi afferma la sussistenza di uno Stato sociale alla presenza di due elementi: da un lato, una società capitalistica che ha l'intento di rendere inoffensivi i conflitti di classe; dall'altro una Costituzione rigida che tutela il principio di eguaglianza sostanziale e i diritti sociali[40].

Così, lasciando da parte le dispute dottrinali intorno alla nozione di Stato sociale, tradizionalmente con tale concetto s'intende quella "*forma statuale che succede allo Stato liberal-democratico, in cui il potere pubblico gioca un ruolo significativo e determinante nell'attività di benessere della società, assumendosi il compito di garantire a tutti i cittadini la libertà dal bisogno, al fine di realizzare le condizioni ritenute necessarie per assicurare l'effettivo godimento dei diritti civili e politici*"[41].

Lo Stato sociale, però, non deve essere inteso come forma di Stato che tra i suoi fini vede "*quello di intervenire nei rapporti sociali per modificarne gli effetti a favore di determinati gruppi e classi (e in particolare a favore dei gruppi delle classi economicamente più deboli)*[42], poiché così si incorrerebbe nell'errore di fare coincidere lo Stato sociale con il c.d. Stato assistenziale[43]. Invero, lo Stato non sceglie a favore di determinati gruppi, ma ha come fine garantire "*a tutti i cittadini i mezzi di sussistenza e l'accesso gratuito, o a prezzo politico, ai servizi sociali ritenuti*

[40] F. SALMONI, *Riflessioni minime sul concetto di Stato sociale e vincoli comunitari. Selezione dei diritti o selezione dei soggetti da tutelare?*, in Rivista AIC, n. 2/2016, 11/04/2016, p. 30.
[41] C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale,* Roma, 1996, p. 336; del medesimo avviso anche A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, cit., p. 3: "*Lo Stato sociale è la risposta politico-costituzionale alla crescente ed obiettiva insicurezza sociale, che costituisce il sottoprodotto, a quanto sembra difficilmente eludibile, sia degli squilibri di potere comportati dal libero gioco delle forze sociali e dell'incertezza insita nei meccanismi spontanei del mercato […], sia dell'instabilità dei valori insita nelle accelerate dinamiche culturali […] proprie di società, come quelle rette da regimi politici democratici e da sistemi economici capitalistici, che sono caratterizzate da una crescente apertura reciproca (con ampio interscambio di valori etici) e da ritmi di sviluppo delle condizioni di vita straordinariamente veloci*".
[42] C. MORTATI, *Le forme di governo,* cit., p. 62.
[43] F. SALMONI, *Riflessioni minime sul concetto di stato sociale*, cit., p. 16.

indispensabili per la vita e la salute, sottolineando che l'idea politica che ispira questa concezione muove dalla consapevolezza che non è sufficiente il riconoscimento formale, da parte dello Stato, dei fondamentali diritti civili e politici, essendo anche necessario che lo Stato consideri suo fine essenziale quello di garantire a tutti i cittadini le condizioni economiche e sociali indispensabili per consentire l'effettivo esercizio di quei diritti"[44].

Esemplificativa applicazione di quanto appena scritto fu la sentenza n. 38/1960 della Corte costituzionale italiana che, nello scrutinare la legge sull'assunzione obbligatoria di mutilati e invalidi del lavoro nelle imprese private, osservò: "*La* ratio *dell'impugnato decreto non è, quindi, quella di procurare ai minorati del lavoro un mantenimento caritativo, ma di porre in essere le condizioni per la formazione di un contratto di lavoro, in ordine al quale l'idoneità al lavoro è richiesta per la persistenza del rapporto medesimo. Esaminando e valutando le norme dell'impugnato decreto, non devesi dimenticare che trattatasi di mutilati e invalidi del lavoro, non di inabili al lavoro. Con tali provvidenze il decreto rimuove, in armonia con lo spirito e con il dettato del secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, gli ostacoli che impediscono l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione economica e sociale del Paese; in armonia con lo spirito cui è informato l'art. 4 della Costituzione, promuove e attua le condizioni che rendono possibile ai minorati, riconosciuti, in seguito a opportuni accertamenti, ancora in possesso di attitudini lavorative e professionali e, si ripete, non indicate genericamente ma riferite a categorie professionali, di essere reinseriti, con contratti di lavoro che presuppongono*

[44] M. PERSIANI, *Crisi e riforma del Welfare State,* in *Riv. Giur. Lav.*, 1991, p. 229.

prestazioni di opere, nell'ambiente del lavoro, dal quale spesso resterebbero esclusi; offre a codesti infortunati cittadini modo di svolgere ancora una funzione secondo le proprie possibilità; sollecita anche l'adempimento di quel dovere inderogabile di solidarietà, solennemente enunciato tra i principi fondamentali della Costituzione (art. 2)".

Dunque, lo Stato sociale, sebbene in letteratura non ci sia unanimità di vedute, risponde all'esigenza di assicurare anche a chi non è libero dal bisogno economico le condizioni materiali per godere delle libertà liberali, assumendosi – differentemente dallo Stato liberale – il compito di intervenire nella distribuzione dei benefici e dei sacrifici sociali. Ciò che appare evidente è che al centro delle dispute teoriche vi sia sempre il problema qualificativo dei diritti sociali che si potrà affrontare, tuttavia, solo dopo avere verificato quale sia il loro statuto costituzionale in Italia.

3. Lo Statuto costituzionale dei diritti sociali in Italia

Come abbiamo visto, la costituzionalizzazione dei diritti sociali è una caratteristica delle costituzioni *post* Seconda guerra mondiale[45] e la Costituzione italiana è una delle prime che effettua il passaggio da un ordinamento statalista a uno pluralista.

Invero, si proveniva dal periodo fascista in cui Benito Mussolini dedicò particolare attenzione alle politiche sociali senza, tuttavia, modificare l'approccio di fondo

[45] V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, cit., p. 118; G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, p. 755 ss.

dell'Italia liberale. Invero, il fascismo utilizzò la legislazione sociale per il consolidamento del proprio potere, con notevole sforzo propagandistico[46].

Nel periodo immediatamente successivo alla fine della Seconda guerra mondiale, ci furono esclusivamente delle riforme simboliche, come la modifica delle denominazioni dei grandi enti pubblici, con la nascita dell'INPS e dell'INAIL. La classe dirigente italiana faceva un grande uso dell'idea di solidarietà e di aiuto ai ceti sociali più poveri, ma non aveva mai considerato come attuabile quanto espresso nel piano Beveridge[47].

Per quanto riguarda i lavori dell'Assemblea costituente, di fondamentale rilevanza fu quanto svolto dalla I Sottocommissione alla Commissione dei Settantacinque, incaricata del tema "Diritti e doveri dei cittadini".

La scuola cattolica (Fanfani, Piccioni, Gui) fu immediatamente a favore dell'introduzione in Costituzione di un catalogo dei diritti sociali, unico strumento utile a tagliare i ponti con l'esperienza fascista[48].

---

[46] V. A. POSSIERI, *La storia dello Stato sociale in Italia*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, fascicolo 4/2021, p. 9 ss. L'autore sottolinea che lo Stato ebbe un ruolo decisivo nell'ambito previdenziale, dove evidentemente investì maggiori risorse. Nel 1933, nacque infatti l'Istituto nazionale fascista di previdenza sociale (INFPS) che comportò l'incremento del numero di pensioni di vecchiaia e invalidità. Fu proprio Mussolini, nel 1939, a imporre l'abbassamento dell'età pensionabile di 5 anni per gli uomini, permettendo loro di andare in pensione a 60 anni, e di 10 anni per le donne, arrivando così a 55 anni.

[47] Nel 1947, Luigi Einaudi affermò che il piano Beveridge assunse il "*valore di un mito*" che però fu solo superficialmente accolto. Le idee di Einaudi sul piano Beveridge sono raccolte in L. EINAUDI, *Lezioni di politica sociale*, Torino, Einaudi, 2004 (1949), p. 67.

[48] Intervento On. La Pira, 9 settembre 1946, I Sottocommissione, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*. Vol. VI, Camera dei Deputati, Segretariato Generale, p. 316.

Le correnti di sinistra (Togliatti, Basso), invece, proprio in quegli anni avevano reso l'inserimento dei diritti sociali in Costituzione un punto fondamentale nei loro programmi politici[49].

Se la maggioranza sembrava concordare sull'inserimento di questa nuova tipologia di diritti individuali, era la loro portata a essere fortemente in dubbio. È Piero Calamandrei a porre il problema in Costituente[50], che anche precedentemente si era pronunciato sul tema[51].

L'arricchimento del catalogo costituzionale dei diritti individuali, fino ai diritti sociali, era un passo obbligatorio per garantire la liberazione dal bisogno e permettere a ciascuno di fruire pienamente delle libertà uguali per tutti, ma si sarebbe comunque dovuto appurare se fossero solo "*affermazioni generiche, desideri, programmi politici*" da inserire più correttamente in un preambolo.

L'illustre giurista tendeva il pettine e lo mostrava pieno di nodi: cosa sono i diritti sociali? La Costituzione avrebbe dovuto individuare solo "*norme precise di condotta e stabilire mezzi pratici per il raggiungimento di certi scopi, nonché le sanzioni che saranno applicate a chi non osserverà quelle precise norme di condotta*". I diritti sociali richiedono un *facere* e la Costituzione non avrebbe potuto individuare l'obbligato e i mezzi per far fronte all'obbligo.

---

[49] Intervento On. Togliatti, 2 ottobre 1946, I Sottocommissione, *ibidem*, pp. 47-48. In questo intervento, Togliatti sottolineò la duplice funzione dei diritti sociali in Costituzione: "i quali avranno un carattere normativo, ma in pari tempo un carattere programmatico".

[50] Intervento On. Calamandrei, 25 ottobre 1946, Adunanza plenaria, *ibidem*, pp. 45-46.

[51] P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà*, introduzione a F. RUFFINI, *Diritti di libertà*, II ed., La Nuova Italia, 1946 (rist. anast. 1975), pp. VII-LVI, ma oggi in P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà,* Galaad edizioni, Teramo 2018; P. CALAMANDREI, *Costituzione e questione sociale*, originariamente pubblicato nel 1946 su Il Ponte, oggi in P. CALAMANDREI, *Lo Stato siamo noi*, Chiarelettere, 2011, pp. 47-54. Sul pensiero di Calamandrei, v. A. PACE, *Diritti di libertà e diritti sociali nel pensiero di Piero Calamandrei*, in P. BASILE (a cura di), *Ventidue saggi su un grande maestro*, Milano, 1990, p. 683.

Costantino Mortati, però, la pensava diversamente[52]: le costituzioni che durano nel tempo e che riescono ad adattarsi ai mutamenti delle epoche storiche sono proprio quelle formulate per principi, poiché – anche se non immediatamente azionabili – vincolano il legislatore ordinario e gli interpreti del diritto.

Fu l'intesa trovata grazie allo sforzo di Dossetti e Togliatti a consentire l'ingresso dei diritti sociali in Costituzione con una ben specifica impostazione assiologica, cioè l'incontro della teoria *personalista* e quella *pluralista*[53]: "*La Sottocommissione, esaminate le possibili impostazioni sistematiche di una dichiarazione dei diritti dell'uomo; esclusa quella che si ispiri a una visione soltanto individualistica; esclusa quella che si ispiri a una visione totalitaria, la quale faccia risalire allo Stato l'attribuzione dei diritti dei singoli e delle comunità fondamentali; ritiene che la sola impostazione veramente conforme alle esigenze storiche, cui il nuovo statuto dell'Italia democratica deve soddisfare, è quella che: a) riconosca la precedenza sostanziale della persona umana (intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni non solo materiali ma anche spirituali) rispetto allo Stato e la destinazione di questo a servizio di quella; b) riconosca ad un tempo la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e perfezionarsi a vicenda mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale: anzitutto in varie comunità intermedie disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose, ecc.), e quindi, per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino, nello Stato; c) che per ciò affermi l'esistenza sia dei diritti fondamentali delle*

[52] Intervento On. Mortati, 28 novembre 1946, Adunanza plenaria, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente. Vol. VI, op. cit.*, pp. 72-73.

[53] Come si vedrà, le due matrici si incontrano nella Costituzione, ma nel diritto vivente il loro è un continuo scontro.

persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato"[54].

Così, la Costituzione italiana arrivò a contemplare enunciati variamente riconducibili a finalità di protezione e promozione sociale e a disciplinare diversi diritti qualificati dalla scienza giuridica diritti sociali, in particolare modo nei Titoli II e III riguardanti i *rapporti etico-sociali* e i *rapporti economici.*

Già dall'art. 1, che afferma che la Repubblica democratica italiana è fondata sul lavoro, si può comprendere l'impatto della teoria dello Stato sociale nella nostra Costituzione[55].

E se l'art. 2, fondamento del principio personalistico che anima la Carta costituente, pone la persona ma anche la solidarietà a fondamento di tutto il sistema costituzionale[56], è nell'art. 3 che – in modo palmare – si vede la più profonda caratterizzazione sociale. L'ordinamento costituzionale repubblicano si prefigge di promuovere e tutelare il pieno sviluppo della persona umana rimuovendo gli ostacoli di ordine economico e sociale, limiti della libertà e dell'eguaglianza dei cittadini[57].

La Costituzione assume un "contenuto sociale positivo" nell'intento di perseguire un chiaro indirizzo interventista nei rapporti economico sociali e di estendere

[54] Ordine del giorno proposto dallo stesso Dossetti nella seduta della I Sottocommissione del 9 settembre 1946.

[55] In proposito, L. MENGONI, *I diritti sociali*, in Arg. Dir. Lav., 1998, p. 1; L. BACCELLI, Welfare, *diritti sociali, conflitti. Ci salveranno i barbari?*, in *Ragion pratica*, 2014, p. 88.

[56] Inutile sottolineare come la letteratura in merito sia sconfinata: E. ROSSI, *Art. 2*, in Comm. Cost., a cura di BIFULCO, CELOTTO, OLIVETTI, I, Torino, 2006; G. DI COSIMO, *Art. 2 (a commento a)*, in Comm. Breve Cost., a cura di BARTOLE e BIN, Padova, 2009.

[57] Anche in questo caso la letteratura è ampissima: B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione,* Padova, 1984; M. AINIS, *I soggetti devoli nella giurisprudenza costituzionale*, in Pol. Dir., 1999, p. 1; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, Padova, 2002.

l'applicazione del principio democratico oltre la sfera dei tradizionali rapporti politici[58].

Così, la garanzia dei diritti sociali ha due colonne portanti, il principio di solidarietà che persegue finalità di garanzia della vita individuale e sociale delle persone e il principio di eguaglianza delle opportunità.

La nostra Costituzione contempla diversi diritti sociali: il diritto al lavoro agli artt. 4, 35, 36, 38, 39, 40, 46; il diritto alla salute, art. 32; il diritto all'istruzione, artt. 33 e 34; il diritto alla previdenza e alla assistenza, art. 38; i diritti della famiglia, artt. 29, 30, 31.

Partendo da quest'ultimi, l'art. 29 riconosce l'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi, l'art. 30 impone il dovere dei genitori di mantenere e istruire i figli e l'art. 31 – con una vera e propria caratura promozionale – fa carico la Repubblica di agevolare, con misure economiche, la formazione della famiglia e la tutela delle famiglie numerose, e di proteggere la maternità, l'infanzia e la gioventù.

L'art. 32 tutela la salute in quanto interesse individuale e in quanto interesse della collettività, garantendo cure gratuite agli indigenti e istituendo il divieto di trattamenti sanitari coattivi, salvo nei casi previsti dalla legge[59]. Dalla tutela del diritto all'integrità psico-fisica discendono il diritto al consenso informato[60] e il diritto all'aiuto al suicidio

[58] V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale,* cit., p. 118; G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, cit.; A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale,* Jovene, Napoli, 1999.

[59] Per un approfondimento, v. A. SIMONCINI, E. LONGO, *Commento all'art. 32 Cost.,* in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006.

[60] Corte cost., n. 438/2008, lo individua negli artt. 2, 13 e 32, come sintesi del diritto di autodeterminazione e di salute.

per come individuato dalla Corte costituzionale nell'ordinanza n. 207/2018 e nella sentenza n. 242/2019[61].

L'altro diritto ricavabile dall'art. 32 Cost. è il diritto a essere curati: "*il diritto della persona a essere curata efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica, e di essere rispettata nella propria integrità fisica e psichica […] deve essere garantito in condizione di eguaglianza in tutto il paese, attraverso una legislazione generale dello Stato basata sugli indirizzi condivisi dalla comunità scientifica nazionale e internazionale*"[62].

Gli artt. 33 e 34 prevedono il compito dello Stato di garantire un'istruzione gratuita e obbligatoria, aperta a tutti, per almeno otto anni, con l'organizzazione di scuole pubbliche di ogni ordine e grado, e favorire l'accesso dei capaci e dei meritevoli ai più alti livelli degli studi, anche attraverso appositi contributi economici per coloro che non abbiano sufficienti disponibilità. Quindi, sancendo che "*la scuola è aperta a tutti*" si garantisce il diritto di ricevere un'istruzione e il diritto di scegliere dove riceverla[63].

Dall'art. 35 inizia il Titolo III della Parte I, rubricato *Rapporti economici*, che ruota intorno al lavoro, "*tutelato in tutte le sue forme e applicazioni*", tant'è che, come anticipato, ai sensi dell'art. 4 Cost., "*La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto"*.

L'utilizzo del termine "diritto" in questa disposizione non ha un valore meramente politico. Oggi, come in Assemblea Costituente, appare impensabile garantire a tutti un

[61] Cioè solo nei casi in cui il soggetto sia affetto da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche ritenute intollerabili dal malato stesso, e sia tenuto in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale ma comunque capace di prendere decisioni libere e consapevoli.
[62] Corte cost., n. 5/2018.
[63] Per un recente approfondimento, G. MATUCCI (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano, 2019.

posto di lavoro o che chi non riesca a ottenerlo possa ricorrere davanti a un giudice, però la disposizione ha molteplici finalità: decretare la libertà da irragionevoli limitazioni o barriere all'ingresso nel mercato del lavoro[64]; riconoscere il diritto alla libera scelta di un'attività lavorativa o di una professione; implicare il diritto dei lavoratori a non essere arbitrariamente licenziati[65]; sancire il diritto a esercitare la propria attività lavorativa in condizioni salubri e di sicurezza[66]; infine, in generale, giustificare sul piano giuridico tutti gli interventi dello Stato volti a favorire livelli occupazionali sempre più alti.

Dall'art. 36 in poi la Costituzione riconosce veri e propri diritti – si tornerà dopo sulla qualificazione dei diritti sociali – azionabili davanti al giudice.

Il "*diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto*" e "*in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa*", previsto dal comma primo dell'art. 36[67].

L'irrinunziabile *"diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite*" dell'art. 36, comma terzo[68].

[64] È stato sostenuto che l'art. 4 Cost. sarebbe il fondamento anche del diritto dei lavoratori a non aderire a uno sciopero e, dunque, a lavorare senza essere disturbato. P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, Bologna, 1984.

[65] Si fa riferimento, a esempio, alla sentenza n. 194/2018 della Corte costituzionale.
Altro discorso, invece, sarebbe intendere l'art. 4 Cost. come tutela della conservazione del posto di lavoro. Si tratta, cioè, di tutta la disciplina dei licenziamenti, dalla L. n. 300/1970 fino al D.lgs. n. 23/2015. Si segnala, tuttavia, che con la sent. n. 59/2021 la Corte costituzionale ha affermato, alla luce degli artt. 4 e 35 Cost., l'esigenza di circondare di doverose garanzie e di opportuni temperamenti le fattispecie di licenziamento, quasi come a riconoscere un vero e proprio diritto alla conservazione del posto di lavoro.

[66] Da ultimo disciplinato dal D.Lgs. n. 81/2008.

[67] Disposizione, tra l'altro, ritenuta sin da subito immediatamente precettiva.

[68] Oggi disciplinato dal D.Lgs. n. 66/2003.
Il diritto al riposo annuale retribuito, tra l'altro, è stato riconosciuto anche nei confronti dei detenuti lavoratori da parte della Corte costituzionale che con la sent. n. 158/2001 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della L. n. 354/1975.

La parità dei diritti delle donne lavoratrici[69] *ex* art. 37, comma 1, Cost., che equivale – per dottrina[70] e giurisprudenza[71] – alla diretta azionabilità del diritto a una retribuzione paritaria e del diritto a un pari trattamento circa le condizioni generali di lavoro.

Il diritto al lavoro dei minorenni e la tutela degli stessi sono previsti, invece, al comma secondo della disposizione citata, da leggere in combinato disposto con un'altra disposizione a tutela di altri particolari soggetti, cioè inabili e minorati, ossia l'art. 38, comma 3, Cost.

Il "*diritto al mantenimento e all'assistenza sociale*" per "*ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere*" e il diritto di avere "*assicurati mezzi adeguati*" alle esigenze di vita *"in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria*" aprono il capitolo all'assistenza sociale e alla previdenza sociale. L'art. 38 Cost. è la creazione di un organico sistema di sicurezza sociale nell'estensione del principio di eguaglianza e solidarietà all'intera collettività[72], oggi fortemente a rischio per le politiche di bilancio sempre più restrittive. Quest'articolo, letto in combinato disposto con l'art. 3, comma 2, Cost., sarebbe il fondamento del diritto a un reddito minimo. Ma di questo si avrà modo di parlare più approfonditamente successivamente.

L'art. 40 Cost. prevede che "*il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano*", sancendo così l'immediata esistenza e tutela del diritto in questione anche a prescindere dall'esistenza di apposite leggi.

---

[69] A ciò si aggiunga tutto il tema della tutela delle lavoratrici madri e quindi il Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, D.Lgs. n. 151/2001.

[70] T. TREU, *Commento all'art. 36 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Rapporti Economici, Tomo I, Art. 35-40*, Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1979, p. 72 ss.

[71] Corte cost., sentt. nn. 137/1986; 1106/1988; 163/1993; 188/1994; 275/2009.

[72] A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, II, Jovene, Napoli, 1990.

E, infine, l'art. 46 Cost. che garantisce la partecipazione dei lavoratori, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende.

La costituzionalizzazione dei diritti sociali rileva anche sulla disciplina costituzionale delle attività che possono creare ostacoli alla piena realizzazione delle finalità di riequilibrio di posizioni di fatto disomogenee[73]. E così, sono di fondamentale rilevanza la funzione sociale della proprietà privata ai sensi dell'art. 42, comma secondo, e il limite dell'utilità sociale alla libera iniziativa economica ai sensi dell'art. 41, comma secondo[74].

Merita d'essere citato, sebbene non espressamente previsto dalla Costituzione, il c.d. diritto all'abitazione. Esso senz'altro è oggetto di grandi incertezze a livello dottrinale, tuttavia, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 44/2020, ha statuito che tale diritto "*rientra tra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione*" e che "*deve ritenersi incluso nel catalogo dei*

[73] Infatti, nel testo predisposto dalla c.d. Commissione dei 75 il tema della proprietà privata era associato a quello del diritto al lavoro.

[74] Per maggiori approfondimenti, v. G. MORBIDELLI, *La proprietà. Il governo del territorio*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, III, Il Mulino, Bologna, 1997. G. CASASOLE, *La Corte di Giustizia e la tutela della stabilità finanziaria: verso una nuova dimensione della funzione sociale della proprietà?*, in *Rivista critica del diritto privato*, v. 35, n. 4, 2017, pp. 639-661; F. GASPARI, *La tutela del diritto di proprietà tra Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo. La funzione sociale come principio ordinatore dello Statuto*, in *Giustizia amministrativa*, 3/2009, p. 67 ss.; M.R. MARELLA, *La funzione sociale oltre la proprietà*, in *Rivista critica del diritto privato*, 4/2013, p. 551 ss.; R. MOREA, *La proprietà tra funzione sociale* ex *art. 42 Cost. e diritto di libertà fissato dalla CEDU. Una disarmonia di valori costituzionali ed europei*, in *Diritto e processo amministrativo*, 1/19, p. 161 ss.; G.M. SALERNO, *La funzione sociale della proprietà privata: attualità e prospettive*, in *Percorsi costituzionali: quadrimestrale di diritti e libertà*, 3/2009, p. 63 ss.; F. ZATTI, *Riflessioni sull'art. 41 Cost.: la libertà di iniziativa economica privata tra progetti di riforma costituzionale, utilità sociale, principio di concorrenza e delegificazione*, in *Forum Quaderni costituzionali*¸ n. 8/2012, p. 1 ss.
Alla luce delle citate disposizioni costituzionali e, soprattutto, dell'art. 47 laddove si afferma che "*la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme*" e "*favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese*", è stato riconosciuto "*quale corollario del diritto al lavoro il diritto al risparmio, che a sua volte esige una tutela della raccolta, della fruttificazione, nonché della conservazione del suo valore reale*", P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali, Libertà e Diritti sociali*, V ed., Giappichelli, 2022, p. 414.

diritti inviolabili"[75]. Il fondamento del diritto all'abitazione è da rinvenirsi nell'art. 42, comma 2, nell'impegno del legislatore a rendere accessibile a tutti la proprietà privata, nell'art. 47, comma 2, sul risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, e nell'art. 14, in materia di domicilio[76].

Al di fuori del Titolo III, non si può dimenticare la valenza fortemente sociale dell'art. 24, comma terzo, che assicura ai non abbienti adeguati mezzi per agire e difendersi di fronte a ogni giurisdizione.

I riferimenti costituzionali ai diritti sociali non si esauriscono qui. La riforma costituzionale del 2001 ha individuato, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lett. m), Cost., come compito dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale[77].

---

[75] Fondamentale anche la sent. n. 217/1988, relativa a una legge sull'acquisto della prima casa dei giovani lavoratori: "*Creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello dell'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso*".

[76] P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali*, cit., p. 435.

[77] In questa sede non si può approfondire il tema della tutela multilivello, nello specifico quella Stato-Regioni/enti territoriali minori, dei diritti sociali. Basti qui ricordare che il modificato art. 117, comma secondo, lett. m), Cost., "*garantisce l'effettiva tutela dei diritti sociali e del principio di uguaglianza tra gli individui impedendo che la maggiore autonomia concessa alle regioni possa diventare una possibile fonte di disparità territoriale riguardo alle prestazioni sociali per il relativo divario economico e sociale*", in L. CASO, *Il costo dei diritti e della loro tutela tra Unione europea e autonomie territoriali*, in www.rivistacortedeiconti.it, n. 3-4/2018, p. 4. Per un maggiore approfondimento, v. A. SIMONCINI, *La riforma del Titolo V e il "modello costituzionale di* welfare" *in Italia*, in *Dir. merc. lav.*, 2003, p. 537 ss; C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2 lett. m, Cost.),* in *Dir. Pubb.*, 2002, p. 881 ss.; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra stato e regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione),* in *Sanità pubblica*, 2002, 3; E. BALBONI, *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, p. 1103; ID., *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Dai diritti sociali alla coesione economica, sociale e territoriale,* in BALBONI, BARONI, MATTIONI, PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Milano, 2007; F. PALLANTE, *I diritti sociali tra federalismo e principio di eguaglianza sostanziale*, in *Dir. Pubb.*, 2011, p. 249 ss.

Il discorso costituzionale sui diritti sociali viene poi sigillato con l'art. 120 Cost. che prevede il potere sostitutivo del Governo rispetto a enti territoriali inadempienti per la «*tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*»[78].

La citata riforma del titolo V non è stata un momento da poco, dato che per la prima volta in Costituzione si è introdotto il *nomen* "diritto sociale" nella Carta costituzionale italiana[79].

Non è possibile tacere l'ingresso nel nostro ordinamento costituzionale – attraverso un'interpretazione evolutiva[80] – dei c.d. "nuovi diritti sociali", causato dalla rapidità e profondità dei cambiamenti sociali[81]. Oltre al già citato diritto all'abitazione, si devono menzionare il diritto alla socializzazione dei disabili, cioè la loro effettiva partecipazione alla vita sociale, che passa dalla loro istruzione[82], e degli analfabeti[83], il diritto del minore a una famiglia, dalla lettura in combinato disposto degli artt. 2, 3

[78] A ciò si aggiunga la lettura in combinato disposto con l'art. 118 Cost., espressione del principio di sussidiarietà in orizzontale. Sul punto, E. CASTORINA, *Le formazioni sociali del terzo settore: la dimensione partecipativa della sussidiarietà*, in Rivista AIC, 3/2020, p. 355 ss; F. PARUZZO, *Tra valorizzazione della "società solidale" e crisi dello stato sociale. Terzo settore e pubblico potere nell'erogazione di prestazioni sociali*, in *dirittifondamentali.it*, fasc. 3/2023, pp. 132-154. In generale sul principio di sussidiarietà, A. LAMBERTI, *Sussidiarietà e livelli di tutela dei diritti, in Scritti in Onore di Vincenzo Buonocore*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 419 ss.

[79] E. CATELLANI, *Profili costituzionali della limitazione dei diritti sociali garantiti dallo stato e dalle regioni di fronte alla crisi economica*, in E. CATELLANI, R. TARCHI (a cura di), *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, p. 22.

[80] Sul tema, A. CARIOLA, *Sull'interpretazione costituzionale e altri saggi*, Giappichelli, Torino, 2015.

[81] Per un maggiore approfondimento sul tema, v. S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali* in fieri *nella giurisprudenza costituzionale*, in *Gruppo di Pisa*, 03/09/2012.

[82] G.A. FERRO, *Diritto allo studio e integrazione scolastica dei soggetti diversamente abili*, in *Scritti in onore di Luigi Arcidiacono*, III, Torino, 2010, p. 1373; A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità e inclusione scolastica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020; ID., *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: tutela giurisdizionale ed equilibrio di bilancio*, in *Dirittifondamentali.it*, 3/2022, p. 30 ss.; ID., *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: prospettive di tutela multilevel*, in *Consulta online*, fasc. III/2022, p. 1165 ss.

[83] G.A. FERRO, *Analfabetismo e amministrazione di sostegno nel quadro della tutela eurounitaria dei soggetti deboli (Osservazioni a margine di C. Cass., I sez. civ., ord. n. 4709 del 2018*, in www.ambientediritto.it, 03/04/2018.

e 30 Cost.[84], i diritti degli anziani, i diritti degli immigrati *ex* artt. 2 e 10 Cost.[85], il diritto all'ambiente, come tutela a un ambiente salubre, ai sensi soprattutto del nuovo art. 9 Cost.[86].

Molteplici sono le tecniche redazionali del catalogo di diritti sociali in rassegna: a volte, la Costituzione si limita a riconoscere un diritto già esistente, come quelli della famiglia fondata sul matrimonio; altre, individua lo Stato come obbligato a promuovere particolari condizioni che consentano l'accesso in condizioni di parità a determinati diritti (come l'art. 4, comma 2, e l'art. 34, comma 4); altre volte ancora, si rinvia alla legge il compito di individuare il contenuto di particolari diritti (art. 36, comma 2, sulla durata massima della giornata lavorativa).

Siffatte differenze[87] hanno causato varie difficoltà interpretative e, già analizzando rapidamente quanto successo in sede costituente, si è potuto notare il peccato originale dei diritti sociali, ossia la loro difficile qualificazione.

4. I diritti sociali

Come visto, nella nostra Carta costituzionale manca la qualificazione esplicita della forma di stato in quanto forma di stato "sociale", come fanno il *Grundgesetz* o la *Constitutión* spagnola, ma, posti – forse, per meglio dire, archiviati – i dibattiti

[84] Corte cost., sentt. nn. 198/1986, 183/1988, 281/1994, 347/1998.
[85] In generale, si potrebbe parlare alle pari opportunità di tutti i soggetti deboli, v. E. CATELLANI, *Profili costituzionali*, cit., p. 23.
[86] Sul tema, A. LAMBERTI (a cura di), *"Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali". Atti del Convegno Internazionale di studi (Università degli Studi di Salerno – Comune di Cava de' Tirreni, 1, 2 e 3 dicembre 2022)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023.
[87] In ordine alla eterogeneità della categoria, v. G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, cit., p. 755.

dottrinali sopra riportati, si può dare per assunto che la Costituzione del 1948 abbia delineato uno Stato sociale e che lo abbia fatto, soprattutto, attraverso i suoi primi quattro articoli.

Vieppiù, l'art. 22 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 sancisce: "*Ogni persona, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale. Questa è destinata ad ottenere la soddisfazione dei diritti economici, culturali e sociali, indispensabili alla sua dignità e al libero sviluppo della sua personalità, grazie allo sforzo nazionale e alla cooperazione internazionale, tenuto conto dell'organizzazione e delle risorse di ogni Paese*"[88].

Tuttavia, i diritti c.d. di seconda generazione hanno faticato – anzi, faticano – a trovare collocazione nel nostro sistema giuridico, a causa dell'interminabile dibattito circa la struttura giuridica e la loro protezione. Essi hanno sofferto una svalutazione esplicita e implicita, causata anche dalla loro affermazione tardiva rispetto ai diritti di libertà, ossia i diritti di "prima generazione". Già nella definizione di "seconda generazione" si coglie la loro condizione di minorità[89].

Anche sistematicamente, nella loro collocazione in Costituzione, essi vennero posti in un titolo successivo a quello contenente i diritti di libertà classici, come a sottolineare una preminenza dei secondi rispetto ai primi. E se è vero che formalmente tale

[88] Da questa disposizione, deriva la definizione dei diritti sociali data da N. BOBBIO, *Sui diritti sociali*, in G. NEPPI MODONA (a cura di), *Cinquant'anni di Repubblica italiana*, Torino, 1996, p. 116: "*definiscono delle pretese o esigenze da cui derivano legittime aspettative, che i cittadini hanno, non come individui singoli, ma come individui sociali, che vivono, e non possono non vivere, con gli altri individui*".

[89] R. BIN, *Diritti e fraintendimenti: il nodo della rappresentanza,* in Studi in onore di G. Berti, I, Jovene, Napoli 2005, p. 345 ss.; A. MORELLI, *Il ruolo dei diritti sociali nella democrazia contemporanea*, in www.forumcostituzionale.it, 21/10/2018.

svalutazione fu superata con la loro costituzionalizzazione, l'eco delle passate, tradizionali, diffidenze dottrinali resistette[90].

Parte della dottrina – e la stessa Corte costituzionale nei primi anni del suo funzionamento[91] – negò l'esistenza di una dimensione "soggettiva" dei diritti sociali, ritenendoli incorporati nella sfera esclusiva dei poteri pubblici a cui spetta la loro attuazione[92]. I diritti sociali della nuova Costituzione erano delle mere norme programmatiche.

Principale esponente di questa interpretazione fu Vezio Crisafulli che – superando le teorie che obiettavano la possibilità di porre dei vincoli al legislatore futuro[93] – sostenne la possibilità di annoverare le norme programmatiche tra i principi generali del diritto[94]. Le norme programmatiche mantenevano carattere normativo ma erano particolari in base al destinatario, cioè il legislatore. Al singolo individuo spettava solo

[90] P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali, Libertà e Diritti sociali*, cit., p. 404.

[91] Si fa riferimento alla celebre sentenza della Corte costituzionale n. 1/1956: "[...] *la nota distinzione fra norme precettive e norme programmatiche può essere bensì determinante per decidere della abrogazione o meno di una legge, ma non é decisiva nei giudizi di legittimità costituzionale, potendo la illegittimità costituzionale di una legge derivare, in determinati casi, anche dalla sua non conciliabilità con norme che si dicono programmatiche, tanto più che in questa categoria vogliono essere comprese norme costituzionali di contenuto diverso: da quelle che si limitano a tracciare programmi generici di futura ed incerta attuazione, perché subordinata al verificarsi di situazioni che la consentano, a norme dove il programma, se così si voglia denominarlo, ha concretezza che non può non vincolare immediatamente il legislatore, ripercuotersi sulla interpretazione della legislazione precedente e sulla perdurante efficacia di alcune parti di questa; vi sono pure norme le quali fissano principi fondamentali, che anche essi si riverberano sull'intera legislazione*".

[92] A. BALDASSARRE, *Diritti Sociali*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, XII, Roma, 1991, p. 4.

[93] Si fa riferimento alle critiche di P. VIRGA, *Origine, contenuto e valore delle dichiarazioni costituzionali*, originariamente in *Rassegna di diritto pubblico*, I, 1948, pp. 255-256, ora in F. Gentile, P. G. Grasso (a cura di), *La Costituzione criticata*, Edizioni Scientifiche Italiane, 1999, pp. 74-75; e di M. T. ZANZUCCHI, *Formazione, struttura estrinseca e caratteri della nuova Costituzione*, originariamente in *Istituzioni di diritto pubblico secondo la nuova Costituzione*, Giuffré, 1948, ora in F. Gentile, P. G. Grasso (a cura di), *La Costituzione criticata*, op. cit., pp. 82 e 88.

[94] V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 1950, I, pp. 16 ss. Sulla ricostruzione del celebre giurista, v. L. PRINCIPATO, *I diritti sociali nel quadro dei diritti fondamentali*, cit., p. 887 ss.

una pretesa alla soddisfazione di una situazione di vantaggio nascente dalla stessa norma costituzionale che sull'individuo si rifletteva.[95]

Così, "*piuttosto che evidenziare «il percorso di emancipazione umana» tracciato dall'art. 3, II c., Cost., se ne è sottolineata soprattutto la funzione di indirizzo nei confronti dei pubblici poteri: le norme costituzionali che prevedono i diritti sociali erano considerate indicazioni programmatiche per il legislatore, prive di valore precettivo per cui senza un intervento legislativo che desse contenuto e corpo ai diritti sociali, era impensabile che si potesse fondare su di esse direttamente alcuna pretesa giuridica esigibile. I diritti sociali venivano pertanto declassati da diritti costituzionali a diritti legali e non erano considerati diritti appartenenti pienamente al bagaglio dei diritti fondamentali della persona*"[96].

Come è stato puntualmente specificato[97], i diritti sociali così interpretati divenivano *lex* anziché *iura*, venivano cioè depotenziati, subordinando la loro determinazione e la loro azionabilità all'intervento del legislatore[98].

Solo a partire dagli anni Sessanta cominciò a venire in rilievo la c.d. dimensione soggettiva dei diritti sociali[99], cioè intendere i diritti sociali quali vere e proprie

---

[95] V. CRISAFULLI, *Efficacia delle norme costituzionali «programmatiche»*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, I, 1951, n. 2, pp. 384-385.

[96] Per usare le parole di M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., p. 112; cfr., A. ALBANESE, *Il modello sociale costituzionale e la sua attuazione in tempo di crisi*, in *Questione giustizia,* 3/2015, p. 94 ss.

[97] B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali*, *Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 22-24.

[98] A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., p. 5.

[99] Si badi, fu una particolarità del tutto italiana, poiché anche se, in Germania, il Grundgesetz non contiene una norma analoga al nostro art. 3, comma 2, né un lungo catalogo di diritti sociali, quest'ultimi, da sempre, vengono considerati pacificamente in dottrina e in giurisprudenza parte essenziale dei "diritti soggettivi fondamentali" garantiti dallo Stato, poiché strettamente collegati al principio di tutela della dignità umana. Cfr. A. ALBANESE, *Il modello sociale costituzionale*, cit., p. 95, che a sua volta cita E. DENNINGER, *Kommentar zum Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland, art. 1, Reihe Alternativkommentare*, Neuwied, 1984.

situazioni giuridiche soggettive. Tale tesi si fondò – e continua a fondarsi, sebbene oggi sia stata messa in discussione dalle crisi economiche – sulla stretta interazione tra l'art. 2 e il comma secondo dell'art. 3 Cost.[100]. È in questa logica che il godimento dei diritti sociali diviene condizione essenziale per il pieno esercizio delle libertà civili e politiche[101].

Anche la Corte costituzionale rimodulò il suo orientamento e giunse ad affermare l'esistenza di veri e propri diritti sociali immediatamente azionabili in capo a particolari categorie di soggetti[102].

---

[100] Inizialmente, la letteratura del dopoguerra ricostruiva tale rapporto in chiave antagonistica, in ragione della valenza redistributiva intrinseca al principio di uguaglianza sostanziale, quindi della sua capacità limitativa della sfera giuridica di alcuni a favore di altri. Fu, infatti, solo a partire dal 1960 che si giunse a sostenere che "*i diritti sociali non sono affatto, per loro natura, in contrasto intrinseco con i diritti di libertà. In quanto tendono ad attuare l'eguaglianza giuridica, essi sono anzi in armonia con la libertà*". M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, in EcD, vol. XII, 1963, p. 804.

[101] M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, cit., p. 804; in generale, sul tema si vedano M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit., p. 103; A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, cit.; B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali*, cit.; G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed uguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma 2009; A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2014.

[102] Corte cost., sent. n. 129/1963, con riferimento al diritto del lavoratore a una retribuzione che rispetti l'art. 36 Cost. V. P. CARETTI, *I diritti sociali nella Costituzione italiana e gli strumenti di garanzia*, in R. ROMBOLI, M. REVENGA SÁNCHEZ, F. FACURY SCAFF, *Problemi e prospettive in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali: prima giornata internazionale di diritto costituzionale: Brasile, Spagna, Italia*, Giuffré, 2009, pp. 62-63.

Di particolare interesse, perché mostra come sin da subito la Corte costituzionale dovette confrontarsi con il tema finanziario dei diritti sociali, fu la sentenza n. 7 del 1967, relativa al diritto all'istruzione. Nel corso di un processo penale che vedeva imputati due genitori per non avere provveduto all'adempimento dell'obbligo di fare frequentare al figlio la scuola media inferiore, il pretore sollevò la questione di legittimità costituzionale nei confronti della legge che sanciva l'esonero dal pagamento dei soli contributi e tasse scolastiche poiché troppo ristretta rispetto a quanto affermato dall'art. 34 Cost, sostenendo, infatti, che la contravvenzione all'obbligo in questione fosse dovuta all'impossibilità dei genitori di fare fronte all'acquisto del materiale scolastico e alla distanza della scuola dall'abitazione familiare.

Dinanzi alla Corte giunse così un caso di ritenuta incostituzionalità per omissione nell'attuazione di un diritto sociale previsto in Costituzione. E così la Consulta affermò, da un lato, che l'art. 34 Cost. non fosse una mera norma programmatica, ma un principio immanente, chiaro e incisivo, dotato di piena precettività, e, dall'altro, ritenne che solo l'insegnamento – inteso come "*attività del docente diretta a impartire cognizioni ai discenti nei vari rami del sapere*" – dovesse avere carattere di gratuità, escludendo tutta una serie di prestazioni accessorie allo svolgimento del servizio.

Dunque, pur rigettando la questione di costituzionalità sollevata, la Corte concluse però che, laddove i genitori non dovessero riuscire a sopperire a tutte le necessità finanziarie che consentano l'adempimento dell'obbligo di istruzione dei figli, sarebbe da considerarsi integrato quel "giusto motivo" che esclude la sussistenza del reato di cui all'art. 731.c.p..

Invero, entrando nel vivo del dibattito in letteratura circa la qualificazione dei diritti sociali[103], un orientamento dottrinale, collegando i diritti sociali alla fruizione della libertà eguale, li ha ritenuti tutelati solo in relazione al conseguimento dell'uguaglianza[104]. E così tali situazioni giuridiche non avrebbero rilievo in sé e in ogni caso dipenderebbe dalla concreta erogazione di prestazioni da parte dello Stato: i diritti sociali sarebbero pretese di prestazione nei confronti dello Stato[105]. "*Nella sostanza, i diritti sociali non sono posizioni soggettive; la Costituzione protegge un «risultato» – l'uguaglianza – che può essere conseguito solo attraverso azioni (positive) riservate all'autorità pubblica e il diritto sociale non è se non l'involucro esterno delle pretese ai risultati di quelle azioni*"[106].

Altra parte di dottrina, invece, ha inteso i diritti sociali come interessi legittimi[107] e altri studiosi[108] li hanno configurati come vero e proprio "*diritto a una prestazione positiva da parte dei pubblici poteri in funzione di partecipazione ai benefici della vita associata o dell'attuazione del principio di uguaglianza o della* freedom from want".

---

[103] Si veda l'attenta e dotta rassegna di L. PERFETTI, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità,* in Dir. Pubb., 1/2013, p. 63.

[104] P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, V ed., Padova, 1987, p. 581; ID., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali,* cit., p. 14 ss.

[105] V. M. CAFERRA, *Diritti della persona e stato sociale. Il diritto dei servizi socio-sanitari*, 1987, p. 5.

[106] L. PERFETTI, *I diritti sociali,* cit., p. 77.

[107] M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali,* cit., p. 804; A. CARIOLA, *Diritti fondamentali e riparto di giurisdizione*, in Dir. Proc. Amm., 1991, p. 200. Altri studiosi hanno parlato di "*interesse costituzionalmente protetto*", C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, p. 390 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1989, p. 872 ss..

[108] G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, cit, p. 767. Per l'A. "*nella costruzione tradizionale dei diritti sociali, destinatario immediato è lo Stato, e in prima linea lo Stato-legislatore. Di conseguenza, la prestazione amministrativa del servizio […] richiede un momento preliminare di organizzazione del servizio, corrispondente a una determinazione legislativa: in rapporto a questo momento organizzativo (e pregiudizialmente legislativo) il privato non dispone di un diritto o di altra situazione giuridica tutelabile*".

Più di recente, è stata coniata l'espressione "interessi legittimi fondamentali": per questa ricostruzione la tutela della salute, all'istruzione, al lavoro, sarebbero in realtà interessi legittimi pretensivi, poiché con essi si chiede di ricevere una prestazione[109].

Nel riconoscere, invece, i diritti sociali quali veri e propri diritti soggettivi, un orientamento ha configurato i diritti sociali come diritti fondamentali[110], ancorando la prospettiva o al valore della persona nella democrazia pluralista[111] o nella protezione della dignità umana[112].

E se per Luciani non v'è distinzione tra diritti sociali e diritti di libertà, poiché anch'essi presupporrebbero un intervento pubblico e soprattutto un intervento sociale che ne istituzionalizzi la protezione, per Baldassarre si dovrebbe fare una distinzione tra "diritti sociali di libertà", che condividerebbero con le libertà la medesima struttura, e i "diritti sociali condizionati", che sarebbero garantiti dalla Costituzione solo nell'*an* e nel *quid*, ma non nel *quando* e nel *quomodo.*

---

[109] L. MARUOTTI, *Questioni di giurisdizione ed esigenze di collaborazione tra le giurisdizioni superiori*, in *Giustizia amministrativa*, 5/2012, p. 705 ss.

[110] L'A. che maggiormente li ha studiati li definisce: "*diritti soggettivi che spettano universalmente a tutti gli esseri umani in quanto dotati dello status di persone, o di cittadini o di persone capaci di agire; inteso per 'diritto soggettivo' qualunque aspettativa positiva (a prestazioni) o negativa (a non lesioni) ascritta a un soggetto da una norma giuridica, e per 'status' la condizione di un soggetto prevista anch'essa da una norma giuridica positiva quale presupposto della sua idoneità a essere titolare di situazioni giuridiche e/o autore degli atti che ne sono esercizio*", L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali*, in VITALE (a cura di), *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Bari, 2001, p. 5. Nello specifico, con riferimento proprio ai diritti sociali, si è sostenuto che quest'ultimi non abbiano differenze con gli altri diritti fondamentali sotto i profili della giuridicità e della giustiziabilità, A. PIZZORUSSO, *Le generazioni dei diritti*, in S. PANIZZA, R. ROMBOLI (a cura di), *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, Plus, Pisa, 2004, p. 329 ss. Per un maggiore approfondimento, v. V. BALDINI (a cura di), *Cos'è un diritto fondamentale? Atti del Convegno Annuale di Cassino. 10-11 giugno 2016*, Editoriale scientifica, Napoli 2017, e specificatamente G. D'AMICO, *La "fondamentalità" dei diritti tra giudici e legislatori*, p. 481 ss.; A. ANDRONICO, *Presentare l'universale. Il problema dei diritti umani*, in P. PIRRONE (a cura di), *Circolazione dei valori giuridici e tutela dei diritti e delle libertà fondamentali*, Giappichelli, 2011, p. 149.

[111] A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997, p. 143

[112] LUCIANI, *Salute (diritto alla salute – diritto costituzionale)*, in Enc. giur., vol. XXVII, Roma, 1991, p.3; ID., *Sui diritti sociali*, cit..

Senza alcun dubbio si può dire che i diritti sociali siano situazioni giuridiche costituzionalmente garantite, dato il loro inserimento nel testo costituzionale, e ciò equivale a dire che sono parametro nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi o degli atti aventi forza di legge e che in un giudizio di bilanciamento avranno pari dignità degli altri diritti costituzionali[113]. Il problema, tuttavia, è quello di definire l'entità di questa garanzia costituzionale, e cioè la loro azionabilità.

Nel tentativo di estrema sintesi delle varie posizioni in dottrina, si può affermare che la questione deve essere risolta caso per caso[114]: la precettività dei diritti sociali in Costituzione è indubbia, sebbene differentemente graduata[115].

Oggi, la dottrina maggioritaria e la Corte costituzionale ritengono i diritti sociali inviolabili poiché espressione di istanze di rilievo prioritario per lo sviluppo della persona e tutela di situazioni soggettive indispensabili per la tutela degli individui[116], con un unico – eventuale – limite, l'equilibrio finanziario.

---

[113] L. PRINCIPATO, *I diritti sociali nel quadro dei diritti fondamentali,* cit., p. 891: "*Pertanto, contraria a Costituzione non potrebbe che ritenersi qualsiasi legge (o atto avente forza di legge) che pretendesse di attuare un diritto di libertà a discapito di un diritto sociale in considerazione di una infondatamente asserita preminenza gerarchica del primo sul secondo*".

[114] A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., p. 61; L. PRINCIPATO, *I diritti sociali nel quadro dei diritti fondamentali,* cit., p. 891.

[115] D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali,* cit., p. 164.

[116] D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali,* cit., p. 165; B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali,* cit., p. 128; L. PRINCIPATO, I diritti sociali nel quadro dei diritti fondamentali, cit., p 900; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2000; A. PIZZORUSSO, *I diritti sociali e la riforma dell'ordinamento della Repubblica,* in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza, 2/1998, p. 205 ss; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali, Libertà e Diritti sociali*, cit.; L. PERFETTI, *I diritti sociali*, cit. Anche parte della dottrina straniera è del medesimo avviso, in particolare, per l'ordinamento spagnolo F. REY MARTINEZ, *Derechos sociales y principios rectores: actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España / coord. por José Luis Cascajo Castro, Manuel José Terol Becerra, Antonio Marcelo Domínguez Vila, Vicente J. Navarro Marchante,* 2012, p. 631 ss.

Così, come meglio si approfondirà, si distingue tra nucleo essenziale dei diritti sociali, intangibili, e diritti sociali condizionati o derivativi, la cui attuazione è condizionata da necessaria gradualità e da ragionevole ponderazione degli altri interessi[117].

Fu la sentenza n. 455 del 1990 della Corte costituzionale, in tema di diritto alla salute, in cui ricorse per la prima volta la nozione di "diritti costituzionali condizionati". La Consulta configurò la tesi che ancora oggi segue, cioè rese i diritti sociali dei diritti costituzionali a prestazioni positive, che, essendo basati su norme costituzionali di carattere programmatico, sono garantiti "*come un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione, in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento*".

Nacque così il problema della perdurante tensione tra disponibilità finanziarie imposte dal bilancio pubblico e garanzia dei diritti sociali.

5. L'Unione europea tra *welfare* e crisi economiche

[117] In dottrina, si è, infatti, sostenuto che "*l'esigenza di un razionale uso delle risorse economiche impone,* in primis*, al legislatore di individuare il «nucleo essenziale dei diritti» o il «contenuto essenziale» degli stessi al fine di assicurarne la pinea realizzazione*", G. D'AMICO, *La massima espansione delle libertà e l'effettività della tutela dei diritti*, in A. PIN (a cura di), *Il diritto e il dovere dell'eguaglianza. Problematiche attuali di un principio risalente*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, p. 34.

Non si può proseguire il discorso della configurazione dei diritti sociali nell'esperienza italiana senza verificare cosa sia avvenuto a livello eurounitario, ancora più dopo l'approvazione del Trattato di Lisbona[118].

La dottrina è uniforme nell'affermare che "la stagnazione dei diritti sociali"[119] sia in parte imputabile alle politiche di rigore imposte dall'Unione europea[120] e lo stretto legame tra disponibilità finanziarie dello Stato italiano e le politiche economiche dell'Unione impone la trattazione del Welfare europeo prima ancora di verificare quale siano le risposte date da dottrina e Corte costituzionale per fare fronte al problema dei diritti sociali dinanzi alle crisi economiche.

Invero, si è parlato di "faticosa marcia dei diritti sociali"[121] e di "frigidità sociale"[122] da parte dell'Unione europea dinanzi l'assenza di riferimenti alla protezione dei diritti sociali nel Trattato di Parigi del 1951 e nel Trattato di Roma del 1957. L'idea che sottostava alla citata mancanza era la vocazione esclusivamente economica della Comunità europea, caratterizzata dall'unica finalità di garantire il buon funzionamento del mercato comune[123]. In effetti, si pensava che la creazione del mercato comune avrebbe rafforzato le capacità di effettiva garanzia dei diritti sociali da parte degli Stati

[118] Trattato dell'Unione Europea firmato a Lisbona nel 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009 (TUE).

[119] P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, in *Consulta Online*, n. 2/2008, p. 12 ss.

[120] G. AZZARITI, *I diritti sociali e il futuro dell'Europa,* in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 13, 2014, p. 2: "*le priorità imposte alle politiche europee, ma anche a quelle nazionali, negli ultimi anni sono state indirizzate a limitare la portata dei diritti, ovvero a subordinarne l'estensione alle ragioni degli equilibri finanziari*".

[121] B. VENEZIANI, *Nel nome di Erasmo da Rotterdam. La faticosa marcia dei diritti sociali fondamentali nell'ordinamento comunitario,* in Riv. Giur. Lav., 2000, I, p. 779 ss.

[122] G.F. MANCINI, *Principi fondamentali di diritti del lavoro nell'ordinamento della Comunità europea*, in *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano,* Padova, 1988, p. 26.

[123] A. CIANCIO, *Alle origini dell'interesse dell'Unione europea per i diritti sociali*, in *www.federalismi.it*, 4/2018, p. 20 ss.

membri, che avrebbero continuato a tutelarli in via autonoma[124]. Vi era, quindi, una sorta di "rispetto della sovranità «sociale» degli Stati membri"[125].

Si dovettero attendere vent'anni[126], cioè la Risoluzione del 21 gennaio 1974, per vedere il primo interesse europeo nei confronti della tutela sociale: gli Stati membri si impegnavano a favorire l'aumento dell'occupazione e il miglioramento delle condizioni di lavoro.

Si giunse, poi, all'Atto unico del 1986 e alla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, pensati per controbilanciare gli squilibri del mercato e ridurre il divario tra gli Stati membri. La coesione economica e sociale divenne politica comunitaria con il trattato di Maastricht, che, tuttavia, continuò a non citare i diritti sociali al suo interno[127].

La prudenza degli Stati membri circa il riconoscimento dei diritti sociali[128] venne solo attenuata con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata in

[124] S. GIUBBONI, *I diritti sociali fondamentali nell'ordinamento comunitario. Una rilettura alla luce della Carta di Nizza,* in *Il diritto dell'Unione europea*, 2-3/2003, p. 326.

[125] F.A. CANCILLA, *Servizi del Welfare e diritti sociali nella prospettiva dell'integrazione europea*, Milano, 2009, p. 29.

[126] In realtà, ciò non avviene per caso, anzi per motivazioni fondamentali nel prosieguo della trattazione, cioè le crisi economiche. Negli anni Settanta vi era una crisi finanziaria che causava proprio l'inizio della crisi del suolo sociale degli Stati. V. F.A. CANCILLA, *Servizi del Welfare,* cit., p. 34 ss.

[127] La previsione riguardante la procedura di votazione del Consiglio a maggioranza qualificata a materie quali l'ambiente, il miglioramento delle condizioni di lavoro, dell'informazione e della consultazione dei lavoratori, le pari opportunità tra uomini e donne per ciò che concerne l'accesso al mercato del lavoro, l'integrazione delle persone emarginate da esso, venne posta nel Protocollo aggiuntivo n. 14, "Accordo sulla politica sociale", alla fine non ratificato.

[128] È altrettanto vero che l'Unione europea – sempre nell'intento di evitare che in un mercato libero gli Stati membri potessero creare una concorrenza sleale (c.d. *social dumping*) attirando imprese e investimenti con sistemi sociali meno tutelati – si era già adoperata con diverse direttive inerenti, soprattutto, il campo del lavoro, come, a esempio: la n. 98/59 sui licenziamenti collettivi; la n. 91/533 sulle informazioni al lavoratore delle condizioni di lavoro; la n. 93/104 (poi 2003/88) sull'orario di lavoro); la n. 2000/43 sulla parità di trattamento per motivi di razza e di etnia.

occasione del Consiglio europeo di Nizza – da qui la denominazione in Carta di Nizza – il 7 dicembre 2000[129], sul cui valore giuridico, infatti, si creò un acceso dibattito[130].

In effetti, nel 2004, quando si cominciò a parlare di "Costituzione europea" e di una economia sociale di mercato, sembrava avvenire un decisivo cambio di rotta, ma i referendum svoltisi in Olanda e Francia reindirizzarono il cammino europeo a "traiettorie più consuete"[131], e dunque al Trattato di Lisbona.

Fu, infatti, attraverso quest'ultimo, con l'art. 6, par. 1, TUE, che si riconobbe alla Carta di Nizza la medesima efficacia giuridica dei Trattati.

Più recentemente, nel 2017, è stato adottato il Pilastro europeo dei diritti sociali. Esso si compone di due atti, la raccomandazione 2017/761 e la *Joint Declaration* sottoscritta dai tre Presidenti del Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione, ed enuncia venti generali principi che non incidono sui diritti già previsti in disposizioni vincolanti dell'UE ma riuniscono principi e diritti fissati in momenti diversi al fine di renderli più visibili, più comprensibili e più espliciti per cittadini e attori a tutti i livelli[132].

---

[129] La Carta venne poi riproclamata, in una versione aggiornata, il 12 dicembre 2007, a Strasburgo.

[130] La *querelle* ha visto contrapporsi i sostenitori del valore essenzialmente politico del catalogo ai difensori della sua immediata efficacia giuridica. V. A. SPADARO, *La Carta europea dei diritti fra identità e diversità e fra tradizione e secolarizzazione*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2001, 621 ss.; ID., *Sulla "giuridicità della Carta europea dei diritti: c'è (ma per molti) non si vede*, in G.F. FERRARI (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, Milano, 2001, p. 257 ss.; P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2010, p. 359 ss.

[131] C. SALAZAR, *A Lisbon story: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea da un tormentato passato… a un incerto presente?, Relazione al Convegno su "I diritti sociali dopo Lisbona. Il ruolo delle Corti. Il caso italiano. Il diritto del lavoro fra riforme delle regole e vincoli di sistema" (Facoltà di Giurisprudenza, Università "Mediterranea"di Reggio Calabria, 5 Novembre 2011)*, in www.gruppodipisa.it, 2011.

[132] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali", del 26 aprile 2017, COM (2017), 250.

In via del tutto generale, si può affermare che l'attenzione ai temi sociali da parte dell'Unione europea sembra, sin dal suo nascere, solo "*in funzione dell'integrazione economica, della stabilità finanziaria, dell'unione economica e monetaria, insomma, in funzione del mercato. […] Insomma, l'Europa sociale serve a quella economica…* "[133]. Spostando l'analisi sul contenuto delle disposizioni europee, l'art. 3, par. 3, TUE, fonda lo sviluppo sostenibile dell'Europa su "*un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale*" e impone alla stessa Unione di combattere l'esclusione sociale e le discriminazioni e di promuovere "*la giustizia e la protezione sociale, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore*".

L'art. 9 TFUE afferma che l'elevato livello di occupazione, l'adeguata protezione sociale e la lotta contro l'esclusione sociale devono essere presi in considerazione nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione.

Il titolo X della parte III del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea riguarda le politiche sociali e il primo articolo, l'art. 151 TFUE, sancisce: "*L'Unione e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961*[134] *e nella Carta comunitaria dei*

[133] F. SALMONI, *Le politiche di austerity e i diritti sociali nel processo di integrazione europea,* in Costituzionalismo.it, 3/2019, p.158. Di fatti, c'è un evidente cambio di prospettiva. Nelle Costituzioni del secondo dopoguerra, e nello specifico in quella italiana, i diritti, che siano sociali o di libertà, vengono posti prima rispetto alla disciplina circa l'organizzazione costituzionale e l'apparato statale, come evidente indice del rapporto servente dei secondi rispetto ai primi. Con l'avvento degli apparati sovranazionali dell'Europa, i diritti diventano serventi nei confronti del mercato.

[134] La Carta sociale europea, nella sua ultima stesura del 1999, è un trattato internazionale del Consiglio d'Europa che riunisce in un solo strumento tutti i diritti garantiti dalla Carta del 1961 e dai Protocolli addizionali del 1988 e del 1995. Essa non è, dunque, diritto eurounitario né è compreso nella procedura di adesione dell'UE alla Cedu. Le sue disposizioni sono più principi generali che precetti immediatamente applicabili e prevedono, tra gli altri, il diritto: al lavoro; a eque condizioni di lavoro; a un'equa retribuzione; all'assistenza sociale e medica; alla sicurezza sociale; alla protezione e all'assistenza anche per i lavoratori migranti e le loro famiglie; alla dignità sul lavoro; alla protezione contro la povertà e l'esclusione sociale. Le direttive di ricerca si limitano – per ragioni logiche e

diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione".

Senz'alcun dubbio in questa disposizione si riconoscono finalmente e formalmente i diritti sociali fondamentali, anche se essi non sono presupposto e obiettivo dell'Unione europea, bensì devono solo essere "tenuti presenti"[135]. E, inoltre, il riconoscimento dei diritti sociali viene ulteriormente smorzato: "*A tal fine, l'Unione e gli Stati membri mettono in atto misure che tengono conto della diversità delle prassi nazionali, in particolare nelle relazioni contrattuali, e della necessità di mantenere la competitività dell'economia dell'Unione".*

Il seguito della Titolo X è prevalentemente incentrato sui diritti dei lavoratori e sulla implementazione del dialogo tra le parti sociali, obiettivi, tra l'altro, fatti propri anche dal Pilastro del 2017[136].

---

sistematiche – al livello eurounitario e non consentono un maggiore approfondimento riguardo alla Carta sociale europea. In questa sede basti ricordare la sent. n. 120/2018 della Corte costituzionale che ha riconosciuto la Carta come parametro interposto *ex* art. 117, comma primo, Cost., affermando che essa costituisce "naturale complemento sul piano sociale" della CEDU, e l'istituzione, ai sensi dell'art. 25 della Carta stessa, del Comitato europeo per i diritti sociali. Sull'influenza della CSE e del Comitato, v. AA.VV., *La normativa italiana sui licenziamenti: quale compatibilità con la Costituzione e la Carta sociale europea? Atti del seminario in previsione dell'udienza pubblica della Corte costituzionale del 25 settembre 2018 sulla questione di costituzionalità sul d.lgs. n. 23/2015, Università degli Studi di Ferrara, Dipartimento di Giurisprudenza, 28 giugno 2018*, su www.forumcostituzionale.it, luglio 2018.

[135] F. SALMONI, *Le politiche di austerity,* cit., p. 182.

[136] Il documento è composto da un preambolo, nel quale non si può non notare, come già evidenziato, l'intenzione dell'Unione europea di trattare i diritti sociali con la finalità di migliorare e tutelare la salubrità del mercato e della concorrenza; e da tre capi. Il primo si occupa di "*pari opportunità e accesso al mercato del lavoro*", il secondo di "*condizioni di lavoro eque*" e il terzo di *"protezione sociale e inclusione*".

Per quanto riguarda la Carta di Nizza, essa è divisa in sei categorie di diritti: la dignità, la libertà, l'uguaglianza, la solidarietà, la cittadinanza e la giustizia. Invero, i diritti ivi riconosciuti sono ricognitivi di quelli già individuati dalla Corte di giustizia e dalla Carta sociale europea.

Il merito della Carta è senz'altro l'avere dato una maggiore visibilità ai diritti sociali e avere rafforzato la tutela dei diritti sociali ed economici, prevedendo la loro indivisibilità dai diritti civili e politici.

I diritti sociali più importanti si trovano a cavallo tra il Titolo III, sulla Uguaglianza, e il Titolo IV, sulla Solidarietà: l'art. 25 sui diritti degli anziani; l'art. 26 sull'inserimento dei disabili; l'art. 27 sul diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa; l'art. 31 sulle condizioni di lavoro giuste ed eque; l'art. 32 sulla protezione dei giovani lavoratori, l'art. 34 sulla sicurezza sociale e sull'assistenza sociale; l'art. 37 sulla tutela dell'ambiente; l'art. 38 sulla protezione dei consumatori[137].

Il sistema sociale europeo, così lentamente costruito, fu fortemente turbato dalla crisi economica del 2008. Essa nacque come crisi della finanza privata americana (il fallimento della società *Lehman brothers)* ed ebbe ripercussioni in Europa mettendo a rischio l'Unione europea e la stabilità dell'euro[138]. Così, si adottarono misure per

[137] Invero, la formulazione delle disposizioni elencate è stata fortemente criticata, poiché poco garantista, debole e inefficace. Si afferma genericamente che è tutelato un certo diritto, senza indicarne le modalità e i contenuti, un vero e proprio un passo indietro rispetto a quanto già previsto in Costituzione italiana. Cfr. A. PACE, *Metodi interpretativi e costituzionalismo*, *Quad. cost*., 2001, p. 35 ss; G. AZZARITI, *Il futuro dei diritti fondamentali nell'era della globalizzazione,* in *Politica del diritto*, 2003, p. 331 ss.; U. DE SIERVO, *I diritti fondamentali europei e i diritti costituzionali italiani (a proposito della Carta dei diritti fondamentali),* in *Riv. Dir. Pubb. Comparato e europeo*, 2001, p. 153 ss.

[138] In generale sul tema, v. G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 1/2012, p. 9; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quad. Cost.*, 1/2014; R. PANNUZZI, *La crisi finanziaria internazionale e il fraintendimento del pensiero economico classico*, in *La Comunità internazionale*, 2009, p. 525 ss.; F. DONATI, *Crisi dell'euro governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in Rivista AIC, 2013; P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in

consentire agli Stati membri di gestire vere e proprie crisi sistemiche ed essere in grado di garantire la stabilità dei mercati finanziari, necessaria per instaurare il mercato interno e il suo funzionamento. Si parla dell'approvazione del *Six pack*[139], del *Two pack*[140] e del *Fiscal compact*[141], cioè complesse discipline su politiche di bilancio più rigide con una particolare attenzione al contenimento del debito pubblico, e dell'istituzione del *Meccanismo europeo di stabilità permanente* (il c.d. Fondo salva Stati), con il compito di garantire la stabilità della zona euro (a sostituzione del Meccanismo europeo di stabilità finanziaria, MESF[142], e il Fondo europeo di stabilità finanziaria, FESF[143]).

Federalismi.it, 2012; F. LOSURDO, *Stabilità e crescita da Maastricht al Fiscal compact*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, *Special Issue*, 2015, p. 107 ss.; C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, in www.gruppodipisa.it, 14/09/2012; F. SALMONI, *Le politiche di austerity*, cit., p. 167.

[139] Denominazione dovuta all'adozione di cinque regolamenti e una direttiva europea: regolamento n. 1173/2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio della zona euro; regolamento n. 1174/2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; regolamento n. 1175/2011 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; regolamento n. 1177/2011 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

[140] A due anni di distanza, altri due regolamenti: regolamento UE n. 472/2013 con regole specifiche per gli Stati che rientrano nel braccio correttivo del patto di stabilità e crescita, cioè la procedura per i disavanzi eccessivi; regolamento UE n. 473/2013 definisce norme chiare e semplificate per la sorveglianza rafforzata degli Stati membri che si trovano in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria, degli Stati membri che ricevono assistenza finanziaria nonché di quelli il cui programma di assistenza finanziaria giunge a termine.

[141] Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* (TSCG), siglato il 2 marzo 2012, da venticinque stati membri: Belgio, Bulgaria, Danimarca, Germania, Estonia, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia, Finlandia, Svezia. Il *fiscal compact*, operativo dal 1° gennaio 2013, impone due regole fondamentali sul cui rispetto vige il sindacato della Corte di Giustizia: il pareggio di bilancio, cioè la determinazione di una soglia del deficit strutturale consentito, e la previsione di un rigido percorso di riduzione del debito pubblico rispetto al PIL. In senso piuttosto critico, v. G. FONTANA, *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, in www.forumcostituzionale.it, 27/11/2013; più recentemente ID., *Le politiche di austerity e i diritti fondamentali*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona"*, 2017.

[142] Istituito con Regolamento UE n. 407/2010 del Consiglio dell'Unione, adottato in data 11 maggio 2010 ai sensi dell'art. 122 TFUE.

[143] Creato con decisione del Consiglio dell'Unione e annesso al processo verbale della riunione del Consiglio dell'Unione europea 9614/10/ECOFIN 265 UEM 179.

Fu proprio il *Fiscal compact* a imporre agli Stati firmatari l'obbligo di introdurre "preferibilmente mediante una fonte di natura costituzionale" la regola del vincolo di bilancio e ciò consente di riunirci al discorso sulla qualificazione giuridica dei diritti sociali.

Quanto affermato, oggi ha ottenuto nuova linfa poiché, alla fine del 2019, l'Unione europea si è vista costretta a fronteggiare un nuovo periodo di indebitamento comune, cioè la crisi sanitaria-economica – e ancora più del mercato del lavoro[144] – causata dalla pandemia COVID-19[145].

Il devastante periodo di crisi iniziato con la pandemia viene ulteriormente aggravato dall'ancora in corso guerra russo-ucraina, iniziata tra l'ottobre e il novembre del 2021 quando la Russia ha dato inizio a una vasta mobilitazione delle sue forze armate sul confine ucraino.

---

[144] Si fa ovvio riferimento al problema del Lockdown e del greenpass. Su quest'ultimo, v. E. CASTORINA, *A proposito di alcuni fraintendimenti su garanzie costituzionali e diritti fondamentali in tempi di emergenza da coronavirus*, in *Stato: rivista semestrale di scienza costituzionale e teoria del diritto*, 2021, p. 257 ss.; M. FERRARA, *La quarantena obbligatoria come "istituto che limita la libertà di circolazione, anziché restringere la libertà personale" (Corte cost., sent. n. 127/2022) e il ruolo della Corte costituzionale nella fase di metabolizzazione dell'emergenza*, in www.osservatorioaic.it, 2022, num. 6, p. 337 ss.; I. SPADARO, *Green pass in Italia e all'estero, tra garanzie costituzionali e obbligatorietà vaccinale indiretta*, in www.federalismi.it, 29/2021, p. 51 ss.; F. GIRELLI, F. CIRILLO, *Immuni e 'green pass'. Prospettive di bilanciamento nella pandemia*, in www.giurcost.org, 2022, num. 1.

[145] L'Unione europea, al fine di fare ripartire l'economia messa in ginocchio dalla pandemia, ha approvato il programma *Next generation EU* (Ngeu), noto anche come *Recovery Fund*, cioè un fondo speciale volto all'emissione di titoli europei utili a sostenere progetti e riforme strutturali stabilite da piani di riforme e investimenti, cioè i *Recovery plans*. Per accedere ai fondi, gli Stati membri avrebbero dovuto presentare alla Commissione europea, entro l'aprile del 2021, il *recovery plan*, per discuterlo fino a giugno 2021. L'erogazione delle sovvenzioni, poi, è prevista per il periodo 2021-2023 e i prestiti dovrebbe essere erogati entro il 2026. Per una ricostruzione degli atti dell'Unione europea, C. BERGONZINI, *L'Europa e il Covid-19. Un primo bilancio,* in *Quad. Cost.*, 4/2020, p. 761-778. Sul punto, più in generale, A. COZZI, *1999-2020, Dalla Carta dei diritti fondamentali al next generation eu: momenti dell'integrazione europea attraverso le iniziative della presidenza tedesca*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021, p. 94 ss; L. CALZOLARI, F. COSTAMAGNA, *La riforma del bilancio e la creazione di SURE e NEXT GENERATION UE*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione Europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, 2021, pp. 169 e ss.

Invero, non si può tacere che dal Pilastro europeo per i diritti sociali l'approccio dell'Unione europea nei confronti dei diritti sociali sia in qualche modo cambiato e abbia trovato il suo effettivo riconoscimento proprio negli interventi contrastanti la crisi causata dal Covid-19. Per alcuni[146], il cambiamento è stato radicale, con una nuova qualificazione dei diritti e delle politiche sociali, non più funzionali a obiettivi economici ma finalmente protetti e tutelati per il loro intrinseco valore.

In effetti, proprio l'*austerity* citata è stata in qualche modo modificata[147]: è stata attivata la c.d. "clausola di salvaguardia generale" che ha attutito le regole poste dal Patto di stabilità e crescita[148]; sono state valorizzate le deroghe previste dai Trattati sulla disciplina sugli aiuti di Stato[149]; è stato elaborato il *Pandemic Emergency Purchase*

---

[146] S. CECCHINI, *L'Europa aspira a diventare uno Stato sociale?*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 4/2021, p. 103; G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 2/2021, p. 139.

[147] Cfr. M. LOSANA, *La perdurante ambiguità dei diritti sociali europei*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2022, p. 105 ss.

[148] Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita del 20 marzo 2020, COM (2020) 123 final. "*L'UE deve continuare a dare una risposta rapida, efficace e coordinata a questa crisi in rapida evoluzione. Nel corso della videoconferenza con i membri del Consiglio europeo del 17 marzo 2020, la presidente della Commissione ha annunciato l'imminente attivazione della cosiddetta clausola di salvaguardia generale. La clausola è stata introdotta nel 2011 nell'ambito della riforma del patto di stabilità e crescita (il cosiddetto "six-pack"), che ha tratto insegnamento dalla crisi economica e finanziaria. In particolare, l'esperienza ha evidenziato la necessità di disposizioni specifiche, nell'ambito delle norme di bilancio dell'UE, volte a consentire uno scostamento temporaneo coordinato e ordinato dai normali requisiti per tutti gli Stati membri in una situazione di crisi generalizzata causata da una grave recessione economica della zona euro o dell'UE nel suo complesso*".

[149] Comunicazione della Commissione, Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 (2020/C 91 I/01), punto n. 6: "*Gli aiuti di cui alla presente comunicazione concessi dagli Stati membri alle imprese a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE, erogati attraverso le banche che agiscono come intermediari finanziari, vanno a diretto beneficio delle imprese. Tali aiuti non hanno l'obiettivo di preservare o ripristinare la redditività, la liquidità o la solvibilità*
delle banche. Analogamente, gli aiuti concessi dagli Stati membri alle banche a norma dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del TFUE per compensare i danni diretti subiti a causa dell'epidemia di COVID-19 non hanno l'obiettivo di preservare o ripristinare la redditività, la liquidità o la solvibilità di un ente o di un soggetto. Pertanto tali aiuti non si configurerebbero come un sostegno finanziario pubblico straordinario ai sensi della direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio né del regolamento 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio e non sarebbero valutati ai sensi delle norme sugli aiuti di Stato applicabili nel settore bancario".

Programe (PEPP)[150]; è stato approvato il *Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in Emergency* (SURE)[151]; sono state modificate le condizioni di accesso al Meccanismo europeo di stabilità (MES)[152].

Se è senz'altro vero che vi è stato "un adeguato finanziamento delle politiche e dei diritti sociali", si continua a intrappolare siffatta categoria di diritti nella "questione delle risorse", suggerendo "interpretazioni sempre più svalutative degli analoghi diritti costituzionali"[153].

Dunque, dall'Unione europea si è ottenuto una debole garanzia dei diritti sociali[154] e la costituzionalizzazione del loro più grande limite, definito "*lo snodo essenziale della*

[150] Decisione (UE) 2020/440 della Banca Centrale europea del 24 marzo 2020 su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (BCE/2020/17): cioè un programma di acquisto da parte della BCE di titoli pubblici e privati, teso a calmierare gli interessi di mercato e salvaguardare la liquidità del sistema finanziario nell'interesse delle imprese e dei cittadini.

[151] Cioè la Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione a seguito della pandemia di Covid-19 del 2 aprile 2020, COM (2020) 139 final, tramite delle linee di prestito.

[152] Comunicato stampa dell'Eurogruppo del 9 aprile 2020: "*The only requirement to access the credit line will be that euro area Member States requesting support would commit to use this credit line to support domestic financing of direct and indirect healthcare, cure and prevention related costs due to the COVID 19 crisis*".

[153] M. LOSANA, *La perdurante ambiguità*, cit., pp. 109-110.

[154] Non solo a livello normativo. Si parla, infatti, di "*ritrosia della giurisprudenza europea nella tutela dei diritti sociali*". A. CIANCIO, *Alle origini*, cit., p. 24. Cfr., D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in gruppodipisa.it, 03/09/2012, p. 24. L'A. puntualizza: "*I diritti sociali nella dimensione dell'Unione non vanno dunque intesi come diritti che attribuiscono ai cittadini comunitari la possibilità di sindacare la politica comunitaria (che del resto non ha mai perseguito come scopo autonomo e assoluto il godimento dei valori sociali), ma come strumenti utili a correggere le pratiche distorsive e a evitare che la concorrenza indebolisca la tutela sociale prevista dai singoli Stati membri. È forse anche per questo che la Corte non ha sviluppato una giurisprudenza consistente sui diritti sociali*". Invece, F. SALMONI, *Le politiche di austerity*, cit., p. 189, e precedentemente ID., *Diritti sociali e Unione europea, Dall'ordinamento comunitario allo Stato sociale europeo,* in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, III, 560 ss., registra un cambio dell'orientamento della Corte di giustizia tra il periodo pre-crisi 2008 e il periodo successivo. Infatti, l'A. sostiene che, prima del 2008, la Corte di giustizia, anche senza solide e inequivocabili basi normative, era riuscita a riconoscere e garantire alcuni diritti sociali circa i divieti di discriminazione e la tutela delle libertà economiche, come, a esempio, con le sentt. CGUE, C-293/85 *Gravier*, in tema di diritto all'istruzione; C-104/98 *Buchner*, in tema di prestazioni sociali; C-179/88 *Handels og Kontorfunktionaererners* sulla tutela delle lavoratrici gestanti; poi, invece, riscontra il cambio di passo iniziato con il caso *Dano*, causa C-333/13, dove la Corte di Lussemburgo affermò che la libera circolazione dei cittadini europei all'interno del territorio degli Stati membri, comprendente anche il loro diritto di soggiorno, valesse fintanto che il cittadino UE non divenga un onere eccessivo o irragionevole per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante. M. LOSANA, *La perdurante ambiguità*, cit., p. 133 ss., concorda nell'evidenziare la sempre crescente sensibilità della

stringente governance economica europea"[155], sebbene – come detto – oggi sembra intravedersi l'inizio di un nuovo approccio, più aperto alla tutela dei diritti sociali in quanto tali, riprendendo così le idee che portarono alla loro costituzionalizzazione.

6. L'art. 81 Cost. e i diritti sociali

Oggi, i diritti sociali vengono considerati in tutto e per tutto dei diritti fondamentali[156], tanto dalla Corte costituzionale italiana quanto dall'Unione europea.

Come visto, il problema dei diritti sociali, considerati generalmente come richiedenti una prestazione da parte dello Stato o delle altre istituzioni pubbliche[157], è sempre stato il loro costo e la naturale limitazione delle risorse. Invero, la questione ha condotto parte di dottrina a ritenere doveroso ampliare il discorso del costo a tutti i diritti, e non solamente a quelli "sociali". Senza dubbio – oggi – si può affermare che ogni diritto sancito in Costituzione "costa", cioè per il suo rispetto è "*sempre necessaria la predizione di strutture e servizi, in assenza dei quali l'enunciazione resterebbe sulla carta*"[158]. Dunque, tutti i diritti fondamentali sono diritti di difesa, diritti a prestazione,

CGUE nei confronti dei diritti sociali, individuando tre distinti filoni giurisprudenziali: 1. L'inquadramento di alcuni diritti sociali tra i diritti fondamentali dell'Unione europea, (l'A. fa riferimento alle analisi di E. PAGANO, *Sui rapporti tra la Carta e i principi fondamentali elaborati dalla Corte di giustizia*, in DPCE, 2001, p. 179); 2. Il riconoscimento a cascata dalle libertà economiche della tutela di alcuni diritti sociali (l'A. in questo caso fa riferimento al precedentemente citato F. SALMONI, *Diritti sociali e Unione europea*, cit., pp. 563); 3. L'utilizzo di una dimensione sociale incentrata sul diritto antidiscriminatorio.

[155] G. RICCI, *Il diritto alla retribuzione adeguata. Tutele costituzionali e crisi economica,* Giappichelli, Torino, 2012.

[156] M. L. SERRANO, *Sul carattere fondamentale dei diritti sociali*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D"Antona" .INT –. 70/2009, p. 50 ss.

[157] I. CIOLLI, *I diritti sociali e la crisi,* in *Diritto all'istruzione e inclusione sociale,* cit., p. 124.

[158] C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, cit. p. 12. L'A. prende in considerazione prima il diritto a ottenere giustizia, che richiede giudici e aule, e poi il diritto alla *privacy*, che oggi pretende la creazione di un Garante e la predisposizione di regole minuziose. Cfr. M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, 1, p. 124

diritti di partecipazione, diritti di percepire un utile sociale; tutti i diritti – che siano inviolabili, indisponibili, inderogabili – sono "pretese di carattere relativo", fondate su compromessi e scelte politiche.

Di qui, l'eterno conflitto tra diritti sociali e crisi economiche[159]: si è cominciato a parlare di "diritti costituzionali condizionati dalle risorse disponibili e dalla graduale attuazione dei diritti a prestazione"[160]. Infatti, ancora prima della revisione costituzionale del 2012, la Corte costituzionale aveva creato il principio di gradualità[161] e il bilanciamento – ineguale[162] – con i vincoli di spesa. Erano evidentemente formule attraverso le quali la Consulta tentava di non gravare ulteriormente sui conti dello Stato.

---

ss.; e ancora prima M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, cit. L'insegnamento, più in generale, deriva dagli studi di due economisti, S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse* (1999), trad. it. di E. Cagliari, ed. it. a cura di C. Fusaro, il Mulino, Bologna 2000, p. 37 ss.; L. CASO, *Il costo dei diritti*, cit., ricorda, infatti, che questa è una regola nota da tempo agli economisti, che l'esprimono con la nota formula: "*nessun pasto è gratis*".

[159] La letteratura è sconfinata: A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione europea*, in Rivista AIC, fasc. n. 2/2017, pp. 1 ss.; G. AZZARITI, *I diritti scoiali e il futuro dell'Europa*, cit..; R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 3/2013; A. MORRONE, *Garanzia della Costituzione e crisi economica*, in M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, 2017, pp. 25 e ss.; ID., *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in A. CIANCIO (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Aracne, 2014; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in Rivista AIC, fasc. n. 4/2013, pp. 1 e ss.; A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 4/2011, pp. 1 e ss.; L. TASCHINI, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Torino, 2019, p. 51 e ss.

[160] C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in in ID., *Nel lungo andare. Una Costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012, p. 269 ss.

[161] Corte cost., sentt. nn. 356/1992; 243/1993; 416/1996; 125/1998. C. SALAZAR, *Dal riconoscimento*, cit., p. 130: "*Il principio di gradualità evoca una sorta di presunzione di legittimità «rafforzata» delle discipline attuative dei diritti sociali, che impone di dimostrare non già la «mera incompletezza» delle riforme onerose ma l'irragionevolezza di tale parzialità*".

[162] Corte cost., sent. n. 304/1994: "«*ineguale*», *asimmetrico, il cui fine rimane pur sempre, ancorché nella misura minima della protezione del nucleo essenziale del diritto, il soddisfacimento dei diritti della persona e mai l'efficienza economica o anche l'equilibrio economico fine a sé stesso. Una simile giurisprudenza, come si è osservato, necessariamente flessibile in ragione dei bisogni rappresentati alla cognizione della Corte, non è senza conseguenze sull'equilibrio di bilancio statale*". Si veda anche M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit., pp. 110 ss.

E venendo alla Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante "*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*"[163], con essa è stato modificato l'art. 81 Cost., che oggi sancisce: "*Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico".* E, soprattutto, al comma secondo: "*Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali*"[164].

La trattazione della disposizione in questione merita ben altri spazi e approfondimenti e, in breve, ci si può limitare a constatare che l'art. 81 Cost., da un lato, imponga di evitare l'indebitamento, se non per quanto necessario al fine di rinnovare i prestiti già contratti, e, dall'altro, lo consenta solo in presenza di eventi eccezionali e al fine di considerare gli effetti sul ciclo economico[165].

---

[163] Sull'introduzione del principio del pareggio di bilancio, v. A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. dir.*, Annali VII, Milano, 2014, p. 167 ss.; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio",* in *Rivista AIC*, n. 2/2012; D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio",* in *Rivista AIC*, n. 2/2012; N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse,* in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 25/05/2011; I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, in Gruppodipisa.it, 2012; C. SALAZAR, *La Costituzione, i diritti fondamentali, la crisi: "Qualcosa di nuovo, anzi d'antico?*, in B. CARUSO, G. FONTANA (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea – un confronto tra costituzionalisti e giuslavoristi*, Bologna 2015, p. 112 ss.

[164] Il testo abrogato recitava: "*Le camere approvano ogni anno i bilanci ed il rendiconto consuntivo presentati dal governo.*
L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.
Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.
Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte".

[165] Nel quaderno della Corte costituzionale, C. MARCHESE, *Diritti sociali e vincoli di bilancio. Ricerca di dottrina*, Marzo 2015, si individuano due distinti orientamenti sul punto: da un lato, la dottrina "*che ritiene che per ricorrere all'indebitamento debbano sussistere contestualmente entrambe le situazioni considerate dalla normativa*" (D. DE GRAZIA, *L'introduzione del principio di pareggio del bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore*, in Giur. Cost., vol. 57, n. 3, 2012, p. 2497); dall'altro, chi, invece, "*ritiene che richiedere contestualmente la presenza dei due presupposti limiterebbe troppo la possibilità di scostamenti tra entrate e uscite, ragion per cui si accontenta, ai fini del ricorso all'indebitamento, della presenza o di eventi eccezionali o di valutazioni sul ciclo economico*" (A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione, in Osservatorio sulle*

Con la sentenza n. 70 del 2012, la Corte costituzionale ha precisato che i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale "*si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlata siano effettiva e congruenti*"[166]. È necessario, pertanto, quantificare e individuare una copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni in modo preventivo e che la stima sia credibile e ragionevolmente argomentata: l'art. 81 Cost., così interpretato dalla Corte costituzionale, imporrebbe l'obbligo di allegati e documenti dimostrativi degli effetti economici delle innovazioni legislative ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale[167].

Poste così le coordinate circa i diritti sociali e l'entità del loro "limite", si deve verificare quale sia l'atteggiamento della Corte costituzionale proprio in questa difficile operazione di somme e sottrazioni. E proprio a tal riguardo, si concorda con chi afferma che "*il costituzionalista avverte un certo imbarazzo nel momento in cui si trova a dover bilanciare i diritti sociali con grandezze economiche finanziarie. Ciò che è naturale, per una duplice immediata ragione logica. Da un lato, tale ambito, oltre che trascendere le competenze che gli sono proprie, versa, a sua volta, nel limbo dell'opinabilità. Dall'altro lato, l'ago della bilancia può orientarsi diversamente a*

fonti, 2/2012; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Questione giustizia*, n. 6/2012, p. 92 ss.).

[166] Punto 2.1. del considerato in diritto.

[167] D. MORGANTE, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 17/2012, p. 35 ss. L'autore sottolinea l'atteggiamento tutt'altro che timido della Corte costituzionale nel sindacare le scelte del legislatore alla luce dell'art. 81 Cost.

seconda dell'impostazione ideologica seguita e, per conseguenza, il giudizio di valore del costituzionalista può mutare a seconda della sua «precomprensione»"[168].

E quando ciò lo si rapporta all'intervento della Corte costituzionale, emerge la relazione tra discrezionalità legislativa e controllo di costituzionalità[169] e quindi l'art. 28, L. n. 87/1953, che statuisce: "*il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento*". È chiaro che quando si discute di questo tipo di intervento nel campo dei diritti sociali, la Corte costituzionale è chiamata ad assicurare che il legislatore non leda il principio di eguaglianza nel regolare differenti posizioni giuridiche soggettive di rango costituzionale e a vigilare la costante effettività del diritto stesso. E come anticipato, la Corte costituzionale ha utilizzato la tecnica del bilanciamento tra gli interessi di rango costituzionale coinvolti e l'affermazione di intangibilità del nucleo essenziale dei diritti sociali.

---

[168] N. MACCABIANI, *Verso una nuova "sensibilità sociale" nell'Unione economico-monetaria*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016, p. 31.

[169] Si tratta, invero, del tema del rapporto tra discrezionalità legislativa e il giudizio di costituzionalità: M. SCUDIERO, S. STAIANO (a cura di), *La discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Napoli, Jovene, 1999; A. PIZZORUSSO, *Controllo sull'uso della discrezionalità legislativa*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 71 ss.; C. PIPERNO, *La Corte costituzionale e il limite della «political question»*, Milano, Giuffrè, 1991; E. ROSSI, *Corte costituzionale e discrezionalità del legislatore nel periodo 1987-1989*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale ad una svolta*, Torino, Giappichelli, 1991, p. 215 ss.; ID., *Corte costituzionale e discrezionalità del legislatore*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 331 ss.; A. RUGGERI, *La discrezionalità del legislatore tra teoria e prassi*, in *Diritto e società*, 2007, p. 1 ss. Con riferimento all'opera della Corte costituzionale, soprattutto, nei periodi di crisi, v. G. D'AMICO, D. TEGA, *1993-2013: la Corte costituzionale tra giurisdizione e politica*, in S. SICARDI, M. CAVINO, L. IMARISIO (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, il Mulino, Bologna, 2015, p. 551 ss.; D. MORANA, *I rapporti tra Parlamento e Corte costituzionale nella garanzia dei diritti sociali*, in *Amministrazione in cammino*, 20.07.2015, p. 3.

6.1. Segue: Dinanzi alla Corte costituzionale

Si possono tracciare diversi orientamenti della Corte costituzionale nei confronti dei diritti sociali dalle prime pronunce fino a quelle più recenti.

Sino agli anni Ottanta, la Corte costituzionale – sebbene consapevole del problema dell'equilibrio finanziario – non pose mai al centro della propria giurisprudenza la compatibilità economica delle sue pronunce, tentando, infatti, di garantire sempre la soluzione più conforme ai valori costituzionali. La tendenza era quella di espandere la platea dei destinatari dei diritti attraverso il principio di eguaglianza[170].

Fu il periodo delle cc.dd. sentenze "additive di prestazione"[171] che dichiaravano l'incostituzionalità di una norma nella parte in cui ometteva qualcosa, proponendosi quindi di rimediare a un vuoto di disciplina.

Non è il caso di soffermarsi sulle obiezioni rivolte a questa tipologia di sentenza e della crisafulliana soluzione della "*legislazione a rime obbligate*"[172].

Uno degli esempi più rilevanti fu la giurisprudenza avviata dalla sent. 230/1974 con la quale la Corte costituzionale giunse ad abolire la normativa che vietava l'integrazione al minimo delle pensioni quando un soggetto fosse titolare di più trattamenti pensionistici che cumulati consentivano il superamento della soglia minima.

È, tuttavia, a partire dagli anni '90 che il contesto economico diviene elemento di valutazione nel bilanciamento degli interessi operato dalla Corte costituzionale. In motivazione divengono sempre più frequenti i rimandi alle esigenze finanziarie e

[170] L. CASO, *Il costo dei diritti*, cit., p. 19; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento*, cit., p. 133.
[171] L. ELIA, *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (ottobre 1981-luglio 1985)*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, I, Padova, 1985, 299 ss.; F. MODUGNO, *Ancora sui controversi rapporti tra Corte costituzionale e potere legislativo*, in *Giur. Cost.*, 1988, 19.
[172] V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in *Giur. Cost.*, 1976, I, p. 1707.

all'equilibrio di bilancio. Se con le sentenze additive la Corte costituzionale creava norme al pari del legislatore, allora anch'essa doveva rispettare l'art. 81 Cost.[173]

Si abbandonarono, così, le sentenze additive e intervennero nuovi strumenti, come le cd. "sentenze-monito", cioè sentenze di inammissibilità con le quali si indirizza l'intervento del legislatore e lo si avverte che, dinanzi a una sua colpevole inerzia, la Corte dovrà necessariamente procedere alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della disciplina in questione. E così, infatti, si giunse a un periodo nel quale, dopo che la Corte costituzionale si era pronunciata con una sentenza-monito, si ritrovava a dovere dichiarare incostituzionale la disciplina in un secondo momento a causa del mancato intervento del legislatore. Tuttavia, anziché estendere la disciplina alle categorie irragionevolmente escluse, la Corte costituzionale indicava semplicemente il meccanismo mancante: nascevano le cd. *additive di meccanismo o di principio*[174].

Accanto a questo nuovo strumento, trovarono spazio formule come "diritti finanziariamente condizionati"[175], "principio di gradualità delle riforme onerose"[176], "limitatezza delle risorse disponibili"[177], "diritti sociali condizionati"[178].

Ma dinanzi alla sempre maggiore rilevanza delle condizioni finanziarie generali, la Corte costituzionale impose l'individuazione di un contenuto intangibile dei diritti

---

[173] Il primo a denunciare il problema fu M. NIGRO, *Le giurisdizioni sui pubblici poteri fra sistema normativo e spinte fattuali*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1984, p. 455 ss.

[174] E. GROSSO, *La sent. n. 88 del 1992: un'alternativa alle "additive di prestazione"?,* in Giur. Cost., 1992, p. 2390; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento,* cit., pp. 137 ss.

[175] Espressione coniata da F. MERUSI, *I servizi pubblici negli anni 80,* in AA.VV., *Servizi pubblici instabili,* Bologna, 1990, 30-31, e utilizzata dalla Corte costituzionale per la prima volta nella sent. 16 ottobre 1990, n. 455.

[176] Corte cost., sentt. Nn. 356/1992; 243/1993; 240/1994; 99/1995; 416/1996.

[177] C. PINELLI, *Diritti costituzionale condizionati,* cit., p. 269 ss.

[178] C. COLAPIETRO, M. RUOTOLO, *Diritti e libertà,* in F. MODUGNO (a cura di), *Lineamenti di Diritto pubblico,* II ed., Torino, 2010, p. 596.

sociali, precluso al legislatore in quanto nucleo fondamentale costituzionalmente necessario affinché il diritto risultasse concretamente fruibile[179].

Dunque, dagli anni '90 fino ad oggi, dinanzi all'ampia discrezionalità riconosciuta al legislatore nell'attuazione del necessario criterio di gradualità nella tutela dei diritti sociali, la Consulta limita il suo sindacato ai casi di manifesta irragionevolezza, tutelando i diritti sociali – ma anche quelli di libertà – dagli interventi legislativi che vanifichino "*riducendolo a un nome privo di contenuto*"[180] il diritto sociale oggetto dell'intervento stesso.

Nello specifico, si è detto che la compressione dei diritti sociali non contrasta con il criterio di ragionevolezza nel caso in cui essa sia "eccezionale, transeunte, non arbitraria, consentanea allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitata"[181].

"*Il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso cui può attuarsi una politica di riequilibrio del bilancio, implicano sacrifici gravosi, quali quelli in esame, che trovano giustificazione nella situazione di crisi economica. In particolare, in ragione delle necessarie attuali prospettive pluriennali del ciclo di bilancio, tali sacrifici non possono non interessare periodi, certo definiti, ma più lunghi rispetto a quelli presi in considerazione dalle richiamate sentenze pronunciate da questa Corte con riguardo alla manovra economica del 1992"*[182].

---

[179] Corte cost., sentt. Nn. 88, 184, 243/1993 e 309/1999; G. RAZZANO, *Lo "statuto" costituzionale dei diritti sociali, Relazione al convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa, I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza (Trapani, 8-9 giugno 2012)*, in *Gruppodipisa.it*, 03/09/2012, p. 19. Si veda anche Corte cost. 26 febbraio 1998, n. 27, con nota di O. CHESSA, *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, in *Giur. Cost.*, 1998, 1170 ss.

[180] Corte cost., sent. n. 27/1998

[181] Corte cost., sentt. nn. 245/1997, 299/1999, 223/2012, 310/2012, 304/2013.

[182] Corte. Cost. sent. n. 310/2013.

Come già accennato, l'elemento che incise prepotentemente nell'*affaire diritti sociali* fu la costituzionalizzazione delle esigenze di equilibrio di bilancio. Queste ultime divennero un interesse da contemperare con dei diritti costituzionalmente protetti, attraverso un ragionevole bilanciamento del legislatore e del giudice costituzionale[183]. Il bilanciamento, dapprima "ineguale" e quindi sempre a favore dei diritti costituzionali, divenne solo a vantaggio del principio di equilibrio di bilancio.

La sentenza n. 10 del 2015 è figlia del nuovo corso, portando la Consulta – acrobata sul filo – ad attribuirsi, con grande stupore generale, un nuovo potere, quello di modulare nel tempo gli effetti delle proprie sentenze[184] con il fine proprio di far prevalere le esigenze di bilancio sulla tutela dei diritti. È in questa sentenza che la Consulta osservò – in linea con la sua giurisprudenza – che, al fine di evitare arbitrarie discriminazioni, ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, dovesse essere supportata da adeguate giustificazioni: "*Tutto ciò premesso, occorre rimarcare che la possibilità di imposizioni differenziate deve pur sempre ancorarsi a una adeguata giustificazione obiettiva, la quale deve essere coerentemente, proporzionalmente e ragionevolmente tradotta nella struttura dell'imposta (sentenze n. 142 del 2014 e n. 21 del 2005)*".

A distanza di pochi giorni, tuttavia, nella giurisprudenza costituzionale prese forma una sorta di *vademecum* sull'utilizzo del principio di equilibrio di bilancio nel

[183] I. CIOLLI, *I diritti sociali e la crisi*, cit. p. 129.

[184] A. LANZAFAME, *La limitazione degli effetti retroattivi delle sentenze di illegittimità costituzionale tra tutela sistemica dei principi costituzionali e bilanciamenti impossibili. A margine di Corte costituzionale n. 10/*2015, in *Rivista AIC,* 2/2015, 17/04/2015*;* E. FURNO, *La modulazione nel tempo delle decisioni della Corte costituzionale dopo la mancata riforma c.d. Renzi-Boschi: quali scenari?*, in *Rass. Parl.*, n. 4/2016, 741 ss.; L. ANTONINI, *Forzatura dei principi* versus *modulazione temporale degli effetti della sentenza,* in *Forum di Quaderni costituzionali,* 4, 23/04/2015, p. 1 ss.; C. PADULA, *Dove va il bilanciamento degli interessi? Osservazioni sulle sentenze n. 10 e 155 del 2015,* in *federalismi.it,* 19, pp 1-33; S. SCAGLIARINI, *La Corte tra Robin Hood Tax e il legislatore "Senzaterra"*, in *Consulta online,* 1, pp 231-241.

bilanciamento con altri diritti costituzionalmente garantiti. Di fatti, con la sentenza n. 70 del 2015[185], la Corte costituzionale affermò che il vincolo di bilancio non può prevalere quando si presenti in forma vaga e priva di una sua intrinseca ragionevolezza e ribadì che le esigenze finanziarie devono essere illustrate in dettaglio per potere ritenere ragionevolmente sacrificato un qualsiasi diritto sociale (nello specifico, il diritto a una prestazione previdenziale adeguata, costituzionalmente fondato)[186].

Con la successiva sentenza n. 178 del 2015[187], i giudici costituzionali aggiunsero che anche le riduzioni delle prestazioni nell'attuazione e nel soddisfacimento del diritto sociale di rango costituzionale devono essere limitate nel tempo e mantenere una natura transitoria e fece riferimento ai lavori preparatori della legge colpita dal sindacato di legittimità costituzionale per valutare la ragionevolezza delle misure introdotte.

Sempre nel 2015, con la sentenza n. 188, la Corte affermò che la contrazione delle risorse nei confronti degli enti territoriali non potesse essere esercitata con carattere di continuità e in settori di notevole rilevanza sociale, a pena dell'incostituzionalità dell'intervento restrittivo per manifesta irragionevolezza.

Con la sentenza n. 10 del 2016, il giudice delle leggi statuì che, pur in presenza di una crisi economica, ogni pregiudizio nella fruizione dei diritti sociali causato dal mancato finanziamento dei servizi si traduce non solo in una violazione del principio del buon

---

[185] A. ANZON DEMMIG, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario,* in *Osservatorio AIC,* 3, pp. 1-8; S. LIETO, *Trattate in modo eguale i diseguali? Nota alla sentenza n. 70/2015,* in *Forum di Quaderni costituzionali,* 5, pp. 1-7.

[186] Punto 10 del considerato in diritto.

[187] A. RUGGERI, *La Corte costituzionale e la gestione sempre più "sregolata" dei suoi processi. Note minime alla sentenza della Consulta n. 178 del 2015,* in *Questione giustizia,* 27/07/2015, p. 1 ss.; R. PINARDI, *La Consulta ed il blocco degli stipendi pubblici: una sentenza di "incostituzionalità sopravvenuta"?,* in *Forum di Quaderni costituzionali,* 9/2015, p. 1 ss. Entrambe le sentenze citate torneranno utili nel corso della trattazione del legittimo affidamento e ivi si rinvia.

andamento della pubblica amministrazione, ma anche in una violazione della ragionevolezza ai sensi dell'art. 3 Cost[188].

La sentenza n. 203 del 2016 ripercorse la giurisprudenza sui diritti sociali, nello specifico sul diritto alla salute, occupandosi della disciplina introdotta in via d'urgenza per la revisione della spesa pubblica prevedente una riduzione della spesa in materia di prestazioni sanitarie e affermando l'impossibilità di una spesa sanitaria illimitata a fronte, tuttavia, dell'impossibilità di compromissione del nucleo essenziale del diritto fondamentale alla salute. Si tornò a parlare, quindi, di diritto "*garantito a ogni persona come un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento*"[189].

È, però, con la sentenza n. 275 del 2016, riguardante il diritto all'istruzione degli studenti disabili, che si affermò: "*è la garanzia dei diritti incomprimibili a incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionare la doverosa erogazione*"[190].

L'orientamento della Corte costituzionale sembrerebbe – soprattutto con le due sentenze del 2016 – porre un freno al *super principio*[191] dell'equilibrio di bilancio e

[188] I. CIOLLI, *I diritti sociali,* cit., p. 131. Per un commento alla sentenza citata, invece, L. MOLLICA POETA, *L'integrale finanziamento delle funzioni degli enti locali e la tutela dei diritti sociali. Alcune osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale, n. 10 del 2016,* in *Osservatorio AIC,* 2, pp. 1-11.

[189] Punto 8 del considerato in diritto.

[190] Punto 11 del considerato in diritto. Si veda: L. MADAU, *"È la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionare la doverosa erogazione". Nota a Corte cost. n. 275/2016*, in *Oss. Cost.,* 1/2017.

[191] Così definito in dottrina: I. CIOLLI, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio,* in *Forum quaderni costituzionali*, 2015.

riportare in auge, in determinati settori e a determinate condizioni, il cd. bilanciamento ineguale a favore dei diritti costituzionalmente garantiti.

Dunque, la Corte costituzionale ha assunto, sin da subito si potrebbe dire, il bilancio come presupposto della necessaria graduazione degli interventi legislativi sui diritti sociali. Il principio di gradualità e un atteggiamento di cautela generale hanno preso il sopravvento nella giurisprudenza costituzionale. Si è giunti ad affermare che i diritti sociali godano di un'azionabilità condizionata dalla "riserva del possibile e del ragionevole"[192] per quanto riguarda la disciplina legislativa del *quomodo* e del *quando* della garanzia effettiva, sebbene la discrezionalità del legislatore non possa incidere sull'*an* e sul *quid*[193].

Le esigenze di bilancio e l'efficienza economica hanno, in una giurisprudenza ondulatoria, a volte carattere recessivo e a volte carattere dominante nel bilanciamento con i diritti sociali. A ben vedere, in periodi di difficoltà economica, l'attuazione di quest'ultimi si complica, posta la scarsità di risorse a disposizione, e le esigenze di bilancio diventano più pressanti.

Si può, però, affermare che i diritti sociali inviolabili continuano a essere soggetti a un bilanciamento ineguale con i principi di cui all'art. 81 Cost.: le esigenze di bilancio sono recessive a meno che ciò non equivalga alla contestuale lesione di altri diritti fondamentali. Il principio di equilibrio di bilancio potrà essere violato dal legislatore ogniqualvolta ci sia la necessità di tutelare il nucleo incomprimibile dei diritti fondamentali.

---

[192] A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., p. 30 ss.

[193] M. PICCHI, *Tutela dei diritti sociali e rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio: la Corte costituzionale chiede al legislatore di motivare le proprie scelte,* in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017; A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Giuffrè, 2012, p. 76.

In condizioni di crisi economico-finanziarie il principio ai sensi dell'art. 81 Cost. rende più rigoroso l'obbligo di un oculato impiego delle risorse, posto che il fine del soddisfacimento dei diritti non può essere posto sullo stesso piano del mezzo, cioè dell'efficienza economica, sebbene quest'ultima sia funzionale alla tutela effettiva dei diritti stessi.

Dunque, da un lato l'ampia discrezionalità legislativa, dall'altro il sindacato della manifesta irragionevolezza della scelta legislativa a tutela del nucleo irriducibile dei diritti sociali. Quest'ultimo, come visto, impone: a) un'adeguata giustificazione obiettiva, che è la condizione più controversa[194]; b) una compressione del diritto limitata nel tempo e di natura transitoria, comunque non con carattere di continuità né in settori di notevole rilevanza sociale.

[194] M. PICCHI, *Tutela dei diritti sociali,* cit., soprattutto p. 122.

CAPITOLO II

IL LEGISLATORE E L'AFFIDAMENTO DEI CITTADINI

Sommario: 1. La rapidità del cambiamento: il Legislatore e i cittadini; 2. Affidamento nel diritto pubblico; 3. Il principio di irretroattività e i diritti quesiti; 4. Il legittimo affidamento nella giurisprudenza della Corte costituzionale; 4.1. *Segue:* e delle Corti sovranazionali; 5. L'affidamento quale vincolo legislativo: il susseguirsi delle legislature.

1. La rapidità del cambiamento: il Legislatore e i cittadini

"*Ché le città d'Italia tutte piene son di tiranni, / e un Marcel diventa ogne villan / che parteggiando viene. / Fiorenza mia, ben puoi essere contenta / di questa digression che non ti tocca, / mercé del popol tuo che si argomenta. / Molti han giustizia in cuore, e tardi scocca / per non venir sanza consiglio a l'arco; / ma il popol tuo l'ha in sommo de la bocca. / Molti rifiutan lo comune incarco; / ma il popol tuo solicito risponde / sanza chiamare, e grida: «I' mi sobbarco!». / Or ti fa lieta, ché tu hai ben onde: / tu ricca, tu con pace e tu con senno! / S'io dico 'l ver, l'effetto nol nasconde, / Atene e Lacedemona, che fenno / l'antiche leggi e furon sì civili, / fecero al viver bene un picciol cenno / verso di te, che fai tanto sottili / provvedimenti, ch'a mezzo novembre / non giunge quel che tu d'ottobre fili. / Quante volte, del tempo che rimembre, / legge, moneta, officio e costume / hai tu mutato, e rinovate membre! / E se ben ti ricordi e*

vedi lume, / vedrai te somigliante a quella inferma / che non può trovar posa in su le piume / ma con dar volta suo dolore scherma."[195]

Ebbene, questi versi raccontano in italiano medievale quanto stia avvenendo oggi, sia avvenuto ieri e – probabilmente – avverrà anche domani. Tuttavia, sono dei versi antichi, sebbene famosissimi, poiché appartengono al Purgatorio della Divina Commedia. Nel VI canto, dal verso 124 al verso 151, Dante si scaglia con veemenza nei confronti della Sua Firenze, dando alla luce una critica politica che è rimasta nella storia della letteratura con il nome di *Invettiva contro Firenze*, creando una sorta di legame con quanto da Lui già scritto all'inizio del XXVI canto dell'Inferno.

L'invettiva, al dire il vero, permea l'intero canto, ma è in questi versi che il tratto diventa sensibilmente più amaro e sarcastico[196].

Per Dante, a differenza di altre città con cittadini più prudenti, Firenze è piena di gente che si *sobbarca* il compito di proferire parola sull'amministrazione della giustizia. Atene e Sparta sono poca cosa rispetto alla città fiorentina.

A Firenze, infatti, si fanno delle leggi tanto sottili, nel senso di raffinato ma soprattutto di fragile, che non durano neanche un mese e mezzo. I provvedimenti si fanno e si disfano in così poco tempo che, fatti a ottobre, vengono disfatti a metà novembre. Innumerevoli sono stati i mutamenti negli ordinamenti pubblici e nei confronti dei propri cittadini e Firenze è come una donna inferma che ha difficoltà finanche a riposare su un comodo letto.

[195] L'edizione da cui è tratto il passo della *Divina Commedia* è A.M. CHIAVACCI LEONARDI, *Dante. Divina Commedia. Purgatorio*, Mondadori-Oscar classici, Milano, 2016, pp. 192-196.
[196] A.M. CHIAVACCI LEONARDI, *Dante. Divina Commedia. Purgatorio*, cit. p. 192, nota 127.

Deve essere perdonata questa breve digressione, allungata dal piacere di leggere e riportare le pagine dantesche, ma è fondamentale per aprire questa parte del lavoro che avrà a oggetto proprio l'attività legislativa e l'affidamento su di essa da parte dei cittadini.

A ben vedere, in realtà, per quanto oggi la frenetica rapidità dei cambiamenti economici, tecnologici, sociali, politici, in scala globale, renda tutto ancora più complesso, già nella Firenze del 1300, i provvedimenti legislativi si susseguivano incessantemente, tanto che le leggi promulgate a ottobre sopravvivevano solo fino a metà novembre.

L'incertezza e l'instabilità hanno da sempre aggettivato il diritto e la sua creazione, forse proprio a causa della natura stessa di chi lo produce. Queste caratteristiche, poi, si acutizzano nei periodi di crisi.

Se la crisi economica del 2008 sembra essere un ricordo lontano, a cavallo tra il 2019 e il 2020, l'emergenza epidemiologica COVID-19 ha colpito l'umanità intera e, giusto quando la crisi sembrava volgere al termine, abbiamo visto il sorgere del conflitto bellico russo-ucraino, che ancora oggi colpisce l'economia mondiale con il rialzo del valore economico delle materie prime.

E se la crisi non giuridica equivale all'incertezza giuridica, la crisi della certezza del diritto è tricefala.

Da un lato, viene meno la centralità della legge e del suo monopolio nella produzione del diritto. Di questo abbiamo avuto evidente dimostrazione con l'incalzare di

molteplici Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri in periodo COVID, anche in materie garantite dalla riserva di legge[197].

Da un altro lato, viene meno la certezza della regola[198]. Oltre alla smisurata ipertrofia normativa, che crea difficoltà nella conoscenza e nell'interpretazione delle leggi sia per l'inconsapevole cittadino che per il navigato giurista, di rilievo – come si sottolineerà soprattutto in seguito – è la compromissione del rapporto fiduciario che deve necessariamente legare governanti (lo Stato nel suo insieme) e governati.

Infine, estrema conseguenza è il disfacimento della credibilità dello Stato e delle sue leggi.

---

[197] V'è stato un vivo dibattito sul punto. L'analisi – che qui si accenna solamente – deve prendere le mosse dalla sentenza della Corte costituzionale n. 198 del 2021, con la quale la Corte costituzionale ha respinto la questione di legittimità costituzionale riguardante la normativa emergenziale con la quale il Governo ha gestito la fase iniziale della pandemia da nuovo coronavirus. Secondo il giudice rimettente la sanzione inflitta, cioè €400 per un soggetto che non aveva rispettato gli obblighi di non circolazione imposti nel periodo di quarantena, avrebbe rappresentato il prodotto finale di una catena viziata a monte da una delega sostanziale di funzione legislativa, realizzata ad opera di un decreto-legge in favore di meri atti amministrativi del Governo. Questa interlocuzione tra decreto-legge e dpcm avrebbe violato, sempre secondo la convinzione del giudice a quo, il principio di tipicità delle fonti primarie del diritto (posto che l'esercizio della funzione legislativa può essere delegata al Governo solo per mezzo di una legge-delega e che deve essere esercitata attraverso decreti legislativi) al di fuori dell'unica ipotesi di emergenza costituzionalmente rilevante, quella dello stato di guerra. La Corte costituzionale, tuttavia, ha respinto la questione affermando che i Dpcm fossero tipizzati e con funzione esecutiva, ma, soprattutto, atti necessitati. Per un maggiore approfondimento, A. ARCURI, *La Corte costituzionale salva i dpcm e la gestione della pandemia. Riflessioni e interrogativi a margine della sent. n. 198/2021*, in www.giustiziainsieme.it, 2021; L. CASTELLI, *La Corte costituzionale e i d.P.C.M. pandemici*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2022, p. 154 ss; E. FURNO, *Costituzione, fonti del diritto ed ordinanze emergenziali*, in *Rivista aic*, 3/2021; A. LAMBERTI, *La Corte costituzionale e il salvataggio forzato dei DPCM: osservazioni a margine di Corte Cost., sent. n. 198/2021*, in *Corti Supreme e Salute*, 1/2022, p. 1 ss.; A. LUCARELLI, *L'erosione del principio di legalità e gli atti amministrativi sufficientemente tipizzati*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2021, p. 2063; A. MORELLI, *Le "convergenze parallele" dei modelli di normazione impiegati per fronteggiare la pandemia: "stato di emergenza" e "stato di necessità" alla luce della sent. n. 198/2021 della Corte costituzionale*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 3/2021; I. SPADARO, *Decentramento politico e pandemia: spunti per un "regionalismo dell'emergenza"*, in *Rivista AIC*, 4/2022; M. VITTORI, *I decreti-legge e i d.p.c.m. dell'emergenza sanitaria tra riserva di legge, tipizzazione del contenuto dei provvedimenti e bilanciamento dei diritti*, in *Consulta online*, 3/2022. Più in generale, A. CANTARO, *Post-pandemia. Pensieri (meta)giuridici*, Giappichelli, Torino, 2021.

[198] F.F. PAGANO, *Legittimo affidamento e attività legislativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 11.

E come Dante si lamenta di Firenze, qualsiasi cittadino ha diritto di lamentarsi del proprio Stato dinanzi al rapido incedere di promulgazioni e abrogazioni. Spesso, tra l'altro, il repentino succedersi di diverse discipline viene accompagnato dalla scure della retroattività, colpendo una moltitudine di situazioni soggettive.

Gli interventi limitativi delle situazioni giuridiche soggettive, finanche con efficacia retroattiva, sono ispirati a necessità di interesse pubblico o di interesse collettivo, come la ridotta disponibilità di risorse citata per la compressione dei diritti sociali. Tuttavia, questi interventi dello Stato non fanno altro che scontrarsi con interessi particolari, ossia quelli dei singoli, che hanno legittime aspettative sul rispetto dei diritti a loro prima riconosciuti e dipoi disconosciuti.

Si minano così l'effettività delle tutele e, dunque, il rapporto Stato-cittadini.

Oggetto di indagine, quindi, è l'affidamento dei cittadini quale vincolo al potere legislativo di fare, disfare, rifare *in peius*, le leggi, in particolare quelle aventi a oggetto prestazioni e diritti sociali.

2. Affidamento nel diritto pubblico

Ciò di cui si tratterà non è l'*affidamento derivante da rapporti regolati dal diritto civile quando una delle parti è lo Stato,* bensì la *tutela dell'affidamento nei confronti dei pubblici poteri*[199]. Infatti, nella voce "Affidamento", scritta da Rodolfo Sacco nel 1958 per l'Enciclopedia del diritto, l'Autore analizzava il principio dell'affidamento da un

[199] F. MERUSI, *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni "trenta" all'"alternanza"*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 19.

punto di vista prettamente civilistico e affermava che con siffatta espressione "*si indica quella regola, secondo cui, rispettivamente, una certa situazione di fatto o diritto è inoperante se non è nota ad un determinato soggetto, o se è contrastata da un'opposta apparenza, o dalle risultanze degli indici di pubblicità; e, reciprocamente, tutto procede come se la situazione di fatto o diritto fosse quella erroneamente ritenuta da un certo soggetto, o quella apparente, o quella risultante dall'indice di pubblicità*"[200]. E se questo per l'Autore non poteva avere validità nel diritto privato, altrettanto non poteva dirsi per il diritto pubblico, poiché l'affidamento diventava strumento di armonizzazione tra la sicurezza dei diritti soggettivi acquisiti e la sicurezza del traffico giuridico o dell'agire giuridico[201].

Come già magistralmente scandagliato in letteratura[202], le aspettative generate dal legislatore troverebbero *una qualche forma di tutela*.

È necessario fissare in primo luogo una definizione di legittimo affidamento nel diritto costituzionale, anche se già individuabile in quanto già scritto. Esso è un principio che salvaguarda consolidate posizioni giuridiche soggettive createsi ai sensi di atti legislativi e amministrativi.

Ciò significa che i soggetti che vantano siffatte situazioni giuridiche hanno, sulla scorta di determinati elementi, una giustificata e consistente aspettativa di conservare quelle stesse situazioni giuridiche. Si parla, così, di consolidamento dell'affidamento.

---

[200] R. SACCO, voce *Affidamento*, in *Enc. dir*., I, Milano, 1958, p. 661.

[201] F.F. PAGANO, *Legittimo affidamento*, cit., p. 13. La nascita del legittimo affidamento è da ricondurre alla giurisprudenza costituzionale tedesca degli anni '50 del secolo scorso. Per un maggiore approfondimento, v. D.U. GALETTA, *Legittimo affidamento e leggi finanziarie, alla luce dell'esperienza comparata e comunitaria: riflessioni critiche e proposte per un nuovo approccio in materia di tutela del legittimo affidamento nei confronti dell'attività del legislatore*, in *Foro amm. TAR*, 2008, 6, p. 1904 ss.

[202] Si fa chiaro riferimento alla dirimente opera di F. MERUSI, *Buona fede*, cit., nello specifico p. 21.

Il principio del legittimo affidamento nasce, invero, nel diritto civile[203] e oggi se ne fa un grande uso nel diritto amministrativo[204], richiamandolo financo in alcune disposizioni di legge[205].

Ciò che, tuttavia, rileva in questa sede è la declinazione dell'affidamento nel diritto pubblico, nello specifico a livello costituzionale.

L'analisi non può che cominciare dalla ricerca del suo fondamento. Esso, infatti, è stato – anzi, continua a essere – oggetto di vivo dibattito tra gli studiosi, dato che non trova esplicito riconoscimento né nella Costituzione italiana né nei Trattati dell'Unione europea.

---

[203] Nel diritto civile lo si riconduce alla figura della buona fede (C.M. BIANCA, *La nozione di buona fede quale comportamento* contrattuale, in Riv. Dir. Civ, 1983, I, p. 205 ss; F. MANGANARO, *Principio di buona fede e attività delle amministrazioni pubbliche*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1995, p. 14 e 177 ss.; L. LORELLO, *La tutela del legittimo affidamento tra diritto interno e diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 217; G. MATUCCI, *Tutela dell'affidamento e disposizioni transitorie*, Cedam, Padova, 2009, p. 222; F.F. PAGANO, *Legittimo affidamento*, cit., p. 21). Tradizionalmente, quest'ultima nozione viene bipartita tra buona fede soggettiva, cioè l'erronea convinzione di agire nel rispetto di norme giuridiche o ignorando di ledere l'altrui diritto, e buona fede oggettiva. Quest'ultima è una regola di condotta generale per le parti contrattuali ed è richiamata in molteplici articoli del Codice civile (Artt. 1175, anche se si parla di "correttezza", 1337, 1338, 1375, cod. civ.).
Invero, il principio di *bonas* fide deve essere esteso a qualsiasi contatto tra i soggetti dell'ordinamento. Il fondamento di siffatta regola è individuato nel principio solidaristico e quindi – a livello costituzionale – nell'art. 2 Cost, in una duplice accezione: da un lato, il principio del neminem alterum non laedere, dall'altro, l'esercizio del diritto in modo da non arrecare eccesivo nocumento nei confronti di terzi.

[204] L'accezione è leggermente differente rispetto a quanto già enunciato. Una più recente definizione viene fornita dalla stessa Corte dei conti, Sez. III, 8 luglio 2020, n. 4392: "*Il principio di tutela del legittimo affidamento impone che una situazione di vantaggio, assicurata a un privato da un atto specifico e concreto dell'autorità amministrativa, non può essere successivamente rimossa, salvo che non sia strettamente necessario per l'interesse pubblico e fermo in ogni caso l'indennizzo della posizione acquisit*a".

[205] Esemplificativamente, si veda l'art. 10 dello Statuto del Contribuente, L. n. 212/2000, rubricato "*Tutela dell'affidamento e della buona fede. Errori del contribuente*". La disposizione statuisce: "*I rapporti tra contribuente e amministrazione finanziaria sono improntati al principio della collaborazione e della buona fede.*
Non sono irrogate sanzioni né richiesti interessi moratori al contribuente, qualora egli si sia conformato a indicazioni contenute in atti dell'amministrazione finanziaria, ancorché successivamente modificate dall'amministrazione medesima, o qualora il suo comportamento risulti posto in essere a seguito di fatti direttamente conseguenti a ritardi, omissioni od errori dell'amministrazione stessa.
Le sanzioni non sono comunque irrogate quando la violazione dipende da obiettive condizioni di incertezza sulla portata e sull'ambito di applicazione della norma tributaria o quando si traduce in una mera violazione formale senza alcun debito di imposta; in ogni caso non determina obiettiva condizione di incertezza la pendenza di un giudizio in ordine alla legittimità della norma tributaria. Le violazioni di disposizioni di rilievo esclusivamente tributario non possono essere causa di nullità del contratto".

L'affidamento è stato, inizialmente, configurato come principio costituzionale generale non scritto, con la medesima efficacia giuridica degli altri precetti generali contenuti nella Costituzione, riconducendolo al generale principio di buona fede oggettiva, che si tradurrebbe "*nell'obbligo di prendere in considerazione la situazione di affidamento precedentemente determinata dallo stesso legislatore e di non violarla se non per motivi comparativamente prevalenti su quelli che giustificano la tutela della situazione giuridica di vantaggio del cittadino*" [206].

Tuttavia, parte di dottrina – e, sebbene implicitamente, anche la giurisprudenza della Corte costituzionale – eccepisce all'autorevole tesi che la L. n. 87/1953, ai sensi degli artt. 23 e 27, imporrebbe "*la necessità dell'indicazione di termini costituzionali di riferimento (parametro) ancorati a specifici enunciati testuali (disposizioni)*"[207].

Altra tesi, invece, individua l'affidamento dei cittadini su posizioni ormai consolidatesi all'interno della loro sfera giuridica nel rapporto fiduciario che lega gli individui allo Stato[208]. Ciò consentirebbe di individuare l'appiglio costituzionale dell'affidamento nei principi dello Stato di diritto e della sovranità popolare ai sensi dell'art. 1 Cost.

Recuperando, ancora, gli studi del diritto privato, altra dottrina ha affermato che l'affidamento sarebbe corollario del principio del *neminem laedere* e del dovere di solidarietà, rinvenendo il fondamento nell'art. 2 Cost[209].

---

[206] F. MERUSI, *L'affidamento del cittadino*, Milano, 1970, p. 46 ss.; ID., *Buona fede e affidamento*, cit., p. 2 ss.

[207] P. CARNEVALE, G. PISTORIO, *Il principio di tutela del legittimo affidamento del cittadino dinanzi alla legge fra garanzia costituzionale e salvaguardia convenzionale*, in *Costituzionalismo.it,* fasc. 1/2014, 07/05/2014, p. 2.

[208] P. CARNEVALE, *Legge di interpretazione autentica, tutela dell'affidamento e vincolo rispetto alla giurisdizione, ovvero del «tributo» pagato dal legislatore-interprete «in materia tributaria» al principio di salvaguardia dell'interpretazione «plausibile»*, in *Giur. it.*, 2001, 2415 ss.

[209] G. GUARINO, *Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, 1962, II, p. 144; S. RODOTÀ, *Le fonti*

Inoltre, nell'individuazione dei possibili agganci costituzionali dell'affidamento, non si può non citare l'art. 3 Cost. È chiaro che il principio del legittimo affidamento sia in stretto legame con il principio di eguaglianza e non discriminazione, poiché si tratta di medesime fattispecie disciplinate, però, da differenti normative[210].

In letteratura, non è mancato chi ha ricondotto l'affidamento del cittadino alle norme costituzionali su libertà e dignità umana, poiché esso sarebbe funzionale alla capacità di autorealizzazione dell'individuo[211].

Si aggiunga poi anche il diverso utilizzo dell'art. 3 Cost., nella sua declinazione del criterio di ragionevolezza, nel senso di non irragionevole uso della discrezionalità, che, a volte, viene utilizzato anche dalla Corte costituzionale, quale fondamento della salvaguardia del legittimo affidamento[212].

Merita d'essere ricordata anche quella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo l'affidamento, di cui meglio *infra*, per la quale l'affidamento costituirebbe un vero e proprio bene rientrante nella tutela del diritto di proprietà[213], dunque l'art. 41 Cost.

---

di integrazione del contratto, in AA.VV., *Studi di diritto civile*, diretti da R. NICOLÒ, F. SANTORO PASSARELLI, Milano, 1969, p. 171 ss.; F. MANGANARO, *Principio di buona fede e attività delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 116, che specifica: "*il principio di buona fede o di correttezza discende, perciò, dal dovere di solidarietà di cui all'art. 2 della Costituzione e consiste nell'esercitare i diritti in maniera tale da non comportare un eccessivo sacrificio della sfera giuridica altrui*".

[210] F.F. PAGANO, *Legittimo affidamento*, cit., p. 208, sebbene l'A. faccia riferimento a una "*dimensione costituzionale sistemica dell'affidamento*".

[211] F. MOSCHETTI, *Il principio di capacità contributiva*, Padova, CEDAM, 1973, p. 325; E. DELLA VALLE, *Affidamento e certezza nel diritto tributario*, Milano, Giuffrè, 2001, 91 ss.

[212] Prima tra tutte, Corte cost., sent. n. 416/1999. Per un maggiore approfondimento, v. P. PASSAGLIA, *La Corte costituzionale decide…su cosa decidere: qualche osservazione su una sentenza in parte «didattica» e in parte «evasiva»*, in *Foro it.*, 1999, I, 2462 ss.; P. CARNEVALE, *"... Al fuggir di giovinezza... nel doman s'ha più certezza" (Brevi riflessioni sul processo di valorizzazione del principio di affidamento nella giurisprudenza costituzionale)*, in Giur. cost., 1999, 3643 ss.

[213] *Stratis Andreatis c. Grecia; Lecarpentier e altri c. Francia; Achache c. Francia*.

In una soluzione di sintesi delle tesi precedentemente esposte, invece, altra parte di dottrina ha evidenziato la sistematicità del principio dell'affidamento, affermando l'ampiezza del quadro costituzionale di riferimento e l'impossibilità di ipotizzare un univoco e onnicomprensivo parametro. Detto principio, dunque, sarebbe richiamato dal principio di sovranità popolare *ex* art. 1 Cost., dal principio di inviolabilità dei diritti *ex* art. 2 Cost., dai principi di libertà ed eguaglianza, *ex* art. 3, comma secondo, Cost., dalla tutela della capacità giuridica, della cittadinanza e del nome, *ex* art. 22 Cost, dal principio di precostituzione del giudice, di legalità e di prevedibilità delle pene *ex* art. 25 Cost., e così via.[214]

Nello specifico, il grande ostacolo nell'analisi del fondamento giuridico del principio dell'affidamento, tuttavia, è la questione inerente alla sua configurabilità in principio autonomamente tutelabile ovvero da tutelare solo *per relationem*, con la necessità di creare un parametro composito tra l'affidamento e un valore di rango primario.

Parte di dottrina, seguita poi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale[215], ha da sempre sostenuto che il principio in questione non possa avere un'autonoma rilevanza[216]. Anzi, non trovando espliciti riferimenti in Costituzione, non potrebbe essere annoverato tra i diritti fondamentali di cui all'art. 2 Cost.

---

[214] M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica*, in *Giur. Italiana*, IV, 2007, pp.1838,1839; D.U. GALLETTA, *Legittimo affidamento e leggi finanziarie*, cit., 1916. Più di recente, come anticipato, anche F.F. PAGANO, *Legittimo affidamento*, cit., p. 206 e ss.

[215] Corte cost., sent. nn. 349/1985; 397/1994; 416/1999; 525/2000; 446/2002; 364/2007; 74/2008. Invero, la giurisprudenza costituzionale è ondivaga, dato che a volte tutela in via indiretta il principio di affidamento utilizzando il criterio di ragionevolezza, ai sensi dell'art. 3 Cost., e altre volte richiede come necessario il c.d. parametro composito.

[216] M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività*, cit., p.1838, che, invero, fa riferimento al c.d. "aggancio congiunto" a specifiche norme costituzionali per individuare il fondamento dell'affidamento; più netto, invece, A. PUGIOTTO, *Le leggi interpretative a corte: vademecum per giudici a quibus*, in *Giur. Cost*., 2008, che suggerisce anche la distinzione tra affidamento legittimo e mera situazione soggettiva di fiducia; P. CARNEVALE, *La tutela del legittimo affidamento… cerca casa*, *Giur. Cost*., 2011, p. 21, che parla proprio della tutela *per relationem*, negando una dimensione sistemica del

L'unico spiraglio di tutela per l'affidamento dovrebbe essere rinvenuto in una sorta di "parametro composito" formato dall'art. 3 Cost., eletto a formale presidio del principio di salvaguardia del legittimo affidamento, e da un'ulteriore disposizione costituzionale, relativa al diritto sostanziale che nel caso di specie è stato violato.

Dall'altro lato, invece, c'è chi – come abbiamo visto – ha ritenuto il principio dell'affidamento un elemento connaturato al sistema costituzionale[217]. Siffatta impostazione, però, è stata corroborata anch'essa a livello giurisprudenziale. Infatti, è stata proprio la Corte europea dei diritti dell'uomo – così come la Corte di Giustizia dell'Unione europea – a riconoscere il principio dell'affidamento (e anche quello della certezza del diritto) come meritevole di tutela in via del tutto autonoma[218].

Ciò che, tuttavia, è sempre ricorrente nella trattazione dell'affidamento nel diritto pubblico è la sua stretta relazione con un altro principio di difficile sistematica, cioè la certezza del diritto[219].

---

principio in trattazione (ancora prima, ID., *Più ombre che luci su di un tentativo di rendere maggiormente affidabile lo scrutinio della legge sotto il profilo della tutela del legittimo affidamento*, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 3670).

[217] F. MERUSI, *Buona fede*, cit., p. 46; R. TARCHI, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, Milano 1990, pag. 62; più di recente, ancorandolo anche alle specifiche disposizioni costituzionali che sono già state citate, F.F. PAGANO, *Legittimo affidamento*, cit., p. 208.

[218] Corte europea dei diritti dell'uomo, 14 febbraio 2006, *Lecarpentier e altri c. Francia* e Corte europea dei diritti dell'uomo, 3 ottobre 2006, *Achache c. Francia*; *Agrati e altri c. Italia*, ric. N. 43549/08, 6107/09 e 5087/09, del 7 giugno 2011.

[219] Sul tema: P. CALAMANDREI, *La certezza del diritto e le responsabilità della dottrina*, in *Rivista di diritto commerciale*, I, 1942, 345 ss.; F. CARNELUTTI, *La certezza del diritto*, in *Rivista di diritto processuale civile*, I, 1943, 87 ss.; F. LOPEZ DE OÑATE, *La certezza del diritto*, a cura di G. ASTUTI e con appendice di M. CORSALE, Milano, 1968; G. FRANCHI, F. BERTI ARNOALDI VELI, G. CONSO, *Certezza del diritto e legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, IV, 1970, 3; A. PIZZORUSSO, *Certezza del diritto. Profili applicativi*, in *Enciclopedia giuridica*, VI, 1988; M. CORSALE, *Certezza del diritto* ivi; ID., *Certezza del diritto e crisi di legittimità*, Milano, Giuffrè, 1979; L. GIANFORMAGGIO, *Certezza del diritto*, in *Digesto delle discipline privatistiche (sez. civ.)*, II, 1988, 275 ss.; S. COTTA, *La certezza del diritto. Una questione da chiarire*, in Rivista di diritto civile, I, 1993, 321 ss; G. GOMETZ, *La certezza giuridica come prevedibilità*, Torino, 2005.

Nel nostro ordinamento, mutando gli approdi del diritto tedesco[220], si è sempre sovrapposta la trattazione della certezza del diritto e del legittimo affidamento[221]. Infatti, è innegabile che essi traggano la loro origine dalla medesima matrice, cioè la sicurezza dei rapporti giuridici e per questo i principi risultano "*assiologicamente connessi e tendono sovente a sovrapporsi praticamente*"[222] divenendo "*una sorta di endiadi*"[223].

Laddove ci si volesse discostare dalla tradizione giurisprudenziale maggioritaria, e quindi non si volesse riconoscere il legittimo affidamento come corollario o ramificazione della certezza del diritto, si potrebbe facilmente distinguere i due concetti alla luce dei diversi ambiti di operatività. Se, da un lato, la certezza del diritto opera in astratto e in senso oggettivo, dall'altro, il legittimo affidamento ha caratteristiche concrete e soggettive[224].

Si può senz'altro sostenere che la certezza del diritto sia da sempre concepita come ambivalente.

---

[220] Si cominciò a parlare del legittimo affidamento meritevole di tutela come corollario, ramificazione, della certezza del diritto. Per un maggiore approfondimento, F. MERUSI, *Buona fede e affidamento*, cit., p. 21 ss.; E. CASTORINA, *«Certezza del diritto» e ordinamento europeo: riflessioni attorno ad un principio «comune»*, in *Riv. it. dir. pub. com*., 1998, 1194 ss.

[221] F.F. PAGANO, *Legittimo affidamento*, cit., p. 56.

[222] M. LUCIANI, *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, in *Rivista AIC*, 4/2014, p. 31.

[223] P. CARNEVALE, *I diritti, la legge e il principio di tutela del legittimo affidamento nell'ordinamento italiano. Piccolo divertissement su alcune questioni di natura definitoria*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli, ESI, 2012, III, p. 1936.

[224] M. LUCIANI, *Garanzie ed efficienza,* cit., p. 31. Si potrebbe anche sostenere, come fatto l'Avvocato Generale Cosmas nella pronuncia *Duff* della CGUE (Corte di Giustizia, sentenza 15 Febbraio 1986, causa C-63/93, *Duff c. Minister for Agriculture and Food e Attorney General*, conclusioni avvocato generale Cosmas, in Raccolta, p. I-572, punto 24), che la certezza del diritto e il legittimo affidamento differiscano sotto il fattore del tempo, il primo è statico, imponendo chiarezza e precisione, il secondo è dinamico, imponendo il rispetto dei rapporti giuridici nel tempo. V. anche P. CARNEVALE, *I diritti, la legge e il principio*, cit., p. 1942; M. GIGANTE, *Mutamenti nella regolazione dei rapporti giuridici e legittimo affidamento*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 7; M. BACCI, *L'evoluzione del principio del legittimo affidamento nel diritto dell'Unione europea e degli Stati membri*, 2015, in masterdirittoprivatoeuropeo.it, p. 16.

Da un lato, è stata intesa come prevedibilità delle conseguenze giuridiche dei comportamenti degli individui[225].

Dall'altro lato, è stata concepita – in un approccio garantista – come possibilità di conoscere *ex ante* i limiti dell'esercizio legale del potere coercitivo, quindi nel senso della stabilità dei rapporti giuridici[226].

Senz'altro, la nozione in esame è divenuta "*valore e principio «contenitore» di concetti plurimi e differenziati, ancorché reciprocamente connessi*"[227]: la stabilità della regolamentazione giuridica nel tempo, l'efficacia dell'ordinamento, l'osservanza delle norme giuridiche da parte dei destinatari delle stesse, l'accessibilità delle prescrizioni alla conoscenza degli interessati, l'effettiva cognizione del diritto da parte dei consociati, l'univocità delle qualificazioni giuridiche, la possibilità di prevedere l'intervento degli organi giuridici di applicazione e di esecuzione, la prevedibilità del contenuto delle decisioni del giudice, l'inviolabilità dei diritti quesiti, la conformità del diritto a standards di giustizia, l'artificiosa certificazione dei fatti o degli atti da parte dell'ordinamento giuridico, la presenza nel sistema giuridico di alcuni istituti

[225] M. CORSALE, *Certezza del diritto e crisi di legittimità*, cit., p. 29 ss.; M. LUCIANI, *Garanzie ed efficienza*, cit. L. GIANFORMAGGIO, *Certezza del diritto*, cit., individuò tre diverse prospettive della certezza del diritto: *"a) prevedibilità dell'intervento, e quindi anche del non intervento, di organi con competenza giuridica decisionale o meramente esecutiva in relazione ad una (a ciascuna) singola fattispecie concreta; b) prevedibilità dell'esito di un (di ciascun) eventuale intervento di un organo con competenza giuridica decisionale, cioè la prevedibilità della decisione giuridica; c) sicurezza dei rapporti giuridici, in virtù di una presumibile stabilità della regolamentazione, o* coherence *tra normative susseguentisi nel tempo*".

[226] G. GUASTINI, *La certezza del diritto come principio di diritto positivo?*, in *Le Reg.*, 1986, p. 1094 ss.

[227] A. RUGGERI, *La certezza del diritto allo specchio, il "gioco" dei valori e le "logiche" della giustizia costituzionale (a proposito dei conflitti di attribuzione originati da sentenze passate in giudicato)*, in *Dir. Soc.*, 1993, p. 149.

specifici, quali, ad esempio, l'irretroattività della legge, il principio di legalità, la separazione dei poteri e la distinzione delle funzioni pubbliche[228].

Di fatti, si affronteranno nei paragrafi che seguono il problema della retroattività delle leggi e quello dei diritti quesiti, ma, ritornando, in conclusione, alla distinzione tra certezza del diritto e legittimo affidamento, si può affermare che la certezza del diritto sia valore intrinseco e premessa necessaria di ogni ordinamento giuridico[229], mentre il legittimo affidamento sia una pretesa soggettiva circa la stabilità legislativa delle situazioni giuridiche favorevoli vantate dai privati.

Come anticipato, quando si parla di stabilità dei rapporti giuridici, che sia in senso oggettivo e astratto o in senso soggettivo e concreto, un altro fondamentale principio investe il binomio certezza-affidamento, e cioè il principio di irretroattività delle leggi, che, tuttavia, merita trattazione autonoma.

3. Il principio di irretroattività e i diritti quesiti

Si può affermare che il principio di irretroattività sia un principio consolidato dello Stato di diritto, in stretta correlazione alla certezza del diritto nella prospettiva predittiva e anche al principio dell'affidamento del cittadino nei confronti dello Stato,

[228] L. GIANFORMAGGIO, *Certezza del diritto*, cit., pp. 274-278. Per una completa, ma essenziale, bibliografia sul principio in esame, v. anche A. PIZZORUSSO, *Certezza del diritto II), Profili applicativi*, in *Enc. giur.*, VI, 1988; M. CORSALE, *Certezza del diritto. I. Profili teorici*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, IX, 1989;

[229] E. CASTORINA, «*Certezza del diritto» e ordinamento europeo*, cit., p. 1179; P. CARNEVALE, *I diritti, la legge e il principio di tutela del legittimo affidamento nell'ordinamento italiano*, cit., p. 1939.

poiché il consociato deve potere porre in essere comportamenti in un quadro normativo conosciuto e non modificato *a posteriori*[230].

L'affidamento è, infatti, da sempre stato riconosciuto principale limite alla retroattività degli atti normativi, ma prima ancora di verificare la legittimità degli interventi retroattivi, problema di carattere pregiudiziale è l'individuazione della nozione di retroattività[231].

A differenza dei due principi citati, il principio di irretroattività ha espliciti riferimenti normativi.

A livello costituzionale si disciplina il principio solo relativamente alle leggi penali, stabilendo – ai sensi dell'art. 25, comma secondo, Cost. – che la legge che prevede una sanzione penale deve essere necessariamente entrata in vigore prima del fatto commesso[232].

---

[230] A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2020, p. 91. Il principio di irretroattività è stato utilizzato finanche per distinguere la certezza del diritto dal legittimo affidamento, affermando che se il primo serve a definire la regola, il secondo ne limita l'eccezione. V. G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, CEDAM, 2012, p. 111; G. VITALE, *Riflessioni tra il legittimo affidamento e gli altri principi generali dell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, p. 569 ss.

[231] R. CAPONI, *La nozione di retroattività della legge*, in *Giur. Cost.*, 1990, p. 1332-1368.

[232] La letteratura è sconfinata, v. come trattazione monografica più recente D. PERRONE, *Nullum crimen sine iure*, Torino, 2019. Sul punto, esemplificativo del legame tra retroattività e affidamento del cittadino, v. anche A. LANZAFAME, *Retroattività della lex mitior. Una riflessione sul diritto intertemporale tra principio del favor, tutela dell'affidamento, e libertà di autodeterminazione del singolo*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 08/04/2015.

Per quanto riguarda il principio di irretroattività in generale, il valore dell'eguaglianza, *ex* art. 3 Cost., "*non appare in grado di fondare un generale divieto di leggi retroattive. Esso, infatti, se per un verso vieta le leggi personali, per altro verso si declina nelle categorie che il legislatore individua, sino a richiedere l'intervento normativo per sopperire a taluni bisogni e ad ammettere leggi provvedimento*", A. CARIOLA, *Retroattività*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, v. 5, 2006, p. 5172.

Vieppiù, non sembrano fondativi a livello costituzionale del principio di irretroattività in generale né l'art. 25, comma primo, Cost., sulla precostituzione del giudice per l'affidamento in materia previdenziale o di iniziativa economica, né l'art. 53 Cost. sulla capacità contributiva. Sul punto, P. BARILE, P. CHELI, E. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, XI ed., Padova, 2007, p. 409; ma anche Corte cost., sentt. nn. 143/1982 e 315/1995.

Il principio di irretroattività generale è sancito, invece, da una disposizione di legge ordinaria, cioè l'art. 11 delle *Disposizioni sulla legge in generale*, c.d. *Preleggi del Codice civile*, che afferma: "*La legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo*"[233].

La mancata costituzionalizzazione del principio in generale ha fatto sì che molti, tra cui anche la Corte costituzionale[234], considerino quest'ultimo come derogabile purché l'intervento sia ragionevole e non arbitrario.

Invero, il principio di irretroattività – anche se non costituzionalmente vincolante – è assurto a principio fondante dell'ordinamento in quanto espressione di civiltà giuridica.

Rinviando ad altre sedi l'impervio cammino della ricostruzione della nozione in esame[235], in questa sede ci si limita a individuare una definizione generalmente accettata del principio di irretroattività con la finalità di individuarne limiti ed eccezioni.

---

[233] La lettera della disposizione è la medesima dell'art. 2 delle disposizioni preliminari al Codice civile del 1865.

[234] A solo titolo esemplificativo, si vedano Corte cost., sentt. nn. 390/1995; 361 e 417/1996; 211/1997; 419/2000.

[235] "*L'unico punto sul quale gli studiosi sono d'accordo sta nel sottolineare le difficoltà della materia alla quale ci si trova di fronte*". Così R. CAPONI, *La nozione di retroattività*, cit., p. 1134, descrive magistralmente la quasi caotica letteratura sul tema. In molti hanno sviscerato il problema, ma ci sono degli autori che non possono non essere citati, G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Profili costituzionali della irretroattività delle leggi*, Milano, 1970; G. AZZARITI, *Il principio della irretroattività della legge e i suoi rifletti di carattere costituzionale*, in *Riv. Trim. dir. Proc. civ.*, 1955, p. 622 ss.; P. BARILE, *Note e pareri sull'irretroattività delle norme tributarie*, in *Il diritto dell'economia*, 1957, p. 41 ss.; A. CERRI, *Leggi retroattive e costituzione. Spunti critici e ricostruttivi*, in *Giur. Cost.*, 1975, p. 517 ss.; C. ESPOSITO, *Irretroattività e legalità delle pene nella nuova Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova, 1954; L. PALADIN, *Appunti sul principio di irretroattività delle leggi*, in *Foro Amm.*, 1959, I, p. 946 ss.; A.M. SANDULLI, *Il principio della retroattività delle leggi e la Costituzione*, in *Foro amm.*, 1947, II, p. 73 ss.; R. QUADRI, *Dell'applicazione della legge in generale*, in V. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario del codice civile*, Bologna, Zanichelli, 1974, p. 36 ss.; G. PACE, *Il diritto transitorio. Con particolare riguardo al diritto privato*, Milano, s.d.; e ancora più indietro nel tempo, C.F. GABBA, *Teoria della Retroattività delle leggi*, 3° ed., Torino, 1891. Più recentemente, si veda anche M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività*, cit.

Il principio di irretroattività fisserebbe un limite nei confronti dell'attività legislativa, che potrebbe disporre la sua volontà solo *quoad futurum*: la nuova legge potrebbe avere solo efficacia *ex nunc*, da ora. Si escluderebbe, dunque, che una norma possa applicarsi a fatti o atti verificatisi antecedentemente alla sua entrata in vigore. Ciò, chiaramente, è da sempre stato ritenuto a salvaguardia della "*certezza dei destinatari delle norme, i quali per decidere circa l'attività da porre in essere debbono poter sapere gli effetti nel tempo dei loro atti*"[236].

Tuttavia, per qualsiasi ragione, anche di mera opportunità politica, il legislatore potrebbe decidere di trasporre l'efficacia della legge indietro nel tempo, prima della data dell'entrata in vigore, e quindi dotando l'atto normativo di una efficacia *ex tunc*, da allora[237].

Così, infatti, già negli anni '70 del secolo scorso si evidenziava che il principio della irretroattività era "violato con chiara regolarità"[238], e ciò ha condotto alla

[236] A. CARIOLA, *Retroattività*, cit. p. 5172, che cita C.M. BIANCA, *Diritto civile, I. La norma giuridica. I soggetti*, II ed., Milano, Giuffrè, p. 112 ss.

[237] Si deve in questo caso dare atto anche delle difficoltà teoriche e pratiche delle leggi di interpretazione autentica. Esse sono ritenuta naturalmente (*rectius* implicitamente) retroattive e così – oggi – vengono equiparate alle leggi ordinarie con effetti retroattivi e si riconosce loro i medesimi limiti. G. MARZANO*, L'interpretazione della legge con particolare riguardo ai rapporti tra interpretazione autentica e giurisprudenziale*, Milano, Giuffré, 1955; G. GROTTANELLIDÉ SANTI, Profili costituzionali della irretroattività delle leggi, cit.; M. MANETTI, *Retroattività e interpretazione autentica: un brusco risveglio per il legislatore*, in *Giur. Cost.*, 1990, p. 963 ss.; A. GARDINO CARLI, *Il legislatore interprete. Problemi attuali in tema di interpretazione autentica delle leggi*, Milano, Giuffré, 1997; G. VERDE, *L'interpretazione autentica della legge*, Torino, Giappichelli, 1997; A. ANZON (a cura di), *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, Torino, Giappichelli, 2001; P. CARNEVALE, *Legge di interpretazione autentica*, cit., 2415 ss.; A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Milano, Giuffré, 2003; M. SEMERARO, *Interpretazione autentica, retroattività e ragionevolezza*, in *Rass. dir. civ.*, 2011, 1200 ss.; P. CARNEVALE - G. PISTORIO, *Il principio di tutela del legittimo affidamento del cittadino dinanzi alla legge fra garanzia costituzionale e salvaguardia convenzionale*, cit.; L. DE GRAZIA, *La retroattività possibile*, Rimini, Maggioli, 2016; F.F. PAGANO, *Legittimo affidamento e attività legislativa*, cit., p. 232 ss., che dà atto anche del contrasto tra la giurisprudenza della Corte costituzionale e quella della Corte europea dei diritti dell'uomo proprio in ordine alla possibilità di ricorrere alle leggi di interpretazione autentica per dirimere contrasti giurisprudenziali.

[238] G. GROTTARELLI DE' SANTIS, *Profili costituzionali della irretroattività delle leggi*, cit. Invero, si deve evidenziare che sin dal diritto romano il diritto intertemporale e la retroattività fossero improntati

trasformazione del principio di irretroattività da principio generale dell'ordinamento[239] a mera guida per il legislatore e l'interprete, con la Corte costituzionale che utilizza il principio in esame per porre un più penetrante sindacato di ragionevolezza nelle scelte operate dal legislatore[240].

Prima ancora di vedere in che modo l'affidamento del cittadino è divenuto un limite agli interventi retroattivi del legislatore, è utile tuttavia specificare la nozione di retroattività nella duplice eccezione di retroattività propria e retroattività impropria[241].

La retroattività in senso proprio si configurerebbe quando la legge intervenga nei confronti di fattispecie esauritesi nel passato: "*indica la pretesa di un atto di applicarsi e di esplicare efficacia in ordine ai rapporti sorti anteriormente a esso*"[242].

La retroattività in senso improprio, invece, si configurerebbe quando le nuove disposizioni intervengano nei confronti di fattispecie che erano già disciplinate dalla legge abrogata ma che non si sono ancora esaurite. Cioè, si tratterebbe di una legge modificativa *de futuro* di rapporti di durata[243].

---

al binomio regola-eccezione, v. R. CAPONI, *La nozione di retroattività della legge*, cit., p. 1339; F.F. PAGANO, *Legittimo affidamento*, cit., p. 117 ss.

[239] Quasi romanticamente autorevole dottrina riteneva che "*la retroattività degrada l'uomo da soggetto ad oggetto (...), equivale al disconoscimento di quella libertà che lo Stato di diritto vuole garantita come espressione della personalità*" e che il principio di irretroattività così non dovesse essere cercato nelle disposizioni espresse della Costituzione italiana poiché "*corre nelle viscere di tutto l'ordinamento*". R. QUADRI, Dell'applicazione della legge in generale, cit., 170.

[240] A. CARIOLA, *Retroattività*, cit. p. 5171 ss.; L. PALADIN, *Appunti sul principio di irretroattività delle leggi*, cit., p. 947-948; R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, in G. IUDICA, P. ZATTI (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 283 e ss.; S. FOIS, *Irretroattività, astrattezza e limiti della legge regionale: osservazioni critiche*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, II, Padova, Cedam, p. 1238 e ss. M. LUCIANI, *Il dissolvimento della nozione di retroattività*, cit., p. 1883, afferma che si debba parlare di presunzione di "minimo impatto temporale", vincibile dal mero uso degli ordinari criteri interpretativi (letterale, teleologico, sistematico), in luogo della presunzione di irretroattività. Parte di dottrina ha addirittura individuato il principio di ragionevolezza quale unico limite alle leggi di segno retroattivo, v. A. CERRI, *Leggi retroattive e Costituzione. Spunti critici e ricostruttivi*, in *Giur. Cost.*, 1975, p. 517 ss.

[241] La distinzione nasce sempre in seno alla giurisprudenza costituzionale tedesca, precisamente con la decisione dell'11 maggio 1960.

[242] A. CARIOLA, *Retroattività*, cit., p. 5171.

[243] G. FURGIUELE, *Diritti acquisiti*, p. in *Digesto civ.*, V, Torino, 2004 (rist.), p. 369; F. ROSSELLI, *Sull'affidamento del cittadino nella coerenza del legislatore e dei giudici*, in *Studi in memoria di G.*

Con riferimento alla retroattività e ai rapporti durevoli, vengono in rilievo i cc.dd. diritti quesiti.

Si dice quesito, o *acquisiti*, il diritto che sia "*conseguenza di un fatto idoneo a produrlo, in virtù della legge del tempo in cui il fatto venne compiuto, benché l'occasione di farlo valere non siasi presentata*" e che "*entrò a fare parte del patrimonio di chi lo ha acquistato*" ai sensi della legge precedente[244].

Dai diritti quesiti, tuttavia, andrebbero distinte le mere aspettative di diritto, cioè le fattispecie nelle quali il soggetto si ritrovi solamente in una posizione astratta di acquisire un diritto in base alla normativa vigente[245].

Gorla, Milano, 1994, 327, che afferma che la norma è impropriamente retroattiva quando incida "*su rapporti di durata modificandone l'assetto per il futuro e così frustrando le aspettative, per lo più economiche, delle parti*". Invero, c'è anche chi ha sostenuto la natura non retroattiva di tali interventi: "*non è retroattiva quella legge che modifica o estingue gli effetti durevoli chiamati a prodursi nel tempo del suo vigore, anche se la situazione di fatto cui essa ricollega il suo effetto giuridico si collochi anteriormente alla sua entrata in vigore*", R. CAPONI, *L'efficacia del giudicato civile nel tempo*, Milano, 1990, p. 51.

[244] C.F. GABBA, *Teoria della retroattività*, cit., p. 191; così anche nella manualistica, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, 9° ed., Padova, 1975, p. 365, e C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., Torino, 1985, pp. 169-170, come sottolineato da G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Diritti acquisiti*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XI, Roma, 1989.
Come sottolineato da E. BINDI, *Diritti quesiti*, in *Enc. giur. Treccani*, 2008, p. 1, sono state date molte altre definizioni, tutte comunque rassomiglianti a quella già riportata: "*quei diritti che sono fatti valere sotto il vigore della nuova legge, ma sono stati acquistati al patrimonio in epoca precedente*" (F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, Napoli, 2006, p. 43); "*quei diritti per l'acquisto dei quali, prima dell'entrata in vigore della nuova legge, si sono soddisfatti tutti i requisiti che la legge precedente richiedeva; diritti quesiti, cioè, sono quelli già entrati a far parte del patrimonio del soggetto, sebbene l'occasione per farli valere si presenti sotto la nuova legge*" (A. TRABUCCHI, *Istituzioni di diritto civile*, Padova, 2005, p. 27).

[245] Questa distinzione continua a essere impiegata anche dai giudici di merito e di legittimità, soprattutto nell'ambito della contrattazione collettiva del lavoro, ove è più facile affermare l'intangibilità dei diritti quesiti essendo fonti secondarie e in quanto tali gerarchicamente inferiori all'art. 11 preleggi (A. CARIOLA, *Retroattività*, cit., p. 5175). V. Cass. Sez. Lav. 23 maggio 2023, n. 14216, la cui massima asserisce: *"Il contratto collettivo, senza predeterminazione di un termine di efficacia, non può vincolare per sempre tutte le parti contraenti, perché finirebbe in tal caso per vanificarsi la causa e la funzione sociale della contrattazione collettiva, la cui disciplina, da sempre modellata su termini temporali non eccessivamente dilatati, deve parametrarsi su una realtà socio economica in continua evoluzione, sicché a tale contrattazione va estesa la regola, di generale applicazione nei negozi privati, secondo cui il recesso unilaterale rappresenta una causa estintiva ordinaria di qualsiasi rapporto di durata a tempo indeterminato, che risponde all'esigenza di evitare - nel rispetto dei criteri di buona fede e correttezza nell'esecuzione del contratto - la perpetuità del vincolo obbligatorio. Ne consegue che, in caso di disdetta del contratto, i diritti dei lavoratori, derivanti dalla pregressa disciplina di miglior favore, sono intangibili solo in quanto siano già entrati nel patrimonio del lavoratore quale corrispettivo di una prestazione già resa o di una fase del rapporto già esaurita, e non anche quando*

Anche i diritti quesiti, però, non vengono menzionati dalla Costituzione italiana né dalle disposizioni preliminari al Codice civile.

In Assemblea costituente, nel dibattito sull'opportunità di aggiungere un principio costituzionale di irretroattività generale e di intangibilità dei diritti quesiti, venne presentato un emendamento con il quale si prevedeva l'aggiunta di siffatta disposizione: "*la legge dispone per l'avvenire (…) essa non ha efficacia retroattiva nei confronti dei diritti quesiti*"[246].

Tuttavia, questa modifica venne espressamente respinta – con ferma convinzione – poiché si ritenevano superabili dal legislatore proprio i diritti quesiti. Si affermò, infatti, la necessità di *procedere con estrema cautela (…). Non v'è dubbio che il principio della irretroattività debba guidare tutta la legislazione e tutta l'attività del legislatore; ma quando si verte nel campo del diritto privato non si può trascurare il carattere specifico di mobilità che lo caratterizza e distingue, specie in materia di diritti sociali, di fronte ai quali non dobbiamo né possiamo fin da questo momento cristallizzare e incatenare in formule rigide la necessaria libertà del legislatore futuro, il quale però dovrà usarne con prudenza e col dovuto rispetto, compatibile col bene generale, dei diritti quesiti*[247].

---

vengano in rilievo delle mere aspettative sorte alla stregua della precedente più favorevole regolamentazione". Cfr. anche Cass., sez. lav., 17.8.2018, n. 20765; Cass., sez. lav., 18.6.2018, n. 16043; Cass., sez. lav., 19.2.2014, n. 3982; Cass., sez. lav., 2.4.2001, n. 4839; Cass. n. 18548/2009; Cass., sez. lav., 8.5.2000, n. 5825; Cass., sez. lav., 28.11.2016, n. 24109; Cass., sez. lav., 18.9.2007, n. 19351; Cass., sez. lav., 8.5.2000, n. 5825; Cass., sez. lav., 17.3.1999, n. 2429; Cass., sez. lav., 12.9.1995, n. 9646; Cass., sez. lav., 23.7.1994, n. 6845; Cass. sez. lav., 1.7.2014, n. 14944; Cass., sez. lav., 29.9.2009, n. 20838; Cass., sez. lav., 22.6.2004, n. 11634.

L. LORELLO, *La tutela del legittimo affidamento*, cit., p. 157, distingue, invero, due tipologie di aspettativa: quella semplice, cioè la mera convinzione che un dato evento si realizzerà, e quella ragionevole, cioè la convinzione fondata su informazioni attendibili che un dato evento si realizzerà.

[246] L'emendamento era a firma dell'On. Dominedò, A.P. Cam. 2869-2870.

[247] Si cita l'intervento dell'on. Tupini. *Assemblea costituente, Resoconti stenografici*, 2869-2870.

Questa nozione, nata – esattamente come il legittimo affidamento – quale argine agli interventi retroattivi (in senso improprio[248]) del legislatore, forse anche a causa della mancata costituzionalizzazione, non ha avuto una grande fortuna nell'ordinamento giuridico italiano repubblicano[249].

Di fatti, è stata sempre esclusa l'intangibilità di siffatta categoria di diritti, anche dalla Corte costituzionale[250], per come meglio si vedrà.

---

[248] In letteratura si è sostenuto, infatti, che il rispetto dei diritti quesiti "*non ha niente a che vedere con le questioni della efficacia di una legge nel tempo, visto che tali diritti possono essere violati anche da leggi che retroattive non sono*", R. TARCHI, *Le leggi di sanatoria*, cit., p. 125; G. PACE, *Il diritto transitorio*, cit., pp. 1011-1012.

[249] È stato autorevolmente sostenuto che il concetto di diritto quesito non è di alcuna utilità poiché reminiscenza di tempi passati incompatibili con l'attuale impianto costituzionale. "*Il diritto costituzionale vigente comporta che anche la tutela dei diritti fondamentali ponga al centro la «persona» in tutta la sua socialità e non solo come individuo e, quindi, impone di tener conto anche delle altre «persone», titolari anch'esse di diritti fondamentali costituzionalmente rilevanti*". I diritti quesiti, così, sarebbero stati superati attraverso l'affermazione dei principi di socialità e solidarietà e dalla soddisfazione di altri diritti individuali ugualmente fondamentali. M. PERSIANI, *Diritti a pensione, diritti quesiti, diritti tiranni*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 1/2019, p. 9.

Parte di dottrina ha ritenuto che la "teoria del fatto compiuto" potesse essere la logica evoluzione dei diritti quesiti – congenitamente lacunosi – in grado di risolvere la questione della retroattività. La citata teoria stabilisce che le fattispecie rimangano disciplinate dalla legge vigente al momento del loro compimento, cioè quel concetto più facilmente riconducibile al brocardo *tempus regit actum*. In altre parole, il punto di vista traslava dal diritto, che si doveva acquisire, al fatto, che, invece, si compiva in un determinato e specifico momento storico, agevolando – nell'ottica dei fautori della tesi – la soluzione del diritto intertemporale poiché posta così sul piano dell'obbiettività insita nel concetto di fatto.

La teoria del fatto compiuto, tuttavia, con la sua distinzione tra fatto generatore ed effetto, è "risultata artificiosa, in quanto le nozioni sono relative" (A. GIULIANI, *Le disposizioni sulla legge in generale. Gli articoli da 1 a 15*, in *Trattato di diritto privato, 1, Premesse e disposizioni preliminari*, diretto da P. RESCIGNO, Torino, 1999, p. 243), incapace di risolvere i medesimi problemi che avrebbe voluto fronteggiare la tesi dell'intangibilità dei diritti quesiti e anch'essa priva di alcun fondamento costituzionale. Sul punto, D. DONATI, *Il contenuto del principio della irretroattività delle leggi*, Roma, 1915, p. 289 ss.; F. FERRARA, *Trattato di diritto civile. Parte prima, Dottrine generali, il diritto, i soggetti, le cose*, Athenaeum, Roma, 1921, p. 273; G. FURGIUELE, *Diritto quesito o fatto compiuto: un problema di interpretazione normativa, Diritto intertemporale e rapporti civilistici. Atti del 7° Convegno nazionale, 12-13-14 aprile 2012, Grand Hotel Quisiana-Capri*, Napoli, 2013, p. 145 ss. (ancora prima, ID., *Diritti acquisiti*, cit., p. 372 ss); G. PACE, *Diritto transitorio*, cit., p. 257 ss.; R. TARCHI, *Le leggi di sanatoria*, cit., p. 130 ss.

[250] Corte costituzionale, sent. nn. 822/1988, 173/2016, 264/2012, 116 e 304/2013 e nello specifico la sent. n. 108/2019 che ribadisce che le esigenze di ragionevolezza e di bilancio possono legittimare la contrazione *in peius* della posizione giuridica soggettiva (*ex multis*, sent. nn. 99 del 1995; 417 del 1996; 127 del 1997; 446 del 2002; 417 e 361 del 1996; 240 del 1994; 822 del 1988). In dottrina si è giunti finanche ad affermare che diritto quesito oggi sia semplicemente un sinonimo di diritto soggettivo, come tale riferibile solo al *quantum* dei ratei pensionistici già maturati, se in ipotesi non ancora corrisposti, non di quelli a venire. G. FERRARO, *I diritti quesiti tra giurisdizione e legiferazione*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1995, I, p. 277 ss.; M. PERSIANI, *Aspettative e diritti nella previdenza pubblica e privata*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1998, p. 311 ss.; A. OCCHINO, *I diritti sociali nell'interpretazione costituzionale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 1/2017, p. 19.

Si può effettivamente sostenere che, a causa di una maggiore flessibilità, anzi, graduabilità del principio di affidamento, le istanze di tutela sottese alla teoria dei diritti quesiti si siano del tutto trasferite nel citato principio. Si è, dunque, perduta la distinzione tra la posizione soggettiva di diritto quesito e la situazione di affidamento[251].

Dunque, il principio di irretroattività, i diritti quesiti e l'affidamento rappresentano tre problematiche diverse – anche se spesso vengono a sovrapporsi – con una finalità comune, cioè quella di garantire certezza e sicurezza giuridica limitando la discrezionalità del legislatore nell'individuare gli effetti del tempo delle novelle normative.

Questi tre principi, però, scontano l'assenza di un fondamento di livello costituzionale e raramente sono riusciti nell'intento per il quale sono stati ideati. Nel corso degli anni, infatti, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha dimostrato il loro carattere recessivo.

4. Il legittimo affidamento nella giurisprudenza della Corte costituzionale

Al dire il vero, l'approccio della Corte costituzionale nei confronti del legittimo affidamento si è dimostrato, eccetto trascurabili dettagli, stabile. Se è vero che ci sono

---

[251] S. ANTONIAZZI, *La tutela del legittimo affidamento del privato nei confronti della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 37; A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, cit., p. 102, ove si osserva che "*il diritto quesito, che non ha trovato tra l'altro riferimenti espressi nella giurisprudenza costituzionale, si è casomai trasformato nel "principio dell'affidamento del cittadino" nella sicurezza giuridica*".
Ad avviare questo procedimento di trasformazione è stata la Corte costituzionale, con una sentenza apripista, la n. 446 del 2002.

state diverse sentenze nelle quali il principio è stato valorizzato e riconosciuto limite alla retroattività di leggi che pregiudicassero posizioni soggettive di segno favorevole per il privato, il consolidato orientamento pretorio è la configurazione del principio in esame in "baluardo efficace, ma certo non insormontabile"[252]. Di fatti, in molteplici fattispecie autenticamente retroattive, la Corte costituzionale ha più facilmente dichiarato l'illegittimità costituzionale proprio per la violazione del legittimo affidamento, ma nelle fattispecie di retroattività in senso improprio il principio in esame ha fatto spazio ad altri valori, cioè – come vedremo – la discrezionalità legislativa e la solidarietà.

L'affidamento, esattamente come avvenuto per il principio di irretroattività, è divenuto una mera guida per il legislatore e per l'interprete[253] nella soluzione della singola fattispecie concreta. Di ciò se ne dà immediatamente atto attraverso una puntuale rassegna, cronologicamente ordinata, della giurisprudenza costituzionale sul tema, prendendo le mosse dai primi *diktat* della Corte costituzionale fino alle sentenze più recenti.

Un approccio senz'altro cauto – quasi malfidato – alla triade irretroattività-diritti quesiti-affidamento caratterizzò una delle primissime sentenze della Corte costituzionale, la n. 118/1957, nella quale il Giudice delle leggi affermò la discrezionalità – "prudente" – del legislatore nell'individuare il più corretto modo di salvaguardare la certezza dei rapporti preteriti. Il principio di irretroattività

[252] M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività*, cit., p. 2090.
[253] A. CARIOLA, *Retroattività*, cit. p. 5171 ss.

rappresenterebbe "un'antica conquista della nostra civiltà giuridica" ma che "non è mai assurto nel nostro ordinamento alla dignità di norma costituzionale"[254].

La condanna – non definitiva – nei confronti dell'irretroattività giunge con la sent. n. 19/1970, quando la Consulta escluse che nemmeno i rapporti esauriti[255] potessero essere ritenuti un limite rispetto all'impiego di norme retroattive.

Negli anni successivi, a cominciare dagli anni '80 del secolo scorso, l'affidamento divenne appendice del canone di ragionevolezza, che venne configurato quale vero e proprio unico limite agli interventi legislativi retroattivi, accompagnato, più raramente, dalla tecnica del parametro composito.

Così, infatti, avvenne con la sentenza n. 36/1985, nella quale si affermò che l'illegittimità di una norma retroattiva potesse essere dichiarata solo se in contrasto con qualche specifico precetto costituzionale. Pochi mesi più tardi, nella sentenza n. 349/1985, la Corte osservò che "*nel nostro sistema costituzionale non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina*

---

[254] Correttamente fa notare F. PANI, *Prime note per uno studio sul principio di legittimo affidamento nel diritto pubblico: una nuova frontiere per l'ipotesi di mutamenti giurisprudenziali imprevedibili?,* in *Rivista Aic,* 3/2018, p. 716, nella sentenza riecheggia il pensiero dell'estensore, Aldo Sandulli, che affermò in un suo precedente lavoro che il principio di irretroattività fosse più un impegno morale che un impegno giuridico per il legislatore: A.M. SANDULLI, *Il principio di irretroattività*, cit., p. 73 ss.

[255] Sebbene non si sia analizzato il tema dei rapporti esauriti, esso è strettamente legato a quella che abbiamo definito una triade di principi. Canonicamente, esaurita è la situazione giuridica consolidatasi alla luce delle norme dell'ordinamento. Si parla, infatti, di *res finitae*, "relazioni giuridiche che abbiano avuto un compiuto svolgimento". G. PACE, *Il diritto transitorio*, cit., p. 303, correttamente denuncia l'eterogeneità dei casi, individuandone taluni processuali, talaltri sostanziali. Gli esempi principali, però, sono il giudicato, la transazione e i rapporti a essa equiparabili, come la conciliazione stragiudiziale *ex* art. 410 c.p.c. o i negozi di accertamento (R. CAPONI, *L'efficacia del giudicato nel tempo*, cit., p. 194), e, infine, la prescrizione e la decadenza. Come anticipato, anche siffatta categoria di rapporti è stata individuata nel tentativo di limitare la retroattività di talune disposizioni e garantire il principio della certezza del diritto, tant'è che il rapporto esaurito può essere definito anche quella situazione giuridica definitivamente irretrattabile, immune al sopraggiungere di una normativa astratta e retroattiva, poiché fondata su un precetto, proveniente dall'autonomia dei privati ovvero dal giudice, al quale la legge attribuisce una peculiare qualità, quella di rescindere il rapporto di condizionalità tra fatti storici ed effetto giuridico a essi ricollegato dalla norma astratta.
Dunque, la differenza tra rapporto esaurito e diritto quesito è che il primo si è definitivamente concluso, mentre il secondo è ancora in corso ed è più esposto alle variazioni della legge nel tempo.

dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.). Dette disposizioni però, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto". Così, l'affidamento diveniva corollario del canone di ragionevolezza e solo in quanto tale tutelabile.

Nel 1988, con l'ordinanza n. 713, la Corte costituzionale sembrò dare una maggiore rilevanza ai diritti quesiti, dato che – pur affermando l'astratta possibilità di una legge regionale retroattiva[256] – ne affermò l'intangibilità, a pena di irragionevolezza della novella normativa regionale, posta la rilevanza nell'ordinamento del principio di irretroattività che può essere derogato solo in presenza di un'effettiva causa giustificatrice.

Sempre nello stesso anno, la Consulta tornò sul tema con la sentenza n. 822 e affermò l'illegittimità di una modifica *in peius* del trattamento previdenziale di taluni lavoratori poiché assente l'inderogabile – e quindi ragionevole – esigenza che consentisse la "*irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività lavorativa*". La Corte, infatti, sostenne che "*il conseguimento di un gettito fiscale per coprire gli oneri dei trattamenti dovuti anche alle categorie con contribuzione bassa o nulla, secondo il*

[256] A. CARIOLA, *Retroattività,* cit., p. 5175, evidenzia il consolidamento della giurisprudenza nell'ammettere la legittimità dell'intervento retroattivo anche delle leggi regionali.

principio solidaristico, nonché l'avvenuta elevazione del tetto pensionabile, l'adeguamento periodico delle pensioni e l'aumento dei trattamenti minimi, in una con le necessita di contenimento della spesa previdenziale", fossero tutte ragioni secondarie e non idonee a giustificare la decurtazione delle pensioni dei lavoratori, prossimi o già in quiescenza.

Se nell'ultima decisione la Corte utilizzò il canone della ragionevolezza come unico parametro, con la sentenza n. 155/1990, da un lato, dichiarò l'irrazionalità dell'intervento retroattivo poiché troppo lungo il lasso di tempo intercorso tra gli atti giuridici invalidi ai quali il legislatore aveva retroattivamente conferito validità e lo stesso intervento legislativo, ma, dall'altro, dichiarò non leso l'affidamento dei cittadini poiché non violato alcun principio costituzionale (nello specifico, si escluse la violazione dell'art. 41 Cost.), in applicazione della tecnica del combinato disposto o del già citato "parametro composito".

A partire dagli anni '90, la Corte costituzionale cominciò – come visto anche nella prima parte del lavoro relativa ai diritti sociali[257] – a fare uso delle esigenze di bilancio quale contraltare nel giudizio di bilanciamento.

Questo filone viene bene rappresentato dalla sentenza n. 240 del 1994, con la quale la Corte costituzionale affermò che "*l'art. 38 Cost. non esclude la possibilità di un intervento legislativo che, per una inderogabile esigenza di contenimento della spesa pubblica, riduca «in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante»*"[258]. Infatti, "*l'attuazione del precetto costituzionale richiede un bilanciamento, modificabile nel tempo a seconda delle circostanze, tra i valori*

[257] Parte I, Cap. I, Par. 6.1.
[258] Del medesimo tenore saranno anche le sentt. nn. 361 e 417/1996.

personali inerenti alla tutela previdenziale e «i principi connessi alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa»". Tuttavia, laddove l'intervento legislativo colpisca dei soggetti economicamente deboli, "*il principio di solidarietà (sotteso all'art. 38 Cost.) coordinato col principio di razionalità-equità (art.3 Cost.), impone una disciplina transitoria che assicuri un passaggio graduale al trattamento meno favorevole*".

Fu la prima sentenza che impose un regime transitorio al fine di attenuare la lesione del legittimo affidamento.

Nella medesima linea si pose la sentenza n. 99/1995 che dichiarò infondata la questione circa il differimento degli aumenti al trattamento pensionistico – quindi un intervento retroattivo, in senso improprio – poiché non irragionevole, dato che "*spetta al legislatore, nell'equilibrato esercizio della sua discrezionalità e tenendo conto anche delle esigenze fondamentali di politica economica (sentt. nn. 477 e 226 del 1993), bilanciare tutti i fattori costituzionalmente rilevanti*", riconoscendo, in quel caso, il maggiore rilievo del limite delle risorse disponibili.

Sempre nel medesimo anno, il Giudice delle leggi, con la sentenza n. 390, dichiarò la legittimità della modifica *in peius* del trattamento previdenziale (il prolungamento di cinque anni dell'età minima per ottenere la pensione di vecchiaia) dei commercialisti, posta sempre la "*inderogabile esigenza di assicurare un equilibrato andamento del bilancio della Cassa di previdenza dei dottori commercialisti ed ovviare così all'insorgenza di notevoli difficoltà finanziarie*" ma anche l'introduzione di un graduale regime transitorio.

In questo caso, facendo seguito alla citata sentenza n. 240/1994, si riconobbe, anche se in modo sussidiario al primario parametro della ragionevolezza, la legittimità

dell'intervento lesivo dell'affidamento legittimo dei soggetti a causa della presenza di un regime transitorio.

Ancora, con la sentenza n. 416/1999 la Corte costituzionale tutelò il legittimo affidamento utilizzando il canone della ragionevolezza e abbandonando la tecnica del combinato disposto.

Con la sentenza n. 419/2000, invece, la Consulta ampliò, in effetti, l'ambito applicativo del principio in esame. Infatti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, quale elemento essenziale dello Stato di diritto, "*deve valere anche in materia processuale, dove si traduce nell'esigenza che le parti conoscano il momento in cui sorgono oneri con effetti per loro pregiudizievoli, nonché nel legittimo affidamento delle parti stesse nello svolgimento del giudizio secondo le regole vigenti all'epoca del compimento degli atti processuali*".

Si giunse poi alla sentenza n. 446 del 2002, che fu – come già anticipato – la prima nella quale si comprende come non si possa parlare di diritti quesiti, ma solo ed esclusivamente del limite più elastico dell'affidamento, violabile ma solo ragionevolmente.

Ancora, nel corso degli anni 2000, la Corte costituzionale non tutela mai autonomamente il legittimo affidamento ma lo fa attraverso o il canone della ragionevolezza o il parametro composito: "*poiché l'efficacia retroattiva della disposizione censurata dai rimettenti deve ritenersi ragionevole e non lesiva degli altri principi costituzionali evocati, le questioni di legittimità costituzionale prospettate nelle ordinanze in esame devono essere dichiarate non fondate, in riferimento a tutti i*

parametri nelle stesse dedotti"[259]. Infatti, l'attività da compiere è "*accertare se la retroattività della legge, il cui divieto non è stato elevato a dignità costituzionale, salvo che per la materia penale, trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti*".[260]

La Corte rimase ferma nel sostenere che "*se è pur vero che costituisce manifestazione della discrezionalità del legislatore di collocare nel tempo gli effetti delle disposizioni legislative (ordinanze nn. 346 e 137 del 2008), è da tenere presente che l'emanazione di leggi con efficacia retroattiva incontra una serie di limiti che questa Corte ha da tempo individuato e che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno compresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza e la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo stato di diritto (sentenze n. 156 del 2007 e n. 282 del 2006)*"[261]. Ma sempre nella sentenza appena citata, il Giudice delle leggi tornò a parlare dei diritti quesiti e lo fa dotandoli di una nuova caratura: "*è irragionevole incidere su diritti già legittimamente acquisiti sulla base di una normativa anteriore, quando questi ultimi non solo non contrastano con norme costituzionali, ma concorrono a realizzarne le finalità*". I diritti quesiti – categoria la cui esistenza nella giurisprudenza costituzionale, come visto, è a corrente alternata –

[259] Corte cost., sent. n. 234/2007.
[260] Corte cost. n. 74/2008.
[261] Corte cost. n. 206/2009.

diverrebbero così un limite invalicabile della ragionevolezza dell'intervento qualora perseguissero finalità di dignità costituzionali.

Si segnala anche – a distanza di trenta sentenze – la Corte costituzionale sia ritornata a parlare di affidamento. Con la sentenza n. 236/2009, la Consulta si pronunciò sulla modifica della disciplina del periodo di fuori ruolo dei professori universitari e affermò, nell'enorme discrezionalità che consente il giudizio di bilanciamento, l'irragionevole lesione dell'affidamento dei professori universitari già in posizione di fuori ruolo poiché non produttiva di significative ricadute sulla finanza pubblica e non rispondente a esigenze di ricambio generazionale dei docenti[262].

Dalla sentenza n. 15/2012 – confermata subito dopo dalla sentenza n. 78/2012 – la Consulta sembrò circoscrivere maggiormente la discrezionalità legislativa circa gli interventi retroattivi lesivi dell'affidamento mutuando la nozione, coniata dalla giurisprudenza sovranazionale, delle "ragioni imperative di interesse generale" e identificandola nei "principi di preminente interesse costituzionale" quali unici elementi capaci di legittimare – rendendola ragionevole – una lesione dell'affidamento[263].

[262] Sebbene l'intento di questa rassegna non sia quella di analizzare caso per caso ma di enucleare dei principi utili all'interprete, in generale, e agli scopi del presente lavoro, il caso merita una specificazione. La Corte costituzionale, nel vagliare la legittimità dell'intervento, affermò che per i professori ancora in servizio *"il fine di abolire l'istituto del collocamento fuori ruolo per tutti i professori universitari rientra nella discrezionalità del legislatore e, del resto, s'inserisce in un indirizzo legislativo già in precedenza perseguito*", mentre per i professori già in posizione di fuori ruolo sostenne quanto sopra. Invero, A. CELOTTO, *Fuori ruolo dei professori universitari: quando il legislatore cambia idea*, in *Consulta online*, 10/08/2009, sostenne che la sentenza in commento avesse degradato i diritti quesiti dei professori già fuori ruolo a legittimo affidamento e il legittimo affidamento dei professori entrati in servizio prima del 2005 – e cioè quelli ancora in servizio – a mera aspettativa.

[263] Il parametro con il quale la Corte, quindi, dichiara l'illegittimità non sarebbe solo l'art. 3 Cost., poiché l'affidamento ne è una delle sue molteplici declinazioni (Corte cost., sent. n. 108/2016), ma anche l'art. 117 Cost. richiamante la Convenzione europea dei diritti dell'uomo per come interpretata dalla Corte di Strasburgo.

Di particolare rilievo fu la sentenza n. 264 del 2012. La Corte costituzionale con la sentenza n. 172/2008 si era già espressa in merito alla rimodulazione peggiorativa dei criteri di calcolo della pensione dei lavoratori italiani operanti all'estero, escludendo la lesione dell'affidamento e dei diritti quesiti di quest'ultimi. Tuttavia, la Corte europea dei diritti dell'uomo, nel caso *Maggio c. Italia*, cioè una questione afferente le medesime disposizioni oggetto dello sindacato della Corte costituzionale, fu di avviso contrario e condannò l'Italia poiché non "*persuasa*" che la necessità di "*ristabilire un equilibrio nel sistema pensionistico, eliminando qualsiasi vantaggio goduto dalle persone che avevano lavorato in Svizzera e versato contributi inferiori*" fosse sufficientemente convincente "*da superare i pericoli insiti nell'uso di una legislazione retroattiva, che ha l'effetto di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia pendente in cui lo Stato era parte*". La Corte costituzionale, però, con la sentenza n. 264/2012, non estese le conclusioni della pronuncia della Corte europea poiché gli effetti della disposizione impugnata sarebbero ricadute "*nell'ambito di un sistema previdenziale tendente alla corrispondenza tra le risorse disponibili e le prestazioni erogate, anche in ossequio al vincolo imposto dall'articolo 81, quarto comma, della Costituzione*" che "*assicura la razionalità complessiva del sistema stesso […], impedendo alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri, e così garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali*". La Corte costituzionale, stavolta essa non "persuasa", continuò così ad affermare che la legge, che teneva conto della circostanza che i contributi versati in Svizzera fossero quattro volte inferiori a quelli versati in Italia e che riparametrava direttamente i contributi per

renderli proporzionati, non poteva che essere ispirata ai principi di eguaglianza e proporzionalità[264].

Di fatti, anche successivamente, la Consulta continuò ad affermare che "*il principio, affermato più volte da questa Corte, secondo il quale dalla disciplina costituzionale in vigore non è dato desumere, per i diritti di natura economica connessi a rapporti di durata, anche nel pubblico impiego, una specifica protezione contro l'eventualità di norme retroattive: di talché, su questo piano, il vero limite nei confronti di norme di tale natura non può essere ricercato altro che nell'esigenza del rispetto del principio generale di ragionevolezza comprensivo della tutela dell'affidamento*"[265].

La Corte costituzionale ebbe poi modo anche di specificare – in un nuovo sforzo ricostruttivo – la nozione di consolidamento dell'affidamento tutelabile: "*secondo la giurisprudenza di questa Corte, tuttavia, il valore del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica trova sì copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., ma non già in termini assoluti e inderogabili. Per un verso, infatti, la posizione giuridica che dà luogo a un ragionevole affidamento nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio deve risultare adeguatamente consolidata, sia per essersi protratta per un periodo sufficientemente lungo*[266]*, sia per essere sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento. Per altro verso, interessi pubblici sopravvenuti possono esigere*

[264] Alle medesime conclusioni giunge la Corte costituzionale con la sent. n. 166/2017.
[265] Corte cost., sent. n. 304/2013.
[266] In applicazione di questo elemento si pone la sentenza n. 216/2015 della Corte costituzionale, che affermò l'illegittimità della disposizione sindacata poiché lesivi del legittimo affidamento che si era *stratificato* sulla base dell'ampio lasso di tempo ormai intercorso tra la previsione normativa originaria e la sopravvenienza legislativa (nel caso di specie, nove anni e nove mesi). L'illegittimità, poi, si era resa ancora più manifesta a casa dell'assenza di una disciplina transitoria che bilanciasse lo scopo perseguito legislativamente e il sacrificio imposto ai privati.

interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente anche su posizioni consolidate, con l'unico limite della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti. Con la conseguenza che «non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti», unica condizione essendo «che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto"[267]. Per la prima volta, si noti, venne adoperato anche il principio di proporzionalità.

Come visto, il 2015 fu fecondo di sentenze dirompenti[268] a firma della Corte costituzionale, poiché con la sentenza n. 70 la Consulta si spinse oltre nell'analisi della ragionevolezza dell'intervento legislativo. Occupandosi del blocco biennale della perequazione automatica dei trattamenti pensionistici di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS, introdotto dalla c.d. manovra Salva-Italia, d.l. n. 201/2011 (*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*) convertito, con modificazioni, dalla l. n. 214/2011, ha dichiarato l'illegittimità della disciplina proprio perché "*l'interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il diritto a una*

[267] Corte cost., sent. n. 56/2015.
[268] Si fa ovvio riferimento alla famosa sentenza n. 10/2015 con la quale la Consulta, per la prima volta, modificò gli effetti temporali della propria sentenza di accoglimento. Si rinvia a Cap. I, Par. 6.1.

prestazione previdenziale adeguata. Tale diritto, costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio". Si affermò così che la modifica *in peius* della disciplina di siffatto diritto sociale dovesse avvenire solo in forza di esigenze spiegate dettagliatamente dal legislatore.

Lapidariamente, la Corte confermò, nel medesimo anno, che "*in materia di rapporti di durata, fra i quali si annovera il rapporto previdenziale, non si può discorrere di un affidamento legittimo nella loro immutabilità*"[269].

E non si può citare la sentenza n. 178/2015 sul blocco della contrattazione collettiva e degli stipendi nel pubblico impiego, nella quale la Corte costituzionale affermò che "*non è consentito che la fonte normativa sopravvenuta incida irragionevolmente su un diritto acquisito attraverso un contratto regolarmente stipulato secondo la disciplina al momento vigente*". Infatti, per la Corte le ragioni del contenimento della spesa sono recessive, sproporzionate rispetto il sacrificio imposto, non suffragate da alcuna relazione tecnica circa i risparmi da conseguire, sicché "*il bilanciamento tra la posizione privata incisa dalla retroattività della norma e l'interesse pubblico sotteso al contenimento della spesa rende la disposizione stessa contrastante con l'art. 3 Cost. sotto il profilo della lesione del principio dell'affidamento*".

Nel periodo storico in cui queste decisioni vengono pronunciate, venne in voga un'altra nozione utile ai nostri fini, cioè il c.d. contributo di solidarietà[270]. Attraverso siffatto istituto, il legislatore impose modifiche retroattive peggiorative, soprattutto

[269] Corte cost., sent. n. 127/2015, richiamata anche dalla sent. n. 240/2019.
[270] O. BONARDI, *La Corta vita dei contributi di solidarietà*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 6/2012, pp. 1248 ss; A. OCCHINO, *I diritti sociali nell'interpretazione costituzionale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 1/2017, in part., pp. 19 ss.

contro le c.d. pensioni d'oro. La Corte costituzionale, con le sentenze n. 116/2013 e 173/2016[271], ebbe così un per così dire nuovo protagonista del giudizio di bilanciamento, che inglobava due parametri precedentemente utilizzati, le esigenze di bilancio e il principio di solidarietà.

Le due sentenze, però, portarono a differenti risultati, poiché la prima dichiarò irragionevole e discriminatorio l'imposizione del contributo nei confronti dei soli pensionati, mentre la seconda ne confermò la legittimità: "*In definitiva, il contributo di solidarietà, per superare lo scrutinio «stretto» di costituzionalità, e palesarsi dunque come misura improntata effettivamente alla solidarietà previdenziale (artt. 2 e 38 Cost.), deve: operare all'interno del complessivo sistema della previdenza; essere imposto dalla crisi contingente e grave del predetto sistema; incidere sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime); presentarsi come prelievo sostenibile; rispettare il principio di proporzionalità; essere comunque utilizzato come misura una tantum*".

Nel 2017, in una questione di legittimità costituzionale sul c.d. Decreto Spalma incentivi, cioè il decreto-legge 24 giugno 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, la Corte costituzionale tornò a pronunziarsi sul legittimo affidamento dei cittadini in un ambito differente da quello previdenziale. Si trattava, invero, di una legge di incentivazione, sulla cui nozione si tornerà più avanti. Infatti, era stata disposta, a decorrere dal 1° gennaio 2015, una rimodulazione delle tariffe incentivanti già riconosciute agli impianti fotovoltaici di potenza nominale superiore

[271] L. PEDULLÀ, *Le "pensioni d'oro" quale paradigma del difficile bilanciamento tra diritti di prestazione sociale ed equilibrio economico finanziario*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 settembre 2016; R. FABOZZI, *Perequazione, contributo di solidarietà ed esigenze di bilancio: un difficile equilibrio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2016, pp. 1847 ss.

a 200 Kw, attraverso tre diversi meccanismi peggiorativi, e una modifica della modalità di corresponsione delle tariffe incentivanti da parte del GSE, a decorrere dal secondo semestre 2014.

La Corte costituzionale, però, con la sentenza n. 16/2017, affermò la mancata lesione del legittimo affidamento dei proprietari degli impianti fotovoltaici poiché non effettivamente consolidato. Sebbene si riconobbe sempre che "*in linea di principio, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica costituisce un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto»* (…) *ma – come chiarito dalla costante giurisprudenza di questa Corte (in consonanza anche con quella della Corte EDU) – la tutela dell'affidamento non comporta che, nel nostro sistema costituzionale, sia assolutamente interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, e ciò «anche se il loro oggetto sia costituito dai diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.)», fermo restando tuttavia che dette disposizioni, «al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza pubblica[recte: giuridica]»*, le modifiche apportate dal Decreto "spalma incentivi" non potevano considerarsi né improvvise né imprevedibili, alla luce del quadro normativo e regolamentare e anche "*in ragione del repentino sviluppo tecnologico del settore*". Vieppiù, l'intervento legislativo non poteva neanche essere accusato di irragionevolezza, posto che "*risponde ad un interesse pubblico, in termini di equo bilanciamento degli opposti interessi in gioco, volto a coniugare la politica di*

supporto alla produzione di energia da fonte rinnovabile con la maggiore sostenibilità dei costi correlativi a carico degli utenti finali dell'energia elettrica".

Un anno dopo, la Corte infatti specificò che "*se, dunque, interessi pubblici sopravvenuti possono esigere interventi normativi in grado di comprimere posizioni consolidate, è comunque necessario, per un verso, che l'incidenza peggiorativa non sia sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito nell'interesse della collettività; per altro verso, che l'intervento di modifica sia prevedibile, non potendosi tollerare mutamenti retroattivi dell'assetto di interessi relativo a rapporti di durata consolidati nel tempo, del tutto inaspettati*"[272].

Più recentemente, con due sentenze, le nn. 108 e 240[273] del 2019, la Consulta, nel giudizio di bilanciamento, ha fatto prevalere il principio di equità, mascherato nel canone di ragionevolezza, su quello dell'affidamento dei consociati.

La questione era sempre la stessa e cioè il ricalcolo, da un lato, dei vitalizi dei consiglieri regionali del Trentino-Alto Adige – su cui si ritornerà, approfonditamente, nel prossimo capitolo – e, dall'altro, delle "pensioni d'oro" di dirigenti regionali del Friuli-Venezia Giulia.

Tuttavia, la Corte costituzionale, nell'individuare gli indici della lesione del legittimo affidamento è stata più attenta rispetto alla sua giurisprudenza precedente, enucleando più elementi: il consolidamento temporale della disciplina; la prevedibilità della sua

[272] Corte cost., sent. n. 89/2018.

[273] F.F. PAGANO, *L'abrogazione di norme previdenziali di favore tra recessività del legittimo affidamento ed equità intergenerazionale (nota a Corte cost. n. 240 del 2019)*, in *Osservatorio AIC*, 2/2020.

modifica; la proporzionalità della misura; la gradualità nell'applicazione della misura deteriore[274].

Nel medesimo anno, la Consulta ha poi avuto modo di confermare che "*nella giurisprudenza di questa Corte, il valore del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica e la fiducia nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio trovano copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., e sono principi connaturati allo Stato di diritto, in quanto declinazioni «soggettive» dell'indispensabile coerenza di un ordinamento giuridico, e della certezza del diritto che esso deve assicurare. Tuttavia, in base a principi costantemente ribaditi, tutto questo non può essere affermato in termini assoluti e inderogabili, poiché anche l'affidamento è soggetto al normale bilanciamento proprio di tutti i principi e diritti costituzionali (da ultimo sentenza n. 108 del 2019); con la conseguenza che non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni che modifichino in senso sfavorevole per i destinatari la disciplina di rapporti di durata, a condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando del tutto, con riguardo alle situazioni sostanziali fondate su discipline precedenti, l'affidamento nella sicurezza giuridica*"[275].

Si conclude questa – sin troppo rapida – rassegna con quattro sentenze, sempre riferite a interventi retroattivi in senso improprio, poiché aventi a oggetto rapporti di durata, ossia, come nelle prime due sentenze del 2019 citate, le pensioni e i vitalizi dei consiglieri regionali.

[274] V. DE SANTIS, *Considerazioni intorno alla sent. n. 108 del 2019. Misure retroattive e natura del vitalizio-pensione dei politici regionali*, in *Osservatorio AIC*, 4/2019, p. 135.
[275] Corte cost., sent. n. 241/2019.

Con la sentenza n. 234/2020, la Corte Costituzionale ha esaminato le questioni di legittimità relative alle misure di contenimento della spesa previdenziale disposte dalla legge di bilancio 2019 a carico delle pensioni di elevato importo, poiché ne limitavano la rivalutazione automatica per il triennio 2019-2021, c.d. "raffreddamento della perequazione", e imponevano una decurtazione percentuale per cinque anni delle pensioni superiori a 100.000 euro lordi annui, tornò così il già conosciuto contributo di solidarietà.

Il Giudice delle leggi ha dichiarato legittimo il raffreddamento della rivalutazione per un triennio, e illegittimo il contributo di solidarietà oltre il triennio, poiché se, da un lato, la misura della rivalutazione automatica non viola i principi di ragionevolezza e proporzionalità operando secondo un criterio di progressività, la durata quinquennale è evidentemente eccessiva rispetto all'ordinaria proiezione triennale della manovra di finanza pubblica e non in linea rispetto a quanto fissato per la durata della perequazione nella stessa legge di bilancio[276].

Nel caso di specie, infatti, la durata quinquennale del contributo risulta "*esorbitante rispetto all'orizzonte triennale del bilancio di previsione*" e "*costituisce anche un*

[276] F. ANGELINI, G. GRASSO, *"Raffreddamento della dinamica perequativa" e tempo (in)finito della solidarietà nei trattamenti pensionistici (a margine della sentenza n. 234/2020 della Corte costituzionale)*, in *Osservatorio AIC*, 3/2021. Per un'analisi fortemente critica delle conclusioni della Corte costituzionale, v. C. FORTE, M. PIERONI, *Nota a prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 234 del 2020: legittimo il raffreddamento della perequazione per le pensioni più elevate ed illegittima la durata quinquennale del contributo di solidarietà*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1/2021. Per quanto riguarda il sistema di perequazione delle pensioni, M. CINELLI, *Dalla sentenza n. 70/2015 alla sentenza n. 7/2017: le pensioni e la Corte costituzionale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2/2017, pp. 347 ss.; G.M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente* e A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, entrambi in *Federalismi.it*, n. 10/2015; A. SGROI, *La perequazione automatica delle pensioni e i vincoli di bilancio: il legislatore e la Corte costituzionale*, in *Consulta online*, n. 2/2015, pp. 516 ss.

indice di irragionevolezza per sproporzione, poiché riguarda una misura che persegue le sue finalità proprio nell'arco del triennio".

Per quanto riguarda, invece, le ultime tre sentenze, cioè la n. 44/2021[277] e le nn. 136 e 182/2022, esse hanno avuto a oggetto il ricalcolo peggiorativo dei vitalizi dei consiglieri regionali della Sicilia, del Trentino Alto-Adige e del Friuli-Venezia Giulia. Posto come di consueto la formula sul potere legislativo di modificare la normativa su cui si fondano i rapporti di durata, la Corte costituzionale motiva la ragionevolezza dell'intervento *in malam partem*. L'esigenza del contenimento dei costi, la necessità di un'omogeneizzazione di tutte le regioni sulla disciplina dei vitalizi dei consiglieri regionali e, infine, "esigenze di sobrietà", sono tutti elementi che legittimano l'intervento del legislatore regionale, unico detentore delle scelte circa il proprio trattamento economico. Così l'esigenza di ripristinare criteri di equità e di ragionevolezza e di rimuovere le sperequazioni e le incongruenze, insite in questi trattamenti, è stata ritenuta dalla Corte preponderante rispetto alla tutela dell'affidamento.

Prima ancora di specificare le conclusioni alle quali questa rassegna permette di giungere, è necessario completare il quadro – esigenza, tra l'altro, venuta in essere proprio nel corso dell'analisi giurisprudenziale della Corte costituzionale – con quanto emerge, invece, dalle decisioni delle Corti sovranazionali.

[277] Per la particolarità della sentenza, V. DE SANTIS, *Il ricalcolo dei vitalizi in Sicilia e quello che il* thema decidendum *non consente di dire: considerazioni sulla sent. n. 44 del 2021*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2021.

4.1. *Segue*: e delle Corti sovranazionali

Anche l'ordinamento euro-unitario e quello riferente alla Carta europea dei diritti dell'uomo hanno prestato particolare attenzione alla triade irretroattività-diritti quesiti-affidamento[278].

Queste categorie non trovano espresso riconoscimento all'interno dei Trattati dell'Unione europea o della Carta dei diritti dell'uomo e ciò ha fatto sì che – esattamente come nell'ordinamento interno – l'individuazione del loro contenuto fosse nelle mani di giudici, la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo.

Prendendo le mosse dall'ordinamento euro-unitario, la Corte di giustizia, attraverso l'art. 340, comma secondo, TFUE, e il richiamo ai "*principi generali comuni ai diritti degli Stati membri*", ha svolto un'importante opera ricostruttiva circa il principio di affidamento, che è stato adoperato con profusione anche con riferimento alle ipotesi di retroattività impropria, divenendo così uno dei principi fondamentali dell'Unione europea[279].

---

[278] F. FERRARO, *La Corte di giustizia scrive un nuovo capitolo della complessa vicenda degli ex lettori di lingua stranierai*, in *Dir. Pubbl. comp. Eur.*, 2001, p. 1758 ss.; G. PASSAGNOLI, *Fonti europee, successione di leggi e rapporti contrattuale pendenti*, in *Riv. Dir. Priv.*, 2005, p. 543; M. GIGANTE, *Mutamenti nella regolazione dei rapporti giuridici e legittimo affidamento*, cit., p. 62 ss. F.F. PAGANO, *Il principio di affidamento nella giurisprudenza costituzionale e sovranazionale*, in *Diritto pubblico*, 2014.

[279] CASTORINA, *«Certezza del diritto» e ordinamento europeo*, cit., 1194 ss; M. BACCI, *L'evoluzione del principio del legittimo affidamento nel diritto dell'Unione europea e degli Stati membri*, cit., p. 15, che, però, segnala – citando J. TEMPLE LANG, *Legal certainty and legitimate expectations as general principles of law*, in U. BERNITZ, J. NERGELIUS, *General principles of EC law*, The Hague, London, Boston, 1999, p. 170 – che "*con riguardo al principio del legittimo affidamento nella giurisprudenza europea, è stato osservato come il numero dei casi in cui la sua lesione è stata concretamente riconosciuta dal Tribunale e dalla Corte di Giustizia sia inversamente proporzionale al numero di casi in cui lo stesso principio è stato invocato*". A ogni modo, v. Trib. I grado, 19 marzo 2003, cauta T-273/01, *Innova Privat-Akdamie GmbH c. Commissione*; Trib. I grado, 2 ottobre 2001, causa T-222/99, *Martinez e altri c. Parlamento.*

Nell'ambito della giurisprudenza UE, il legittimo affidamento è corollario del principio di certezza del diritto[280] che si comporrebbe proprio della triade più volte citata: l'irretroattività degli atti normativi, la tutela del legittimo affidamento e la protezione dei diritti quesiti[281].

Analizzando le sentenze degne di rilievo ai fini che qui si perseguono, si deve iniziare con tre risalenti sentenze: il caso *Brock*, nella quale la Corte di giustizia fissò la regola generale dell'irretroattività e affermò che "*il principio della certezza del diritto osta, come norma generale, a che l'efficacia nel tempo di un atto comunitario decorra da una data anteriore alla sua pubblicazione*"[282]; il caso *Irca*, nella quale si affermò la possibilità di derogare al principio di irretroattività[283]; il caso *Racke*, che specificò che la retroattività fosse possibile solo se necessaria ai fini perseguiti dalla norma e non lesiva del legittimo affidamento degli interessati[284].

---

[280] Da ultimo CGUE, sentenza 21 dicembre 2021, causa C-428/20. Cfr. M.L. TUFANO, *La certezza del diritto nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, fasc. 4/2019.

[281] S. BASTIANON, *La tutela del legittimo affidamento nel diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 52. L'Autore proprio per questo afferma la natura "una e trina" del principio di certezza del diritto. In questo senso anche S. ANTONIAZZI, *La tutela del legittimo affidamento*, cit., p. 249 ss., che rileva come la certezza dei rapporti giuridici e l'affidamento siano concetti dogmaticamente inscindibili.

Vieppiù, la Corte di Giustizia, recentemente, ha fornito ulteriori chiarimenti: la certezza del diritto "*impone, da un lato, che le norme di diritto siano chiare e precise e, dall'altro, che la loro applicazione sia prevedibile per i soggetti dell'ordinamento, in particolare quando possono avere conseguenze sfavorevoli sugli individui e sulle imprese. In particolare, detto principio impone che una normativa consenta agli interessati di conoscere con esattezza la portata degli obblighi che essa impone loro e che questi ultimi possano conoscere senza ambiguità i loro diritti e i loro obblighi e regolarsi di conseguenza*" (CGUE, sentenza del 3 giugno 2021, causa C-39/20).

[282] Corte di Giustizia, sentenza 14 aprile 1970, causa C-68/69, *Bundesknap-pskckaft v. Brock*.

[283] Corte di Giustizia, sentenza 7 luglio 1976, causa C-7/76, *Irca v. Amministrazione delle finanze dello Stato*.

[284] Corte di Giustizia, sentenza 25 Gennaio 1979, causa C-98/78, *Racke v. Hautzollamt Mainz*. Principio applicato anche successivamente, nella causa *Staple Dairy Products* (Corte di Giustizia, sentenza 19 maggio 1982, causa C-84/81, *Staple Dairy Products*) e nella causa *Meiko* (Corte di Giustizia, sentenza 14 luglio 1983, causa C-224/82, *Meiko*). Per un approfondimento di queste decisioni, v. M. BACCI, *L'evoluzione del principio del legittimo affidamento nel diritto dell'Unione europea e degli Stati membri*, cit., p 18. Da ultimo, anche CGUE (Grande sezione), sentenza del 25 gennaio 2022, causa C-181/20.

Così, le norme sostanziali del diritto dell'Unione devono, in linea di principio, essere interpretate come applicabili solo a situazioni createsi successivamente alla loro entrata in vigore[285].

Con riferimento, invece, ai rapporti di durata e alla retroattività impropria, le sentenze *Westzucker* e *Sopad* dello stesso anno fecero scalpore: "*secondo un principio generalmente ammesso, le leggi che modificano una disposizione legislativa si applicano, salvo espressa deroga, agli effetti futuri di situazioni sorte sotto l'impero della vecchia legge*"[286]. Infatti, la Corte di giustizia – posto l'eccentricità del *diktat* rispetto gli ordinamenti degli Stati membri – tornò indietro sui suoi passi, affermando che l'applicazione della novella legislativa ai rapporti passati sorti sotto l'impero di vecchie leggi potesse avvenire solo in presenza di un inderogabile interesse pubblico, di adeguate norme transitorie e sempre che l'intervento fosse comunque prevedibile dal cittadino (*rectius* operatore economico) prudente e accorto[287].

Invero, oggi la CGUE ha specificato che anche in assenza di un interesse pubblico inderogabile, l'affidamento nei rapporti di durata potrebbe comunque essere sufficientemente salvaguardato – e quindi essere legittima la norma che lo frustra – da

[285] In tal senso, Corte di giustizia, sentenza del 30 settembre 1982, causa 108/81, *Amylum c. Consiglio*, punto 4; Corte di giustizia, sentenza del 24 settembre 2002, cause riunite C-74/00 P e C-75/00 P, *Falck e Acciaierie di Bolzano c. Commissione*, punto 119; Corte di giustizia, sentenza del 26 aprile 2005, causa C-376/02, *Goed Wonen*, punto 33; Corte di giustizia, sentenza del 28 novembre 2006, causa C-413/04, *Parlamento c. Consiglio*, punto 75; Corte di giustizia, sentenza del 13 febbraio 2019, causa C-434/17.

[286] Corte di Giustizia, sentenza 4 luglio 1973, causa C-1/73, *Westzucker*; Corte di Giustizia, sentenza 5 dicembre 1973, causa C-143/73, *Sopad*.

[287] Corte di Giustizia, sentenza 14 maggio 1975, causa C-74/74, *C.N.T.A.*; Corte di Giustizia, sentenza 8 giugno 1977, causa C-97/76, *Merkur*; Corte di Giustizia, sentenza 16 maggio 1979, causa C-84/78, *Tomandini*; Corte di Giustizia, sentenza 11 luglio 1991, causa C-368-89, *Crispoltoni*; 2 Corte di Giustizia, sentenza 26 giugno 1990, causa C-152/88, *Sofrimport SARL v. Commissione delle Comunità europee*. Sulla prevedibilità dell'intervento legislativo e quindi sulla sua legittimità senza alcuna lesione dell'affidamento, v. Corte di Giustizia, sentenza 5 febbraio 1997, causa C-50/95 P, *Unifruit Hellas*; Corte di Giustizia, sentenza 11 marzo 1987, causa C-265/85, *Van den Bergh en Jurgius*; Corte di Giustizia, sentenza 6 marzo 2003, causa C-14/01, *Niemnann*; Tribunale, sentenza 14 ottobre 1997, causa T-243-94, *British Steel*.

una normativa transitoria preordinata a conferire ai destinatari il tempo necessario per adattarsi al mutamento normativo di segno sfavorevole[288].

Per quanto riguarda, invece, la CEDU, anche in essa è mancante la formalizzazione del divieto di retroattività legislativa – eccetto in materia penale[289] – e la Corte di Strasburgo ha dovuto ricostruirlo attraverso il principio del giusto processo, *ex* art. 6 CEDU, e – come anticipato – il diritto di proprietà, ai sensi dell'art. 1 del Protocollo addizionale[290].

L'atteggiamento dei giudici di Strasburgo si dimostrò sin da subito critico – a differenza, come visto, della Corte costituzionale – nei confronti delle leggi retroattive a causa della loro capacità di interferire sia con i giudizi in corso sia con il godimento dei diritti difesi negli stessi giudizi[291].

Con riferimento al primo parametro, la Corte EDU affermò sin da subito: "*il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo consacrati dall'art. 6 della*

[288] CGUE, sentenza del 14 ottobre 2010, causa C-67/09: "*in mancanza di un interesse pubblico inderogabile, la Commissione, non avendo corredato la soppressione di una normativa con misure transitorie per tutelare il legittimo affidamento che l'operatore poteva legittimamente nutrire sulla disciplina dell'Unione, viola un principio giuridico superiore (v., in tal senso, sentenza Belgio e Forum 187/Commissione*"; più recentemente, anche CGUE, sentenza del 30 aprile 2020, causa C-184/19.

[289] Art 7 CEDU: "*Nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso*".

[290] Art. 1 Protocollo 1 CEDU: "*Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende*".

[291] M. MASSA, *La sostanza della giurisprudenza europea sulle leggi retroattive*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2009, p. 4681. Per un'approfondita analisi delle varie fasi della giurisprudenza della Corte di Strasburgo si veda A. VALENTINO, *Il principio d'irretroattività della legge civile nei recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista AIC*, 3/2012, p. 9 ss.; R. NEVOLA (a cura di), *La retroattività della legge nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in www.cortecostituzionale.it, ottobre 2013.

CEDU si oppongono a ogni ingerenza del potere legislativo, al fine di influire sulla conclusione giudiziaria di una lite, nell'amministrazione della giustizia"[292].

Dopo questo iniziale rigido sbarramento, i giudici di Strasburgo ammisero la possibilità dell'intervento retroattivo ma a determinate condizioni, simili a quelle individuate anche dalla Corte costituzionale. Per la Corte EDU deve esservi la reale necessità di un intervento retroattivo per perseguire gli scopi normativi, la proporzionalità tra i mezzi impiegati e il fine perseguito, ma, soprattutto, devono sussistere "*imperiosi motivi di interesse generale*"[293].

La Corte EDU, in seguito, individuò altri indici rivelatori della lesione dell'affidamento, cioè il carattere tardivo dell'intervento normativo statale e la mancanza di prevedibilità dell'intervento di sanatoria[294].

Così, giunse ad affermare che "*se, in linea di principio, il legislatore può regolamentare in materia civile, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi già vigenti, il principio della preminenza del diritto e la nozione di equo processo sancito dall'articolo 6 ostano, salvo che per ragioni imperative di interesse generale, all'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia*"[295].

---

[292] Corte EDU, *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia*, sentenza 9 dicembre 1994. L'utilizzo di un canone processuale per la salvaguardia di "*un fenomeno di diritto sostanziale*", cioè quello dell'irretroattività e dell'affidamento, è stata fermamente criticata in dottrina, cfr. R. CAPONI, *Giusto processo e retroattività di norme sostanziali nel dialogo tra le corti*, in *Giur. Cost.*, 2011, pag. 3767.

[293] Corte EDU, *Affaire National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito*, 23 ottobre 1997. Invero, nello specifico caso giudiziario citato, la Corte EDU escluse la violazione dell'art. 6 poiché l'intervento legislativo ristabilì un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore. Infatti, l'imperioso motivo di interesse generale fu rimediare a un'imperfezione tecnica di una norma precedente. Cfr. Corte EDU, *Forrer-Niederthal c. Germania*, 20 febbraio 2003, nella quale l'imperioso motivo fu rinvenuto nella ricorrenza di eventi del tutto eccezionali come la riunificazione delle due Germanie.

[294] Corte EDU, *Zielinski e Pradal e altri c. Francia*, 28 ottobre 1999.

[295] Corte EDU, *Agrati c. Italia*, 7 giugno 2011, punto 58.

Con riferimento, invece, al secondo parametro, cioè quello del diritto di proprietà, l'approccio della Corte, seppure più variegato[296], non cambiò.

Proprio nell'ultima sentenza citata, la Corte affermò che in mancanza di "*un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e le esigenze di tutela dei diritti fondamentali e della persona*" e di "*un irragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito da qualsiasi misura che privi una persona della sua proprietà*" l'intervento legislativo con efficacia retroattiva lede il diritto di proprietà[297].

La Corte EDU, invero, giunse finanche a sostenere che: "*in alcune circostanze, anche l'«aspettativa legittima» di ottenere un valore patrimoniale può beneficiare della tutela dell'articolo 1 del Protocollo n. 1. Così, quando l'interesse patrimoniale è dell'ordine del credito, si può considerare che l'interessato disponga di una aspettativa legittima se un tale interesse presenta una base sufficiente nel diritto interno, ad esempio quando è confermato da una giurisprudenza ben consolidata dei tribunali*"[298].

Ciò ha, infatti, condotto parte di dottrina a ritenere che per la Corte europea dei diritti dell'uomo la semplice retroattività non è vietata alla legge, ma solo quella irragionevole[299].

---

[296] Ciò a causa dell'ampiezza della nozione di proprietà ai sensi della stessa giurisprudenza EDU, che l'ha estesa fino a qualsiasi interesse di natura patrimoniale, un generico valore patrimoniale con un legittimo affidamento sul suo conseguimento. Cfr. F. PANI, *Prime note per uno studio sul principio di legittimo affidamento,* cit., p. 720.

[297] Corte EDU, *Agrati c. Italia*, 7 giugno 2011; ma anche Corte EDU, *Stratis Andreatis c. Grecia*, 9 dicembre 1994; *Maurice c. France*, 6 ottobre 2005; *Draon c. France*, 6 ottobre 2005; *Kuznetsova c. Russia*, 7 giugno 2007; *Bortesi e altri c. Italia*, 10 giugno 2008.

[298] Corte EDU, *Centro Europa 7 Srl e Di Stefano c. Italia*, 7 giugno 2012.

[299] N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Zanichelli, Bologna, 2011, pag. 60.

La modifica dell'assegno vitalizio dei parlamentari italiani – con la delibera n. 14 del 2018 dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati e di cui si approfondirà meglio nel prossimo capitolo – ha coinvolto anche i trattamenti previdenziali di *ex* euro-parlamentari[300] e così, posta l'impugnazione da parte di alcuni tra gli interessati delle note riguardanti l'adeguamento dell'importo delle pensioni[301], il Tribunale dell'Unione europea si è recentemente pronunciato proprio sulla possibilità di modificare *in peius* i trattamenti di durata[302].

Tra i motivi di gravame, vi era proprio quello con riferimento alla lesione dell'affidamento fatto dagli euro-parlamentari sull'erogazione del trattamento a vita e il Tribunale, ripercorrendo la giurisprudenza della Corte EDU, ha constatato che "*la possibilità di una revisione dell'importo delle pensioni è già stata ammessa dalla giurisprudenza nell'ambito del contenzioso della funzione pubblica dell'Unione. Secondo quest'ultima, occorre operare una distinzione netta tra la determinazione del diritto a pensione e il pagamento delle prestazioni che ne derivano. Infatti, secondo la giurisprudenza, i diritti quesiti in termini di fissazione della pensione non sono violati quando le variazioni negli importi effettivamente versati derivino da evoluzioni legislative o regolamentari che non ledono il diritto a pensione propriamente detto (v.,*

[300] Come noto, fino al 2009, anche i deputati del Parlamento europeo godevano di un vitalizio erogato dall'Unione europea. Dal 2009, tuttavia, questo regime pensionistico integrativo – che era stato introdotto nel 1989 – non può più accogliere nuovi iscritti e viene progressivamente abbandonato.
Ai sensi dell'art. 2 della regolamentazione SID (spese e indennità dei deputati del parlamento europeo) nella sua versione in vigore fino al 14 luglio 2009, l'importo e le modalità della pensione provvisoria corrispondono esattamente a quelle della pensione percepita dai Membri della Camera Bassa del Parlamento dello Stato membro in rappresentanza del quale è stato eletto il deputato al Parlamento europeo. Ciò comporta che al modificarsi della normativa statale sui vitalizi dei parlamentari segua la modifica del trattamento degli ex euro-parlamentari (per coloro che hanno svolto il mandato tra il 1989 e il 2009).
[301] Note dell'11 aprile 2019 e dell'11 giugno 2019 del Parlamento europeo.
[302] Tribunale UE, VIII sez. ampliata, cause riunite T-389/19, sent. 15 ottobre 2020, n. 494.

in tal senso, sentenza del 29 novembre 2006, Campoli/Commissione, T-135/05, EU:T:2006:366, punti 79 e 80 e giurisprudenza ivi citata)"[303].

Il Tribunale ha dato, così, per scontata l'assoluta equiparabilità tra vitalizi e pensioni e ha affermato che, seppure si debbano riconoscere come esistenti dei diritti quesiti, questi dovrebbero essere tutelati nella loro esistenza e non nella loro esatta entità. Dunque, si è dichiarato che non vi è alcuna violazione dell'affidamento dell'*ex* parlamentare nel modificare *in peius* l'importo del vitalizio.

Si può, dunque, in conclusione affermare che la Corte europea dei diritti dell'uomo consente la possibilità di norme retroattive incidenti su diritti soggettivi, purché nell'esigenza di salvaguardare i cosiddetti motivi imperativi di interesse generale[304].

5. L'affidamento quale vincolo legislativo: il susseguirsi delle legislature

Parafrasando gli approdi sopra riportati, è obbligatorio tentare di individuare dei parametri entro i quali l'interprete può, con facilità, affermare che l'affidamento del consociato sia stato leso o no.

Siffatta attività è chiaramente protesa allo scopo di limitare le incertezze interpretative e, soprattutto, la discrezionalità dei giudicanti che, attraverso il c.d. giudizio di bilanciamento[305], potrebbero anche giungere a conclusioni opposte[306].

---

[303] Punto 161, sent. cit.

[304] R. CAPONI, *Giusto processo e retroattività di norme sostanziali nel dialogo tra le corti*, cit., pag. 3766.

[305] Tra gli studiosi che più si sono concentrati sul tema, R. BIN, *Ragionevolezza e bilanciamento nella giurisprudenza costituzionale (con particolare attenzione alle più recenti sentenze in tema di licenziamento illegittimo)*, in www.robertobin.it.

[306] Esempio lampante di realizzazione del rischio paventato sono le due decisioni degli organi di autodichia del Parlamento italiano - Collegio d'appello della Camera dei Deputati, sentenza 6 aprile

Orbene, se da parte delle Corti sovranazionali si può percepire una più forte sfiducia nei confronti degli interventi legislativi retroattivi, riconoscendo anche autonoma rilevanza al principio del legittimo affidamento, la Corte costituzionale italiana, in lungo percorso di elaborazione giurisprudenziale, ha in un certo qual modo approntato una tutela alle fattispecie in esame.

L'affidamento dei consociati nella sicurezza giuridica è senz'altro un principio connaturato allo Stato di diritto, che però non ha esplicito riconoscimento costituzionale. Il *deficit* viene scontato nel grado della sua tutela, che avviene attraverso o l'accoppiamento a un altro principio costituzionale eventualmente violato o il canone di ragionevolezza.

Si è dinanzi, pertanto, a un principio generale normalmente osservato che muove dall'esigenza di prevenire l'eventualità di conseguenze eccessive derivanti dagli stessi mutamenti di legge, ma si è comunque dinanzi a scelte discrezionali del legislatore che è vincolato dalla Costituzione e, quindi, anche dal canone generale della ragionevolezza[307].

Si può affermare che l'intervento peggiorativo che lede l'affidamento sarà legittimo, e quindi ragionevole, solo quando: a) l'intervento sia coerente con gli scopi dichiaratamente perseguiti dal legislatore attraverso la nuova disciplina; b) sia sussistente un nesso di proporzionalità tra i sacrifici soggettivi e il ristoro del bilancio pubblico[308]; c) l'intervento sia esteso a tutti i consociati e non a limitate categorie,

---

2023, n. 3, e Consiglio di garanzia del Senato, sentenza 5 luglio 2023, n. 272 – che più avanti si analizzeranno.

[307] G. MATUCCI, *Tutela dell'affidamento e disposizioni transitorie*, cit., p. 74, sebbene con riferimento ai diritti quesiti.

[308] Si deve dare atto che, a fronte di una dottrina che avalla la configurazione giurisprudenziale del principio di proporzionalità quale estrinsecazione del principio di ragionevolezza (G. ZAGREBELSKY, *Diritto mite*, Torino, 1992, p. 216; P.M. VIPIANA, *Introduzione allo studio del principio di*

giacché l'imposizione a una sola categoria verrebbe a cozzare col principio costituzionale di eguaglianza; d) il sacrificio richiesto sia temporaneo, in considerazione non solo delle caratteristiche eccezionali e contingenti di quell'interesse economico, ma anche del necessario bilanciamento tra i vari interessi costituzionalmente rilevanti che incisioni di normative del genere mettono in gioco; e) non si colpiscano diritti quesiti che siano volti a realizzare finalità costituzionalmente rilevanti o, addirittura, necessarie; f) non vi sia un troppo ampio scarto temporale tra la vecchia e la nuova disciplina; g) siano previste delle disposizioni transitorie volte a regolare il passaggio di leggi.

Accanto a questi indici, tuttavia, deve registrarsi un contrasto, poiché se, da un lato, la Corte costituzionale ha affermato che l'intervento per essere ragionevole deve essere straordinario, e cioè indotto da inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica[309], dall'altro lato, la ragionevolezza dell'intervento si desumerebbe, invece, dalla sua prevedibilità[310].

Comunque, la lettura combinata degli indici individuati – laddove non fosse lasciato troppo alla discrezionalità del giudicante del momento – consentirebbe di affermare che l'affidamento trovi nel nostro ordinamento un grado di tutela non ridotto: il grado di ragionevolezza richiesto è "*più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà*"[311]. Addirittura, un'interpretazione rigida del canone di

ragionevolezza nel diritto pubblico, Padova, 1993, p. 69 ss.; G. SCIACCA, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano 2000, p. 294 ss.), vi è in letteratura chi, invece, sostiene l'autonomia di detti principi (G. LOMBARDO, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza amministrativa*, in *Riv. Trim. dir. Pubblc.*, 1997, p. 421 ss.; D.U. GALETTA, *Discrezionalità amministrativa e principio di proporzionalità,* in *Riv. It. Dir. Pubbl. com.*, 1994, p. 142 ss.; A. M. SANDULLI*, La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998, p. 285 ss.).

[309] Corte cost., sentt. nn. 822/1988, 108/2019, 173/2016, 264/2012, 116 e 304/2013.

[310] Corte cost., sentt. n. 302/2010, 92/2013, 64/2014, 203/2016, 16/2017.

[311] Corte cost., sent. 173/2016.

ragionevolezza condurrebbe – come, in effetti, avvenuto con le sentenze n. 70 e 178 2015 – alla sussistenza di un ulteriore indice da valutare al fine di determinare la legittimità o meno dell'intervento legislativo, cioè l'*illustrazione dettagliata*, da parte del legislatore, dei motivi – soprattutto se di bilancio – che hanno condotto alla promulgazione di quella legge[312].

A ogni modo, affinché l'affidamento possa essere tutelabile deve essere senz'altro consolidato e anche il consolidamento viene individuato, dalla Corte costituzionale, attraverso due indici: il protrarsi della situazione giuridica soggettiva di vantaggio per un periodo sufficientemente lungo e il suo sorgere in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento.

Per quanto riguarda, infatti, i rapporti a efficacia durevole, si postula l'impossibilità della loro immutabilità e la loro modifica potrebbe avvenire avendo riguardo al grado effettivo di affidamento della posizione soggettiva vantata dal singolo, all'interesse pubblico che ha indotto il legislatore a intervenire, nonché alle modalità dell'intervento e al suo grado di invasività[313].

"*Il problema, per l'interprete, consiste, allora, nel ricercare il momento in cui l'affidamento sia giunto a siffatto stadio di consolidamento, nell'identificare il tempo in cui si tramuta in valore meritevole di protezione*"[314].

È a questo problema che si vuole tentare di trovare una soluzione: all'individuazione del "*momento dell'affidamento*"[315].

---

[312] M. PICCHI, *Tutela dei diritti sociali*, cit.
[313] F.F. PAGANO, *Legittimo affidamento e attività legislativa*, cit., p. 166.
[314] G. MATUCCI, *Tutela dell'affidamento e disposizioni transitorie,* cit., p. 64.
[315] G. PACE, *Il diritto transitorio*, cit., p. 4; G. MATUCCI, *Tutela dell'affidamento e disposizioni transitorie*, cit., p. 64.

A tale scopo, si propone un "meccanismo" rigido e – in quanto tale – apparentemente "meccanicistico". Si è consapevoli che oggi, a causa della moltitudine di variabili e di interessi in gioco da tutelare, dietro ogni soluzione giuridica vi è un delicato gioco di pesi e contrappesi, che dà vita a canoni di giudizio quali la ragionevolezza e il bilanciamento, proposti – come approfonditamente visto – dalla Corte costituzionale proprio in ordine ai diritti sociali e al principio di affidamento dei cittadini. Come anticipato, tuttavia, l'intento dello scrivente è limitare le incertezze interpretative e specialmente evitare l'indeterminatezza e l'arbitrio di legislatore e giudicanti, con l'unica finalità di porre in posizione preminente l'individuo e la tutela dei diritti rispetto agli altri protagonisti dell'ordinamento. Ciò che si vuole suggerire è un approccio di tipo fattuale – ma giuridicamente rilevante – nella specificazione di uno degli elementi utili al giudizio di ragionevolezza e, dunque, fornire un parametro certo che aiuti legislatore e interpreti del diritto.

L'elemento che si vuole approfondire è così il tempo, il tempo che conferisce effetti giuridici. Tuttavia, sarebbe infondato – poiché non avallato da nessuna disposizione legislativa – fissare un qualsiasi determinato periodo di tempo, come a esempio dieci anni, sulla scorta del funzionamento degli istituti della prescrizione e della decadenza che a loro volta danno valore giuridico al passare del tempo.

L'idea che si vuole proporre non è altro che l'individuazione di un tempo non muto, bensì significativo di qualcosa.

Il consolidamento dell'affidamento dei consociati sta nel susseguirsi della Legislature. È un'idea che fa seguito a due differenti teorie, la "*alternanza*" proposta da Merusi[316]

[316] L'autorevole Autore ha teorizzato la possibilità di conseguire una maggiore stabilità e certezza dei rapporti giuridici nel passaggio dalla vecchia alla nuova maggioranza politica, attraverso il ricorso al

e, soprattutto, il divieto di ripristino della normativa abrogata attraverso il referendum di cui all'art. 75 Cost.[317]

È innegabile che il ruolo della legge e del legislatore sia mutato nel tempo, a causa anche della rigidità della Costituzione italiana, che limita l'esercizio di tutti i poteri politici. L'attività legislativa non è libera nel fine[318], ma è un'attività discrezionale

canone di buona fede. Esso impedirebbe alla maggioranza uscente di adottare discipline normative o atti amministrativi che possano contrastare con il programma politico della parte avversa e, in definitiva, con il futuro indirizzo politico di quella che potrebbe divenire la nuova maggioranza, v. F. MERUSI, *Buona fede e affidamento*, cit., p. 280 ss. e 288.

[317] Il tema riguarda il divieto di ripristino della normativa abrogata attraverso la consultazione referendaria. Invero, la *vexata quaestio* si riferisce sia alla configurabilità costituzionale di un vincolo a carico del legislatore sia sulla sua durata o sulle condizioni che possano giustificare il superamento del vincolo stesso. Con riferimento al primo profilo, la dottrina maggioritaria – confermata dalla giurisprudenza costituzionale – ritiene che il divieto debba essere individuato nella illegittimità della legge in contrasto con l'esito referendario poiché indirettamente lesiva dell'art 75 Cost. Contrariamente, si è affermato, tuttavia, che – posta la pariordinazione di democrazia diretta e democrazia rappresentativa – non sussisterebbe alcuna ragione circa la configurabilità di un vincolo giuridico di preclusione per il legislatore ordinario, cfr., M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, 2005, p. 661 ss. Il secondo profilo, invece, ha impegnato più significativamente la dottrina, che – in assenza di un'esplicitazione normativa e di indicazioni giurisprudenziali – ha ricostruito il limite temporale del vincolo in due differenti soluzioni: da un lato, l'applicazione del vincolo fino al rinnovo delle Camere, poiché produttivo di una situazione politicamente nuova rispetto a quella esistente al momento del referendum (cfr., L. PALADIN, *Diritto* costituzionale, Padova, 1991, p. 209; ID., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 275; A. MANGIA, *Referendum manipolativo e vincolo al legislatore*, in Dir. pubbl., 1995, p. 474 ss.; ID., *Referendum*, Padova, 1999, p. 317; A. GIORGIS, *Leggi elettorali, referendum parziale e giudizio di ammissibilità*, in *Giur. it.*, 1993, I, 1, p. 2212, che, tuttavia, ha poi rivisto la propria posizione, escludendo la sussistenza del vincolo: cfr. ID., *Alcune riflessioni sul possibile oggetto dei referendum parziali: disposizioni, norme esplicite, norme implicite?*, in F. MODUGNO e G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*, Torino, 2001, 121 ss.; più recentemente P. SABBIONI, *Il ripristino della disciplina abrogata con referendum. Il caso dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 ottobre 2011, 5 ss, p. 12; G. FERRI, *Abrogazione popolare e vincolo per il legislatore: il divieto di ripristino vale finché non intervenga un cambiamento del "quadro politico" o delle "circostanze di fatto"*, in *Consulta online*, 2012); dall'altro, l'estensione analogica dell'art. 38 L. n. 352/1970, che individua il termine di cinque anni come limite alla possibilità di riproporre quesiti referendari bocciati dalla maggioranza degli elettori (cfr. M. RUOTOLO, *Non "ce la chiede l'Europa" e "non la vogliono i cittadini". Brevi note sulla privatizzazione dei servizi pubblici locali*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2012, p. 3 ss). Dal canto suo, più recentemente, la Corte costituzionale, con la sent. n. 199/2012, ha statuito l'illegittimità della reintroduzione di una normativa abrogata attraverso il referendum in assenza di un cambiamento del "quadro politico di riferimento" o delle "circostanze di fatto", confermando – a ben vedere – la necessità di una "*situazione politicamente e giuridicamente diversa da quella già in atto*" (L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., p. 209).

[318] A. CARIOLA, *Come nasce un diritto*, in *dirittifondamentali.it*, fasc. 2/2023, p. 629: "*Che l'attività legislativa sia libera è assunto da tempo superato, perché la stessa legge ha perso il suo rango di scelta politica per definizione, rango che è stato assunto dalla Costituzione le cui proclamazioni dei diritti sono da intendere* magis ut valeat".

poiché le scelte legislative devono rispettare sempre il dettato costituzionale e, soprattutto, il principio di ragionevolezza, come tra l'altro evidenziato anche dalla Corte costituzionale.

La tesi, invero, si fonda su un basilare principio dello Stato democratico: il potere politico – legittimato dal consenso popolare – decide l'allocazione delle risorse e le politiche redistributive e di ciò non si può non tenere conto.

Se in una legislatura è stata introdotta una specifica situazione giuridica di vantaggio, i consociati – ai quali deve risalire, tra l'altro, proprio la decisione di introdurre la siffatta situazione giuridica attraverso il circuito della rappresentanza politica – parametreranno la loro esistenza sulla legge vigente.

Alla scadenza di quella legislatura, gli elettori avranno la possibilità di scegliere tra le varie fazioni politiche e i relativi programmi politici. Essi avranno, così, il potere di scegliere se quella determinata situazione giuridica precedentemente introdotta venga confermata, modificata o abrogata. È con questo voto che i consociati scelgono come riallocare le risorse: è in questa legislatura che si deve ritenere formantesi il consolidamento dell'affidamento dei consociati su quella fattispecie.

Il Parlamento avrà così la possibilità di modificare liberamente le disposizioni introduttive e disciplinanti quella specifica situazione giuridica, fino ad abrogarle. Ma se ciò non dovesse avvenire, perché il popolo ha scelto di confermare quel beneficio, quella prestazione, quel diritto, allora l'affidamento su di esso deve ritenersi consolidato.

È chiaro che un discorso del genere è ripetibile all'infinito, per ciascuna nuova votazione e ciascuna nuova legislatura, poiché gli elettori del futuro avranno il

medesimo potere di scelta delle politiche redistributive dei loro antecessori, ma l'intento di questa tesi è proprio quello di individuare un limite al potere legislativo.

Si ritiene, infatti, che nella perdurante battaglia tra individuo e comunità l'affidamento – così consolidato – su quel rapporto giuridico debba essere ritenuto prevalente e che, dunque, le istanze della pluralità debbano cedere dinanzi alla tutela di quanto già conseguito dal singolo.

Sarà così la terza legislatura, dove la prima è quella che ha introdotto la situazione giuridica e la seconda quella che la ha confermata, a essere vincolata e a non potere modificare quell'impianto legislativo, pena la lesione dell'affidamento del consociato.

La tesi sviluppata è evidentemente applicabile sia in tema di retroattività in senso proprio che in senso improprio e individua l'affidamento, attraverso questo particolare meccanismo di consolidamento, come salvaguardato dall'art. 1 della Costituzione italiana.

Il tempo, così, non sarebbe muto, ma sarebbe significativo di interventi del corpo elettorale e di scelte politiche.

Da ultimo, si deve tenere conto anche delle variabili nella vita della singola legislatura. Un parlamento che venga sciolto poiché incapace di funzionare (di individuare un governo) non potrà essere di rilievo nella valutazione del consolidamento dell'affidamento.

Di converso, laddove vi dovesse essere un cambio di maggioranza all'interno della medesima legislatura, comportando la nomina di un nuovo governo, quel periodo avrà comunque valore ai nostri fini, perché – sebbene tutte le forzature del caso – si continua a porre in essere la volontà dei consociati.

CAPITOLO III

I VITALIZI PARLAMENTARI

Sommario: 1. I vitalizi parlamentari; 2. Le modifiche *in peius*; 3. Le decisioni in autodichia; 3.1. Il "giudice" della Camera dei deputati; 3.2. Il "giudice" del Senato della Repubblica; 4. Corte costituzionale, sentenza 28 novembre 2022, n. 237; 4.1. Le sentenze "gemelle eterozigote"; 5. L'imprevedibilità del giudizio di bilanciamento.

1. I vitalizi parlamentari

Come si è visto nel capitolo precedente, le ultimissime sentenze della Corte costituzionale – e anche della Corte di giustizia dell'Unione europea – in tema di modifica *in peius* della disciplina dei rapporti di durata e conseguente (non) lesione dell'affidamento hanno avuto a oggetto i vitalizi dei consiglieri regionali (e degli *ex* europarlamentari).

Questi interventi, invero, nascono da una più ampia manovra politica che prende le mosse proprio in Parlamento. Vi è stata, infatti, una modifica di natura retroattiva nei confronti di trattamenti economici di durata, già consolidatisi nelle posizioni giuridiche soggettive degli *ex* parlamentari. Non si ha alcun dubbio, poi, a definire il vitalizio uno strumento di natura anche sociale, per come individuato nella prima parte di questo lavoro, posto anche l'obiettivo di consentire proprio un migliore adattamento nella società da parte del soggetto che ha ricoperto l'incarico parlamentare per uno o più mandati, oltre che consentire la parità di accesso alle cariche elettive.

Di fatti, prima ancora di vedere come siffatta prestazione sia stata modificata, è necessario comprendere meglio la natura dell'istituto[319].

Il vitalizio è una prestazione economica erogata nei confronti di coloro che hanno svolto incarichi presso assemblee di natura elettiva cessati dal mandato.

L'istituto non è previsto dalla Carta costituzionale ed è stato introdotto a metà degli anni Cinquanta del secolo scorso attraverso l'istituzione della Cassa di previdenza al Senato, nel 1954, e della Cassa di previdenza alla Camera, nel 1956. Nel 1960, le due casse divennero la Cassa di previdenza per i parlamentari della Repubblica che, però, venne soppressa solo otto anni dopo e la regolamentazione si riversò nelle fonti parlamentari[320].

Sin da dubito, così, la disciplina dei vitalizi è stata oggetto di cambiamenti continui. All'inizio, vi fu un sistema di natura assicurativa che individua i contributi per gli assegni vitalizi a carico dei parlamentari nella base imponibile dell'indennità parlamentare, analogamente a premi assicurativi di rendite vitalizie, ma nel 2012, vennero adottati i nuovi regolamenti delle pensioni dei deputati e dei senatori, con le deliberazioni degli organi di presidenza, rispettivamente, il 30 gennaio 2012 per la Camera dei deputati e il 31 gennaio 2012 per il Senato.

[319] Di ciò, invero, si sono occupati sia i giudici "parlamentari" chiamati a decidere proprio sulla legittimità della modifica retroattiva sia i giudici di legittimità, per come tra poco si vedrà. Per una ricostruzione recente in dottrina, V. DE SANTIS, *Indennità e vitalizi: per uno studio dell'art. 69 della costituzione*, Franco Angeli, Studi di diritto pubblico, Milano, 2020.

[320] V. il regolamento della previdenza per i deputati, approvato il 30 ottobre 1968, con successive modificazioni, ed il regolamento per la previdenza ed assistenza ai senatori e loro familiari, approvato il 23 ottobre 1968, con successive modificazioni, novellati nel tempo come riportato in Senato della Repubblica – Servizio studi, Note sull'A.S. n. 2888 "Disposizioni in materia di abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali", n. 528, XVII legislatura, 2017.

Con tale novella, si esplicitò il passaggio del trattamento previdenziale per i parlamentari al sistema di liquidazione basato sul metodo contributivo, come sopra anticipato.

A ben vedere, per natura e scopo, l'istituto è strettamente legato all'indennità parlamentare e, dunque, anch'esso è inveramento di un principio democratico fondamentale e dei principi di uguaglianza e indipendenza[321].

È facile comprenderne il motivo. L'introduzione di una retribuzione per l'espletamento di incarichi politici risale all'Atene del V secolo a.C.[322]. Secondo Aristotele, infatti, Pericle, per contrastare il rivale Cimone, parteggiante esclusivamente per gli appartenenti al proprio ceto, introdusse il *misthos* per retribuire chi ricopriva la carica politica dell'ecclesiaste, ossia il membro della *boulé*, un'assemblea popolare, consentendo così anche ai cittadini di condizioni più modeste di partecipare alla gestione della cosa pubblica.

Sempre dal punto di vista storico, la forza della previsione dell'indennità parlamentare è ben rappresentata dall'art. 38 della Costituzione francese del 4 novembre del 1848 (richiamato dall'art. 28 della Costituzione della Repubblica romana del 1849), che imponeva la irrinunciabilità dell'indennità prevista per ciascun rappresentante del popolo.

Oggi, il vitalizio ha qualità di corresponsione differita ed è volta al reinserimento sociale dopo la cessazione del mandato parlamentare, in evidente applicazione dell'art.

---

[321] G. VASINO, *Alcune riflessioni sulla 'riforma' dei vitalizi parlamentari tra vecchie questioni e nuove criticità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 21/09/2018, che rinvia all'intervento dell'Onorevole Fabbri nella seduta del 20 settembre 1946 nel corso della II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione.

[322] M. ONOFRIO, *Indennità e rappresentanza. Considerazioni su un istituto in trasformazione*, Giappichelli, Torino, 2020.

51 Cost.[323], poiché, infatti, finalizzato ad assicurare la parità di accesso di tutti i cittadini alle cariche elettive. Ciò è stato spiegato dalla stessa Corte di Cassazione due ordinanze di fondamentale importanza: "*così come l'assenza di emolumento disincentiverebbe l'accesso al mandato parlamentare o il suo pieno e libero svolgimento, rispetto all'esercizio di altra attività lavorativa remunerativa; allo stesso modo l'assenza di un riconoscimento economico per il periodo successivo alla cessazione del mandato parlamentare varrebbe quale disincentivo, rispetto al trattamento previdenziale ottenibile per un'attività lavorativa che fosse stata intrapresa per il medesimo lasso temporale*"[324].

Tra l'altro, la Corte costituzionale[325], così come la Corte di cassazione[326], ha individuato il titolo genetico dei vitalizi nell'esercizio dell'attività parlamentare e li ha ricollegati alla indennità di carica goduta in relazione all'esercizio di un mandato pubblico.

Difatti, l'istituto in questione, così ricostruito dalle Corti, è un'ulteriore espressione delle garanzie riservate ai membri del Parlamento italiano. L'assegno vitalizio è, dunque, il presidio dell'indipendenza e della libertà dell'istituzione parlamentare, e non meramente del singolo membro.

Per quanto riguarda, invece, l'equiparabilità del vitalizio a un trattamento previdenziale vero e proprio, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 289 del 1994,

[323] Per un maggiore approfondimento, si veda R. TOSI, *Art. 51*, in V. CRISAFULLI e L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 1990, p. 341 ss; C. BOLOGNA, *Art. 69*, in R. BIN e S. BARTOLE (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 2008, p. 632.
[324] Cass., SS.UU., ordinanza n. 18265 e 18266/2019.
[325] In primo luogo, Corte Cost. sent. n. 289/1994.
[326] Cass. 1 ottobre 2010, n. 20538; Cass. 20 giugno 2012, n. 10177; Cass. 10 febbraio 2017, n. 3589; in ultimo, anche SS.UU. ordinanze nn. 18265, 18266/2019.

la escluse categoricamente: "*tra gli assegni vitalizi corrisposti ad ex parlamentari e alle categorie equiparate e le pensioni ordinarie spettanti ai pubblici dipendenti in quiescenza, nonostante la presenza di alcuni profili di affinità, non sussiste una identità né di natura né di regime giuridico, dal momento che l'assegno vitalizio, a differenza della pensione ordinaria, viene a collegarsi ad una indennità di carica goduta in relazione all'esercizio di un mandato pubblico, indennità che, nei suoi presupposti e nelle sue finalità, ha sempre assunto, nella disciplina costituzionale e ordinaria, connotazioni distinte da quelle proprie della retribuzione connessa al rapporto di pubblico impiego. Tale diversità assume d'altro canto un'evidenza particolare, dal momento che il particolare tipo di previdenza, costituito dall'assegno vitalizio, ha trovato la sua origine in una forma di mutualità (Casse di previdenza per i deputati e i senatori istituite nel 1956), che si è gradualmente trasformata in una forma di previdenza obbligatoria di carattere pubblicistico, conservando peraltro un regime speciale, non regolato dalla legge, ma dai regolamenti interni a ciascuna Camera, con aspetti in parte riconducibili al modello pensionistico e in parte tipici del regime delle assicurazioni private*".

La ricostruzione fornita dalla Consulta si basava sull'impianto normativo dell'epoca che, tuttavia, nel 2012 è stato totalmente stravolto: il Regolamento delle pensioni dei senatori e il Regolamento per il trattamento previdenziale dei deputati hanno imposto un meccanismo di calcolo di tipo contributivo e hanno uniformato – già dal nome degli stessi regolamenti – la materia dei vitalizi a quella della previdenza e delle pensioni[327].

[327] In realtà, l'assenza formale del contratto di lavoro e il riferimento a un mandato pubblico (come per lo status degli amministratori locali) non modifica comunque la sua natura di forma di previdenza obbligatoria a carattere pubblicistico. La giurisprudenza contabile, comunque oscillante sul punto, parrebbe affermare il principio della distinzione tra vitalizio e pensione per poi smentire il proprio ragionamento, assimilando in tutto e per tutto l'istituto del vitalizio a una pensione pubblica (Corte dei

Prescindendo, comunque, dall'equiparabilità tra il vitalizio e le pensioni, la Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi sul tema, con la sentenza n. 126/2023, all'interno di un conflitto di attribuzioni sollevato dalla Camera dei deputati nei confronti del Tribunale ordinario di legge[328]. La Consulta ha confermato che l'assegno vitalizio è naturale proiezione dell'indennità prevista dall'art. 69 cost. e ha ribadito la natura previdenziale dello stesso per come oggi disciplinato[329].

2. Le modifiche *in peius*

Il 12 luglio 2018, l'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati, con la delibera n. 14, ha rideterminato, *in peius* e a far luogo dal 1° gennaio 2019, gli assegni vitalizi – e i relativi trattamenti di reversibilità – spettanti per i mandati parlamentari espletati sino al 31 dicembre 2011.

Del medesimo tenore è stata la delibera n. 6 del Consiglio di Presidenza del Senato, adottata in data 16 ottobre 2018, recante "*Rideterminazione della misura degli assegni*

conti, sez. giur. Abruzzo, 12.10.2012, n. 372; Corte dei conti, sez. giur. Sicilia, 12.04.2002, n. 567; Corte dei conti, sez. giur., 30.11.2005, n. 5).

[328] In breve, nel procedimento di esecuzione forzata avviato dall'Agenzia dell'entrate – Riscossione nei confronti di un parlamentare già deputato nella XII e in parte nella XIII Legislatura, il giudice dell'esecuzione ha riconosciuto al creditore l'intero importo dell'assegno vitalizio spettante al debitore esecutato, non applicando l'art. 15 del regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati, approvato dall'Ufficio di presidenza nella riunione del 30 luglio 1997, nel testo modificato con delibera dello stesso Ufficio 9 febbraio 2000, n. 195, applicabile ratione temporis, che estende a detti trattamenti i limiti di pignorabilità previsti dall'art. 545 del codice di procedura civile (nella formulazione all'epoca vigente). L'obliterazione del citato art. 15 equivarrebbe, a parere della Camera e della stessa Corte costituzionale che dichiara ammissibile il conflitto e accoglie l'istanza della Camera, a una interferenza nella autonomia regolamentare parlamentare da parte del Tribunale di Lecce. Per un maggiore approfondimento, A. CARIOLA, *Fonti e "non fonti" parlamentari. Il difficile percorso della Corte costituzionale sulle competenze del Parlamento in materia di vitalizi*, in Consultaonline, fasc. III, 2023, p. 789-796.

[329] A differenza del passato, cfr. Corte cost., nn. 136, 182/2022.

vitalizi e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali pro rata *nonché dei trattamenti di reversibilità, relativi agli anni di mandato svolti fino al 31 dicembre 2011*".

Le deliberazioni citate hanno modificato, a decorrere dal 1° gennaio 2019, i trattamenti economici dei parlamentari cessati dal mandato (sia diretti, che di reversibilità), riducendoli, proporzionalmente ai coefficienti di trasformazione indicati in un'apposita tabella allegata e attraverso parametri prioritari, quali l'età anagrafica del titolare del trattamento e il periodo storico della loro decorrenza.

Il metodo di rideterminazione adottato è stato, dunque, quello contributivo[330], sia per gli assegni in corso di erogazione, sia per quelli di futura erogazione maturati sulla base della normativa vigente alla data del 31 dicembre 2011. Il meccanismo prevede che il montante contributivo individuale *ex* art. 2 della delibera[331] – del Consiglio di Presidenza del Senato – venga moltiplicato per un coefficiente di trasformazione

[330] Il *quantum* dei trattamenti viene ricalcolato adottando il principio della corrispondenza tra i contributi versati e l'ammontare del vitalizio. L'importo viene, dunque, calcolato partendo dai contributi annuali pari al 33% della retribuzione imponibile. La somma viene poi accantonata e rivalutata annualmente attraverso un coefficiente fisso individuato dalla legge variabile in base all'età in cui si chiede il pensionamento. V. DE SANTIS, *Indennità e vitalizi*, cit., p. 136 ss, sottolinea correttamente come il nuovo metodo di calcolo, ossia quello contributivo, è del tutto artificiale posto che non esistono contributi annuali accantonati dai parlamentari che sono cessati dal mandato, il cui trattamento pensionistico era di tipo retributivo.

[331] L'art. 2 della delibera così statuisce: "Il montante contributivo individuale è determinato applicando alla base imponibile contributiva l'aliquota determinata ai sensi del comma 3. L'ammontare così ottenuto si rivaluta su base composta al 31 dicembre di ciascun anno, con esclusione della contribuzione dello stesso anno, al tasso annuo di capitalizzazione di cui al comma 6.
La base imponibile contributiva è determinata, secondo quanto previsto dalle disposizioni per i dipendenti pubblici, sulla base dell'ammontare dell'indennità parlamentare lorda definito dalla normativa vigente nel periodo di riferimento, con esclusione di qualsiasi ulteriore indennità.
La quota di contribuzione a carico del deputato è pari all'aliquota percentuale della base imponibile prevista dalla normativa di riferimento, ivi ricomprendendo l'aliquota della eventuale contribuzione ai fini del completamento volontario del quinquennio della legislatura e della eventuale contribuzione aggiuntiva finalizzata al trattamento di reversibilità, secondo le modalità di cui ai successivi commi 4 e 5. La quota di contribuzione a carico della Camera dei deputati è pari a 2,75 volte quella a carico del deputato".

relativo all'età anagrafica del deputato o senatore alle date della decorrenza dell'assegno vitalizio o del trattamento previdenziale pro rata[332].

È stato stabilito, inoltre, che l'ammontare degli assegni rideterminati non possa comunque superare l'importo di quello in corso di erogazione, né risultare inferiore all'importo determinato moltiplicando il montante contributivo individuale maturato da un parlamentare che abbia svolto il mandato nella sola XVII legislatura, per il coefficiente di trasformazione corrispondente all'età anagrafica di 65 anni vigente alla data del 31 dicembre 2018.

Infine, sono stati istituiti dei meccanismi di integrazione in casi particolari, qualora, a seguito della rideterminazione, il trattamento risulti ridotto in misura superiore al 50 per cento rispetto all'importo dell'assegno previsto dal regolamento in vigore alla data dell'inizio del mandato parlamentare.

Siffatte modifiche comportano, dunque, un nuovo criterio di conferimento del trattamento previdenziale: attraverso la disciplina retroattiva il sistema viene reso omogeneo, superando la distinzione tra criterio retributivo (applicato per i parlamentari percettori del vitalizio prima della modifica del regolamento del 2012) e criterio contributivo (per i parlamentari percettori dopo il 2012) a favore di quest'ultimo.

Tuttavia, la retroattività del nuovo trattamento "previdenziale" non riguarda l'ammontare già percepito e non determina la restituzione delle eventuali eccedenze, ma rileva per tutti i percettori del vitalizio fino al dicembre 2011[333].

---

[332] V. DE SANTIS, *Indennità e vitalizi: per uno studio dell'art. 69 della costituzione*, cit., p. 137, evidenzia nuovamente l'artificialità di tale previsione, che, tra l'altro, fa riferimento a un momento in cui l'aspettativa di vita dell'*ex* parlamentare era molto più alta.

[333] G. LAURICELLA, *La riserva di regolamento parlamentare tra regolamento "maggiore" e regolamenti "minori", in ordine alla deliberazione n. 14 del 12 luglio 2018 dell'Ufficio di Presidenza*

3. Le decisioni in autodichia

Quasi millequattrocento deputati e ottocento senatori, tutti cessati dal mandato, hanno impugnato le rispettive delibere dinanzi al Consiglio di giurisdizione della Camera dei Deputati e la Commissione contenziosa presso il Senato della Repubblica, chiedendone l'annullamento o la disapplicazione.

I ricorrenti hanno denunciato diversi vizi, tra cui il difetto di giurisdizione – che ha portato la Corte di Cassazione a esprimersi due volte[334] – ma, soprattutto, la violazione dei diritti quesiti, la lesione dell'affidamento dei parlamentari e il contrasto con l'art. 69 Cost..

Brevemente, a parere dei ricorrenti, tali provvedimenti, non aventi natura di legge, avrebbero inciso negativamente sui diritti soggettivi dei parlamentari ormai cessati dal mandato, violando così la riserva di legge prevista dalla norma costituzionale appena citata.

Vieppiù, essendo i vitalizi riferenti a un mandato già esplicato, quindi a un rapporto già concluso, dovrebbero essere ritenuti diritti quesiti a favore del parlamentare e in

della Camera dei deputati, in *Forum di Quaderni costituzionali rassegna*, 2019, p. 21, fa una distinzione tra retroattività *oggettiva*, "ovvero sull'ammontare già percepito, che avrebbe determinato la restituzione dell'eccedenza", e retroattività *soggettiva*, "nel senso del coinvolgimento di tutti i percettori dell'assegno vitalizio fino al dicembre 2011, applicando loro il ricalcolo – e dunque il nuovo trattamento previdenziale – dal 1° gennaio 2019". D'altra parte, continua l'Autore: "se la retroattività fosse stata intesa in senso oggettivo, il ricalcolo avrebbe considerato anche quanto già stato erogato ai singoli deputati, sottoponendoli alla gravosa – e, potremmo dire, irragionevole – restituzione della differenza scaturita dal ricalcolo (contributivo) per tutti gli anni di godimento del vitalizio con sistema retributivo. Prevedendo, invece, l'efficacia della norma dal 1° gennaio 2019, senza la previsione di alcuna restituzione, è evidente che si sia voluto uniformare il sistema, eliminando i vitalizi, individuando i soggetti beneficiari, i quali da quel momento avrebbero ricevuto l'identico trattamento degli aventi diritto *post* 2011".

[334] Cass., SS.UU., ordinanze nn. 18265, 18266/2019.

quanto tali intangibili. Ciò che per i ricorrenti è stato senz'altro violato è l'affidamento fatto dai parlamentari all'erogazione promessa, che, a prescindere da una sua configurazione in diritto quesito, dovrebbe sempre essere tutelata.

Dall'altra parte, le amministrazioni della Camera dei Deputati e del Senato hanno sostenuto l'opposto. Le delibere parlamentari avrebbero la medesima forza normativa dei regolamenti approvati dall'Ufficio di Presidenza e, pertanto, potrebbero validamente disciplinare la materia dei vitalizi[335]. La natura delle delibere, quindi, non violerebbe la riserva di legge prevista dall'art. 69 Cost..

Le amministrazioni resistenti hanno, poi, ritenuto che, a determinate condizioni, così come sostenuto dalla giurisprudenza costituzionale e sovranazionale, sarebbe consentita la riforma *in peius* dei trattamenti di durata. L'affidamento si atteggerebbe quale limite generale ma non incondizionato alla retroattività delle leggi, potendo recedere al cospetto di altre esigenze inderogabili[336].

Le Camere resistenti hanno sottolineato, comunque, la natura mista del vitalizio: essa non sarebbe interamente previdenziale, né contrattuale, bensì di carattere pubblicistico e comunque non assimilabile all'indennità parlamentare.

[335] L'amministrazione del Senato, invero, fa un espresso richiamo al parere del Consiglio di Stato n. 1403 del 2018, in ordine alla possibilità del regolamento minore delle Camere di disciplinare il trattamento economico di quiescenza dei parlamentari. La resistente richiama, inoltre, la sentenza n. 289 del 1994 della Corte costituzionale e da essa ricava il principio in forza del quale solo i regolamenti minori possono determinare la disciplina in questione. V. Commissione contenziosa del Senato della Repubblica, decisione n. 660/2020, p. 23, punto 11.

[336] V. Commissione contenziosa del Senato della Repubblica, decisione n. 660/2020, p. 23, punto 12, lett. c).

Dopo il primo dubbio circa la giurisdizione[337], la questione è stata affrontata dalla c.d. giustizia domestica del Parlamento, con molteplici decisioni, a volte anche non definitive[338], e – sebbene parzialmente – dalla Corte costituzionale.

Forse, proprio a causa della incompletezza dell'intervento da parte dei giudici delle leggi, oggi, si è giunti a un risultato diametralmente opposto e speculare tra i due rami del Parlamento. Infatti, se l'organo "giurisdicente" di secondo grado della Camera dei deputati ha riformato quanto precedentemente statuito dal giudice di primo grado e ha confermato la legittimità della delibera n. 14/2018 e quindi del c.d. taglio dei vitalizi, il corrispettivo "collega" del Senato della Repubblica, invece, ha decretato l'annullamento della gemella delibera n. 6/2018.

3.1. I "giudici" della Camera dei Deputati

Procedendo con ordine, inizialmente l'organo di autodichia della Camera dei deputati[339] aveva annullato parzialmente la delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 14/2018, ritenendo i criteri di mitigazione insufficienti, non rispondenti alla

[337] Al quesito hanno dato ferma, e duplice, risposta le Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione, con due ordinanze gemelle del 7 maggio 2019, numero 18265 e 18266. Il supremo Consesso ha riconosciuto l'autodichia delle Camere, cui spetta l'attribuzione delle controversie riguardanti la modifica dei vitalizi in forza della sentenza n. 262 del 2017 della Corte costituzionale, e dichiarando, consequenzialmente, il difetto assoluto di giurisdizione del Tribunale di Roma. S. GALDIERI, *Vitalizi dei parlamentari ed autodichia: alcune considerazioni a margine dell'ordinanza n. 18265/2019 della Corte di Cassazione*, in *Diritti comparati*, 25/07/2019, evidenzia correttamente: "*Non si tratta dunque di una pronuncia di merito, anche se tale l'hanno fatta apparire alcuni primi commenti politici. Inoltre, leggendola, si vede come essa rilevi, forse, più sul versante dell'autodichia del Parlamento, vero quid disputandum, che non su quello dei vitalizi dei parlamentari. In ordine a questi, vengono comunque in evidenza i significativi richiami con i quali la Cassazione sembra "parlare a nuora perché suocera intenda", quasi un memento per chi sarà poi chiamato ad entrare nel merito della controversia*".

[338] Per un maggiore approfondimento sulle singole decisioni, si permetta il rinvio a E.M. PLATANIA, *Vitalizi traditi*. *La modifica del trattamento previdenziale dei parlamentari*, in *Federalismi.it*, fasc. 27/2023, p. 87 ss.

[339] Sent. n. 2/2020/CG.

connotazione assistenziale dei trattamenti di reversibilità e causa di abnormi rideterminazioni dell'importo del vitalizio (in alcuni casi fino al 78 per cento della somma percepita in precedenza, ma la maggioranza delle riduzioni è risultata compresa tra il 35 per cento e il 60 per cento del trattamento originario).

Per quanto riguarda la questione della retroattività, il Consiglio di giurisdizione aveva ritenuto legittimo l'intervento alla luce della "rilevante caratura attuariale" della delibera impugnata, posto soprattutto che, come già visto, anche la Corte costituzionale ha affermato, con la sent. n. 108/2019, la legittimità costituzionale del taglio retroattivo dei vitalizi dei consiglieri regionali del Trentino-Alto Adige[340].

Alla luce del *diktat* del "giudice" parlamentare, l'Ufficio di Presidenza è intervenuto nuovamente sull'assetto normativo attraverso la delibera n. 92/2020, nel tentativo di allinearsi alla sentenza n. 2/2020/CG e prevedendo la sussistenza anche disgiunta dei due presupposti della relativa impossidenza e delle precarie condizioni di salute. Per quanto riguarda, invece, la soglia massima d'incremento dei trattamenti in esito alla mitigazione, il nuovo provvedimento non ha soppresso il limite generale d'incremento, ma si è limitato a una nuova quantificazione al 75%.

Tuttavia, anche avverso tale ultima delibera è stato proposto gravame poiché inottemperante al contenuto della sentenza n. 2/2020/CG.

[340] Il "giudice" parlamentare, tuttavia, sottolinea come sia necessario il rispetto dei parametri fissati dalla stessa Corte costituzionale, cioè il tempo trascorso dal momento della definizione dell'assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato e il conseguente grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo. Sulla sentenza della Corte costituzionale, si veda F.F. PAGANO, *La rideterminazione del vitalizio dei Consiglieri regionali del Trentino-Alto Adige alla prova del legittimo affidamento*, in *Giur. It.*, 2019, p. 2236 e ss.; V. DE SANTIS, *Considerazioni intorno alla sent. n. 108 del 2019*, cit.

Il Consiglio di giurisdizione è tornato quindi a pronunziarsi e ha di nuovo annullato parzialmente la delibera impugnata[341], poiché non interamente allineata alle declaratorie di illegittimità parziale pronunciate dalla sentenza n. 2/2020/CG. I vizi colpiti sono stati l'irragionevolezza della previsione di coefficienti fissi d'aumento, il limite massimo generale dell'aumento (solo diversamente quantificato, dal 50% al 75%), la discrezionalità nell'applicazione dei coefficienti di riduzione, "*la previsione della potestà dell'Ufficio di Presidenza di considerare i casi di grave e documentate compromissione delle condizioni di vita personale o familiare che si determinino al di fuori della ricorrenza dei presupposti richiesti, omettendo, tuttavia, di qualificare l'intervento dell'Ufficio come doveroso nell'*an*, benché discrezionale nel quanto e nel* quomodo"[342].

Avverso questa sentenza l'Amministrazione della Camera ha presentato ricorso dinanzi al Collegio d'appello della Camera dei deputati, il quale, facendo propri i motivi di gravame dei ricorrenti, ha disposto la sospensione degli effetti della predetta sentenza n. 2/2021/CG, poiché sono stati travalicati "*i limiti del potere giurisdizionale per invadere la sfera riservata alla discrezionalità normativa dell'Ufficio di Presidenza ed in particolare nella parte in cui, nell'annullare parzialmente il comma 7-bis, ed integralmente i successivi commi 7-ter e 7-quater, predetermina, sostituendosi al legislatore, le modalità di esercizio dell'Ufficio di Presidenza nelle forme di una potestà puramente discrezionale, nonché laddove, nella motivazione della sentenza, introduce una serie di ipotesi di incremento (...), così di fatto*

[341] Sent. n. 2/2021/CG.
[342] Sent. n. 2/2021/CG, p. 30.

predefinendo una casistica generale e astratta secondo modalità e attribuzioni proprie della potestà normativa dell'Ufficio di Presidenza".

Si è giunti, nel 2023, alla sentenza definitiva, che si analizzerà subito dopo.

3.2. I "giudici" del Senato della Repubblica

Sulla medesima materia del contendere, la Commissione contenziosa del Senato ha, con sentenza definitiva, ha annullato la delibera n. 6/2018 del Consiglio di Presidenza del Senato, poiché irragionevole sotto molteplici punti.

La Commissione, attesa la natura previdenziale dei vitalizi[343], ha riconosciuto la possibilità di incidere *in peius* su diritti soggettivi perfetti, quale quello del vitalizio, anche con una fonte che non abbia natura di legge, ma sempre in applicazione della giurisprudenza della Corte costituzionale[344] e, quindi, dato che le modificazioni sui trattamenti pensionistici devono subire uno scrutinio di grado più elevato e devono essere accompagnate da giustificazioni ragionevoli, che escludano qualsiasi livello di arbitrarietà, i requisiti da rispettare sarebbero: la straordinarietà dell'intervento, indotto da inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica e fermo restando un nesso di proporzionalità tra i sacrifici soggettivi e il ristoro del bilancio pubblico; l'estensione a tutto il comparto dei trattamenti pensionistici del sacrificio in questione, giacché l'imposizione a una sola categoria di pensionati verrebbe a cozzare col principio costituzionale di eguaglianza , la temporaneità del sacrificio richiesto, in

[343] V. par. 8 dei motivi della decisione.
[344] La Commissione contenziosa cita le sentenze della Corte costituzionale nn. 822/1988, 108/2019, 173/2016, 264/2012, 116 e 304/2013.

considerazione non solo delle caratteristiche eccezionali e contingenti di quell'interesse economico di ordine generale che (solo) potrebbe giustificare il taglio di trattamenti in essere, ma anche del necessario bilanciamento tra i vari interessi costituzionalmente rilevanti che incisioni di normative del genere mettono in gioco[345]. Così, posto che la deliberazione impugnata, a parere della Commissione, si è discostata sensibilmente da tali limiti, in ordine alla ragionevole incisione sui diritti in essere, comportando eccessivi sacrifici imposti a posizioni soggettive di rilievo costituzionale ed essendo sproporzionato il taglio prodotto rispetto al bene pubblico perseguito.

L'amministrazione del Senato ha presentato ricorso avverso la suesposta sentenza per ottenerne l'annullamento e/o la riforma dinanzi al Consiglio di Garanzia del Senato della Repubblica e, invero, il nuovo grado di giudizio ha ribaltato, seppure in parte, le conclusioni alle quali era pervenuta la Commissione contenziosa.

Ammettendo la legittimità di una modifica retroattiva seppure nel rispetto dei principi di rango costituzionale, il "giudice" parlamentare, tuttavia, ha avuto cura di precisare che il Consiglio di Presidenza, nell'esercizio del suo legittimo potere di modificare in modo permanente i vitalizi pre 2012 in modo da renderli omogenei a quelli erogati dopo la riforma[346], avrebbe dovuto tenere in conto non solo l'esigenza di contenimento della spesa pubblica, ma anche la tutela dell'interesse dei ricorrenti a subire una riduzione che fosse compatibile con la tutela dell'affidamento sul conseguimento di un assegno mensile che fosse equo, pur valutando che l'affidamento possa essersi formato sulla percezione di somme esuberanti rispetto alla natura indennitaria e

[345] Questi e altri indici sono già stati individuati nel precedente capitolo.
[346] Si badi, nulla, dunque, viene detto circa l'eventuale violazione dell'art. 69 Cost.: la legittimità del regolamento minore è data per pacifica.

previdenziale dei vitalizi stessi. Ed è per questo che la delibera è stata ritenuta illegittima nella parte in cui, nella rideterminazione delle somme da erogare, non ha tenuto in conto i principi costituzionali di uguaglianza sostanziale, di ragionevolezza e proporzionalità, oltre a non avere effettuato alcun contemperamento tra la tutela del legittimo affidamento e la sopravvenuta necessità di contenimento della spesa pubblica.

Il Consiglio di garanzia, però, per evitare lacune di disciplina, oltre ad avere esortato il Consiglio di Presidenza a correggere il tiro, in via provvisoria si è sostituito alla discrezionalità del legislatore interno e ha deciso che l'ammontare delle prestazioni venisse ricalcolato con il metodo integralmente contributivo facendo riferimento a criteri anagrafici riferiti al 1° gennaio 2019, o a data successiva per i parlamentari ancora in carica, escludendosi così applicazioni retroattive.

Siffatto modo di procedere, tuttavia, avrebbe creato l'obbligo di restituzione delle somme già percepite a seguito del nuovo coefficiente anagrafico (i cosiddetti "arretrati") e così lo stesso giudice domestico ha ipotizzato una modifica dell'efficacia della propria decisione, proprio come fece la Corte costituzionale con la già citata sentenza n. 10 del 2015, escludendo così la retroattività della pronuncia.

Il Consiglio di secondo grado, però, nell'intento di non sottrarre dallo scrutinio di legittimità costituzionalità le modifiche dei vitalizi, ha ritenuto necessario sollevare questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale: il problema sarebbe l'eventuale restituzione dell'importo differenziale tra quanto percepito ai sensi della deliberazione del Consiglio di presidenza n. 6/2018 e quanto, invece, avrebbe dovuto essere percepito con il nuovo meccanismo di calcolo individuato in sentenza dal Consiglio di garanzia.

L'oggetto del richiesto giudizio di legittimità è l'art. 26, comma 1, lettera b), della legge 23 dicembre 1994, n. 274, nella parte in cui – nel sopprimere qualsiasi regime fiscale particolare per gli assegni vitalizi degli *ex* parlamentari – non fissa altresì dei principi generali (perlomeno di ragionevolezza e parità di trattamento tra cittadini) per la disciplina di siffatte prestazioni.

Ma vi è di più: il "giudice" parlamentare, ritenuto che i regolamenti c.d. minori quando idonei a incidere su diritti di privati debbano essere riconosciuti quali atti aventi forza di legge, estranei all'area dell'assoluta sovranità e indipendenza del Parlamento, e quindi diversi per loro stessa natura da quelli sottratti a quella insindacabilità della Corte costituzionale in ragione del principio di separazione dei poteri, solleva questione di legittimità costituzionale anche nei riguardi dell'articolo 1, comma 1, della delibera del Consiglio di Presidenza del senato della Repubblica n. 6 del 16 ottobre 2018, con riguardo alla corresponsione delle restituzioni (i c.d. "arretrati") già a far data dalla delibera del Consiglio di Presidenza[347].

Dunque, il Consiglio di garanzia ha ritenuto possibile la modifica del trattamento previdenziale dei parlamentari cessati dal mandato attraverso un c.d. regolamento minore, tuttavia sono gli effetti retroattivi conseguenti alla sua pronuncia, che causerebbero l'obbligo di restituzione di parte degli importi percepiti a far data dal 1° gennaio 2019 ai sensi del nuovo trattamento previdenziale a non essere ammissibili nel nostro ordinamento e, pertanto, ha passato la "*patata bollente"* alla Corte costituzionale.

[347] Sembra che il "giudice" parlamentare abbia finalmente fatto i conti con la *vexata quaestio* che vede due poli opposti, l'autodichia e la tutela dei diritti fondamentali, e prenda, parzialmente, in considerazione la sentenza *Savino* della Corte edu. Sul punto, G. FERRO, *Autodichia parlamentare e camouflage dei conflitti interorganici (all'ombra della CEDU)*, in *Rivista associazione italiana dei costituzionalisti*, n.3/2015.

4. Corte costituzionale, sentenza 28 novembre 2022, n. 237

Il 28 novembre 2022 la Corte costituzionale, rispondendo ai quesiti sopraesposti, li ha dichiarati inammissibili per difetto di rilevanza, da un lato, e per l'impossibilità di pronunciarsi sulla legittimità di *interna corporis acta*, dall'altro[348].

In primo luogo, è stata dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti dell'art. 26, comma 1, lettera b, della legge n. 724 del 1994 (di mera soppressione di ogni regime fiscale particolare per gli assegni vitalizi spettanti agli *ex* parlamentari) per due ordini di ragione.

Da un lato, "*poiché non risultano adeguatamente esplicitate le ragioni della rilevanza della censurata disposizione ai fini della decisione della controversia all'esame del rimettente*"[349]. Dunque, non è stata fornita alcuna motivazione sul perché si riteneva di dover fare applicazione di una disposizione che riguardava il trattamento fiscale dei vitalizi, in un giudizio in cui era contestata la rideterminazione in senso peggiorativo dei vitalizi già in godimento dei senatori. Dall'altro, poiché sarebbe contraddittorio richiedere un intervento additivo sul generale principio di non retroattività delle disposizioni che incidono *in peius* sui rapporti di durata – che comunque viene ritenuto immanente nel sistema dal giudice a quo e tale da utilizzarlo già ai fini della sua decisione – in una legge di soli aspetti fiscali.

[348] Per un'ulteriore approfondita e puntuale analisi della sentenza, v. N. LUPO, *Una sentenza che fa chiarezza sulle fonti del diritto in tema di vitalizi-pensioni dei parlamentari e che richiama gli organi di autodichia del Senato alle loro responsabilità*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2023.
[349] Par. 5.1., Cc., sent. n. 237/2022.

In secondo luogo, è stata dichiarata inammissibile la questione in riferimento all'art. 1, comma 1, della deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato n. 6 del 2018.

La Corte costituzionale ha confermato, ancora una volta[350], l'insindacabilità degli atti interni del Parlamento, quale più alta forma di tutela della indipendenza dell'Assemblea legislativa.

"*Come questi ultimi [i regolamenti maggiori, n.d.a.], anche i regolamenti parlamentari minori costituiscono una manifestazione della potestà normativa che la Costituzione riconosce alle Camere a presidio della loro indipendenza «e, perciò, per il libero ed efficiente svolgimento delle proprie funzioni» (sentenza n. 262 del 2017). Essi contribuiscono, come tali, a delineare lo «statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari» (sentenza n. 379 del 1996), quale definito e delimitato dagli artt. 64 e 72 Cost., ossia dalle norme che segnano l'ambito di competenza riservato avente ad oggetto l'organizzazione interna e, rispettivamente, la disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione (sentenza n. 120 del 2014).*

Questa Corte ha inscritto i regolamenti maggiori tra le fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza (sentenza n. 120 del 2014), precisando comunque che detti regolamenti non sono annoverabili tra gli atti aventi forza di legge ai sensi dell'art. 134, primo alinea, Cost. Tale precisazione va, a maggior ragione, ribadita

[350] Cfr. Corte cost., sentenze nn. 262/2017, 120/2014, 154/1985.

con riguardo ai regolamenti minori, che, come dianzi sottolineato, trovano in quelli maggiori la propria fonte di legittimazione"[351].

Alla fine, tuttavia, la Corte costituzionale non si è potuta esimere dal consigliare: "*l'adozione di norme volte a disciplinare gli emolumenti dovuti al termine dell'incarico elettivo, investendo una componente essenziale del trattamento economico del parlamentare, contribuisce ad assicurare a tutti i cittadini uguale diritto di accesso alla relativa funzione, scongiurando il rischio che lo svolgimento del* munus *parlamentare, che talora si dispiega in un significativo arco temporale della vita lavorativa dell'eletto, possa rimanere sprovvisto di adeguata protezione previdenziale. Pertanto, la opzione per la fonte legislativa – del resto espressamente operata, con riguardo alla indennità, dall'art. 69 Cost. – garantirebbe in più la scrutinabilità dell'atto normativo davanti a questa Corte e assicurerebbe un'auspicabile omogeneità della disciplina concernente lo status di parlamentare*"[352].

Da questa breve sentenza, emergono due fondamentali postulati: l'immanenza del principio di irretroattività delle norme che incidono *in peius* sui rapporti di durata e la preferenza della legge quale fonte regolamentativa dei vitalizi.

Questi due principi non possono essere tralasciati, data l'esiguità degli aiuti forniti dalla Consulta in questa sentenza, e devono, pertanto, fondare la soluzione da individuare.

È innegabile, comunque, che la Consulta si sia mossa sull'orlo di un precipizio, dettato dall'impossibilità di dichiarare – dopo avere ipoteticamente riconosciuto la propria

[351] Par. 5.2.1 e 5.2.2..
[352] Par. 5.2.4..

competenza in questa tipologia di *interna corporis acta* – l'illegittimità costituzionale dell'intera disciplina.

Ciò avrebbe ovviamente causato il venire meno del fondamento del diritto all'assegno vitalizio, il consequenziale obbligo della sua restituzione e, dunque, una situazione di ancora maggiore incostituzionalità[353].

A parere di chi scrive, però, la Corte sarebbe dovuta intervenire in maniera più incisiva, considerando, tra l'altro, che la richiesta di intervento proveniva proprio dal Parlamento.

In un ambito così politicamente pregnante e divisivo, l'imposizione del rispetto dei principi fondanti il nostro ordinamento giuridico sarebbe dovuta passare attraverso ben altro tipo di intervento e non con un semplice e flebile parere[354].

Il ventaglio degli strumenti a disposizione del Giudice delle leggi con il tempo è divenuto sempre più ampio e variegato e in questo caso la Corte avrebbe dovuto impiegare meglio gli utensili che lei stessa ha creato.

Senza scomodare la modulazione degli effetti temporali delle sentenze di accoglimento[355], in questo caso già un monito più vigoroso sarebbe stato più utile, se

---

[353] Si ricordino, a solo titolo esemplificativo, Corte cost., sent. n. 212/1986 sulla pubblicità nelle udienze tributarie; sent. n. 826/1988, in materia di legislazione sull'emittenza radiotelevisiva privata; sent. n. 526/2000, sul potere di perquisizione degli agenti della polizia penitenziaria.

[354] Nella sentenza, come già riportato, si legge: "*Pertanto, la opzione per la fonte legislativa – del resto espressamente operata, con riguardo alla indennità, dall'art. 69 Cost. – garantirebbe in più la scrutinabilità dell'atto normativo davanti a questa Corte e assicurerebbe un'auspicabile omogeneità della disciplina concernente lo status di parlamentare*": una simile espressione potrebbe essere identificata come implicito "auspicio di revisione legislativa".

[355] Dato il dirompente effetto tra gli studiosi delle sentt., Corte cost., n. 10 e 70/2015. La letteratura è sconfinata sul punto: L. ANTONINI, *Forzatura dei principi* versus *modulazione temporale degli effetti della sentenza,* cit.; A. ANZON DEMMIG, *La Corte costituzionale "esce allo scoperto" e limita l'efficacia retroattiva delle proprie pronunzie di accoglimento,* in *Quaderni costituzionali,* 2015, I, p. 67 ss.; E. BALBONI, *Il caso pensioni tra Corte e Governo: da valanga a palombella*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015; S. CECCANTI, *Una sentenza che lascia due serie motivi di perplessità,* in *Federalismi*, 2015, n. 10; A. LANZAFAME, *La limitazione degli effetti retroattivi delle sentenze di illegittimità costituzionale*, cit.; A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio,* cit.; R. PINARDI, *La Corte e la crisi tra bilanciamenti di interessi ed "impatto macroeconomico" delle pronunce*

non addirittura la possibilità di una c.d. sentenza di incostituzionalità accertata ma non dichiarata[356]. Così facendo, il Legislatore sarebbe stato obbligato a intervenire, cosa che, invece, ancora oggi, non è avvenuta. Anzi, la sentenza della Corte costituzionale ha partorito due sentenze gemelle, ma eterozigote.

4.1. Le sentenze "gemelle eterozigote"

L'atteggiamento di massima cautela della Corte costituzionale, come detto, a parere di chi scrive, ha causato un'irragionevole disparità di trattamento tra i parlamentari della Camera e quelli del Senato. Di fatti, successivamente alla sentenza della Corte costituzionale, gli organi giurisdicenti di secondo grado dei rispettivi rami del Parlamento hanno emesso due decisioni diametralmente opposte.

A due anni di distanza, il Collegio d'appello della Camera dei Deputati, in data 6 aprile 2023, ha emesso sentenza definitiva, la n. 3/2023/ApCons, e ha annullato la sentenza n. 2/2021/CG. posto che non vi è "*la possibilità di un'autonoma valutazione della misura di mitigazione, perché la stessa parrebbe configurarsi come strumento di eccezione rispetto alle regole di determinazione del trattamento contributivo, specie perché necessariamente destinata a operare un conguaglio in senso proporzionale*

d'incostituzionalità, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015; R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost., sent. 10/2015*, in *Il Foro italiano*, 2015, p.1513 ss.

[356] Per questa tipologia di sentenze, v. A. ANZON DEMMIG, *Questioni sulla misura di trattamenti pensionistici e varietà di tecniche di decisione, Giur. Cost.*, 1993, p. 319 ss.; M. D'AMICO, *Un nuovo modello di sentenza costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1993, p. 1803 ss.; V. ONIDA, *Problemi e falsi problemi in tema di efficacia temporale delle pronunce di incostituzionalità delle leggi*, in *Giur. Cost.*, 1988, p. 2420 ss; R. PINARDI, *La sentenza n. 256 del 1992 e l'efficacia monitoria delle decisioni di "rigetto con accertamento di incostituzionalità"*, in *Giur. Cost.*, 1992, II, 1988 ss.; A. PISANESCHI, *Le sentenze di "costituzionalità provvisoria" e di "incostituzionalità non dichiarata": la transitorietà nel giudizio costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1989, p. 683 ss.

rispetto «agli imposti percepiti anteriormente all'entrata in vigore della deliberazione n. 14/2018»" e, dunque, mancherebbe "*il fondamentale presupposto per una pronuncia di tipo parziale, cioè la possibilità stessa di autonoma decisione sulla questione, che è all'evidenza inestricabilmente connessa a quella della ragionevolezza del nuovo sistema di determinazione patrimoniale del trattamento*" .

Tuttavia, il Collegio d'Appello – "attesa la straordinaria complessità delle questioni" e *incidenter tantum* – ha deciso di pronunciarsi anche sugli altri motivi di gravame.

Per quello che più interessa in questa sede, per il Collegio d'Appello la modifica *in peius* e in via retroattiva sarebbe del tutto legittima e legittimata dalla solidarietà sociale e dall'equità o solidarietà intergenerazionale, poiché il sistema previdenziale dei parlamentari andrebbe valutato "*non solo in base ai diritti degli attuali pensionati, ma anche ai diritti di coloro che finanziano lo stesso sistema ed hanno un interesse qualificato a vedere tutelate, in futuro, le proprie posizioni previdenziali da un possibile «fallimento» del sistema*".

Il "giudice" della Camera, così, ha statuito che, nel giudizio di bilanciamento, la solidarietà sociale avrebbe maggiore rilievo del legittimo affidamento dei parlamentari.

Il 5 luglio 2023, invece, nell'ultima seduta del Consiglio di garanzia del Senato nella composizione della legislatura precedente, è stata annullata la delibera n. 6/2018, determinando così la cessazione degli effetti della delibera a far data dal 13 ottobre 2022.

Il giudizio prende le mosse proprio dalla sentenza della Corte costituzionale appena scrutinata e, data la dichiarazione di inammissibilità di tutti i quesiti rivoltigli, si è riassunta la causa dinanzi il Consiglio di garanzia.

Così, riportando e facendo propri i dibattiti svolti presso il Consiglio di Presidenza e l'audizione del professore Tito Boeri, in qualità di Presidente dell'INPS, il Consiglio ha statuito l'assoluta irrazionalità della nuova disciplina e ha decretato impossibile la modifica delle condizioni giuridiche già maturate dagli *ex* parlamentari.

Il "giudice" del Senato, poi, ha affermato che gli interessi e i valori coinvolti dalle fattispecie esaminate richiedono un giudizio di bilanciamento che è di natura politica nella sua accezione più alta quale gestione degli affari pubblici di una comunità e come tale, in una democrazia, siffatta gestione deve essere affidata alla volontà popolare, così suggerendo – in maniera poi anche più decisa alla fine della sentenza – un intervento legislativo.

L'annullamento della delibera, che fa data dal 13 ottobre 2022, però, si fonda sul mancato adempimento della propria sentenza precedentemente emessa da parte degli organi opportuni, il Consiglio di Presidenza o il Parlamento. Lo stesso Consiglio di garanzia, infatti, aveva modificato il criterio circa l'individuazione dell'ammontare delle prestazioni previdenziali, ricalcolandolo con metodo integralmente contributivo ma facendo riferimento a criteri anagrafici riferiti al 1° gennaio 2019, o a data successiva per i parlamentari ancora in carica ed escludendo così applicazioni retroattive. Siffatta modifica, però, era temporanea, in attesa di un riordino da parte degli organi preposti, che non è mai avvenuto. La conseguenza, oltre all'annullamento della delibera, è che dal 1° gennaio 2019 al 12 ottobre 2022 i trattamenti previdenziali saranno calcolati ed erogati secondo il criterio provvisorio dalla decisione n. 253/2022/CG.

5. L'imprevedibilità del giudizio di bilanciamento

Rinviando ad altri luoghi l'analisi della più corretta fonte per la modifica dei vitalizi parlamentari[357], è necessario porre attenzione sulla caratteristica dell'intervento normativo del 2018, ossia la sua efficacia retroattiva.

Con le delibere n. 14/2018 dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati e n. 6/2018 del Consiglio di Presidenza del Senato, è stato rideterminato, in senso fortemente peggiorativo, il trattamento previdenziale (e in parte configurato come mutualistico) già in godimento o "promesso" per effetto dei contributi fin qui versati ai parlamentari cessati dal mandato[358].

Si è inciso, infatti, su un rapporto patrimoniale di durata attraverso la previsione di diversi criteri di calcolo della prestazione da corrispondere per l'avvenire a quanti abbiano già maturato il diritto.

Sono stati, dunque, colpiti trattamenti riferenti a un mandato già esplicato, quindi a un rapporto già concluso, che, tuttavia, avrebbero dovuto essere ritenuti diritti quesiti del parlamentare.

Sebbene – come si è già precedentemente analizzato – non si possa parlare dell'intangibilità di diritti quesiti, nondimeno è innegabile la violazione dell'affidamento fatto dai parlamentari all'erogazione promessa, che, a prescindere da una sua configurazione in diritto quesito, dovrebbe sempre essere tutelata.

Se è vero che, da un lato, nessuno può pretendere l'immutevolezza dell'ordinamento giuridico, dall'altro, tuttavia, nessuno può impostare la propria esistenza sulla

[357] Ancora una volta, si permetta il rinvio a E.M. PLATANIA, *Vitalizi traditi*, cit.
[358] N. LUPO, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2017, p. 12.

previsione della sua mutevolezza e deve necessariamente assumere come punto di riferimento la *lex temporalis*[359].

Siffatti problemi tipici del diritto intertemporale assumono una connotazione ancor più pregnante quando si fa riferimento ai mutamenti riguardanti i diritti sociali dei cittadini, come quello in esame.

Se il cittadino, il parlamentare, ha fatto affidamento su quell'erogazione, l'ha impiegata, a esempio attraverso un contratto di mutuo finalizzato all'acquisto dell'abitazione familiare, l'erogazione può essere modificata? Addirittura, modificata fino quasi ad annullarla?

Questi interrogativi si inseriscono propriamente nel delicato tema dei diritti sociali e del loro "costo" trattato nella prima parte di questo lavoro: dinanzi a esigenze di ricollocamento delle risorse pubbliche a ipotetici fini solidaristici, i diritti di seconda generazione sembrano essere talvolta costretti a cedere il passo.

Così, l'aleatorietà del giudizio di ragionevolezza e del giudizio di bilanciamento[360] causa, come hanno dimostrato le due sentenze del Collegio d'Appello della Camera e del Consiglio di Garanzia del Senato, la violazione del principio di eguaglianza.

Evidentemente, uno dei due giudici ha fatto cattivo utilizzo degli insegnamenti della giurisprudenza costituzionale nel dirimere la questione. Il vero problema è capire chi. Nella rassegna giurisprudenziale del capitolo precedente, non avremmo problemi a trovare dei precedenti che avallino entrambe le scelte. Da un lato, le esigenze di

[359] R. QUADRI, voce *Acquisiti (diritti)*, in *Nss. Dig. it.*, I, Torino, 1968, p. 240.

[360] La tesi maggioritaria tende a distinguere i giudizi di eguaglianza, di ragionevolezza e di bilanciamento, v. L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. dir.*, agg., I, Milano, p. 899 ss.; R. BIN, *Ragionevolezza e bilanciamento*, cit. Contrariamente, invece, vi è chi teorizza una visione unitaria del principio di ragionevolezza, v. A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001, p. 385 ss.; L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005, p. 4 ss.

bilancio e di solidarietà, anche endo-previdenziale, dall'altro, l'irragionevolezza di un sacrificio sproporzionato, anche rispetto gli scopi perseguiti, della posizione giuridica del singolo.

Certo è che i vitalizi parlamentari, a determinate condizioni, possono essere modificati, e non vi è affidamento che tenga.

Non si può, tuttavia, rilevare, che la modifica del metodo di calcolo dei trattamenti previdenziali dei parlamentari e, quindi, il passaggio dal sistema retributivo al sistema di tipo contributivo, è avvenuto con efficacia retroattiva, a differenza, invece, di quanto avviene ed è avvenuto per i trattamenti previdenziali erogati ai lavoratori comuni, per i quali il metodo di calcolo è sempre stato modificato con effetti solo *pro futuro*, e mai retroattivi.

CAPITOLO IV

L'AFFIDAMENTO SUI DIRITTI SOCIALI.

IL CASO DEL REDDITO DI CITTADINANZA.

Sommario: 1. *Tirannomachie*. L'individuo e la comunità*;* 2. Il *ius existentiae*; 3. Il reddito minimo in Italia; 3.1. Segue: il reddito di cittadinanza; 4. Le raccomandazioni dell'Unione europea; 4.1. *Segue*: Il reddito minimo in Spagna; 5. La modifica: la nuova misura di inclusione attiva; 6. Abrogazione di un diritto social;7. Prestazioni sociali e incentivi; 8. Ci si può affidare al reddito di cittadinanza?

1. *Tirannomachie*. L'individuo e la comunità

Nel corso di questo lavoro si è fatto emergere il contrasto, eventuale, tra due macro-concetti, i diritti sociali e il potere legislativo. E nel tentativo di individuare un più efficace limite al potere legislativo nei confronti dei diritti sociali, non si è potuto fare a meno dell'utilizzo dell'affidamento dei consociati sui rapporti giuridici. Come già anticipato, l'idea che anima l'elaborato, dunque, è corroborare la tutela di alcuni diritti sociali – troppo spesso recessivi dinanzi ad altre istanze – attraverso il principio dell'affidamento.

È dalla letteratura sul tema che deriva il titolo di questo paragrafo. Il contrasto diviene battaglia, battaglia tra categorie che sono state definite dei "tiranni".

Anche se della *tirannia dei valori* non ci si preoccupa più[361], la galassia giuridica è costellata da molteplici despoti.

[361] La citazione è scontata, C. SCHMITT, *La tirannia dei valori*, Adelphi, Milano, 2008. Di grande utilità anche V. RAPONE, *Carl Schmitt, La tirannia dei valori*, in *Indice dei libri del mese – Diritto*, v. 26, n. 9, 2009, p. 20. Cfr. T. GAZZOLO, *Carl Schmitt: dall'impero al "*Grundgesetz". *"Valore" e*

Da un lato, i diritti quesiti nell'ambito della previdenza, poiché impedirebbero la soddisfazione di altre posizioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette[362]. Anche se, in questo caso, si dovrebbe ampliare la prospettiva e definire tiranno l'affidamento dei consociati sulle prestazioni di tipo sociale.

Dall'altro, la *tirannia della maggioranza*, che prevaricherebbe le posizioni dei singoli, anche se radicate nel tempo, nel perseguimento di interessi partitici[363].

Nell'agone v'è un protagonista ancora più impetuoso, veemente, cioè l'esigenza di bilancio: la tirannia dei valori economici[364].

Queste tirannie si scontrano e – come visto – la prima soccombe pressocché sempre, dinanzi all'egemonia delle ultime due, che spesso si sovrappongono.

È la Corte costituzionale, però, ad affermare che nel nostro ordinamento non può trovare spazio qualsivoglia tipologia di tiranno, neanche i valori dell'ambiente e della salute possono dirsi tali[365].

"limite" in Carl Schmitt. Per una lettura della "Tirannia dei valori", in *Materiali per una storia della cultura* giuridica, fasc. 2, v. 40, 2010, p. 417 ss.; A. PERULLI, *I valori del diritto e il diritto come valore*. *Economia e assiologia nel diritto del lavoro neomoderno*, in *RGL*, I, 2018, p. 688 ss.

[362] M. PERSIANI, *Diritti a pensione, diritti quesiti, diritti tiranni*, cit.

[363] Anche in questo caso la citazione è scontata, dato che la formula della tirannide della maggioranza è risalente a A. DE TOCQUEVILLE, *Democrazia in America*, Rizzoli-Bur, 1835 (1999), ma più di recente riprende il tema del contrasto tra tirannia della maggioranza e diritti quesiti, V. DE NARDO, *Diritto al lavoro e Reddito di cittadinanza*, in *Lavoro e previdenza oggi*, v. 50, n. 5-6, 2023, pp. 299-331. Più in generale, G. SILVESTRI, *Corte costituzionale, sovranità popolare e "tirannia della maggioranza"*, in *Questione giustizia*, 1/2019, p. 22 ss.

[364] A. PERULLI, *I valori del diritto e il diritto come valore*, cit., p. 692, sostiene che vi è stata "*una decisa avanzata dei valori del mercato nell'ambito id un generale ribaltamento del rapporto tra politica ed economia*"; L. FERRAJOLI, *La democrazia attraverso i diritti. Il costituzionalismo garantista come modello teorico e come progetto politico*, Laterza, Roma – Bari, 2013, p. 145, invece, giunge ad affermare la "*scomparsa dall'orizzonte della politica dei valori della democrazia costituzionale*". Si veda da ultimo V. SPEZIALE, *Il "diritto dei valori", la tirannia dei valori economici e il lavoro nella Costituzione e nelle fonti europee*, in *costituzionalismo.it*, fasc. 3/2019, p. 101 ss., per una completa analisi sul tema, della quale, tra l'altro, si condividono appieno le conclusioni dell'avveramento della profezia espressa da Schimtt.

[365] Corte cost., n. 85/2013, anche se poi è stato fatto un passo indietro da quanto ivi affermato con la sentenza n. 58/2018, come sostenuto da L. BUTTI, *"Ambiente come diritto fondamentale" e "Non esistono diritti tiranni": Come la Corte costituzionale concilia questi due princìpi*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 04/09/2023.

E così, se non vi sono diritti o valori tiranni, e tutti devono essere sottoposti al medesimo sindacato di costituzionalità, "*nello Stato sociale, infatti, l'eguaglianza si trasforma in ragionevolezza e in tal modo perde ogni caratteristica di rigidità e automatismo, per dar porto a valutazioni del caso per caso tipiche di una regolazione giuridica che non a caso è stata definita mite*"[366].

In una prospettiva più elastica, dunque, si è dinanzi a interessi costituzionalmente garantiti che invocano meritevole tutela.

Con specifico riferimento alle limitazioni dei diritti sociali (ma forse anche più in generale di tutti i diritti) si torna sempre all'eterno scontro tra individuo e comunità.

I diritti sociali portano con sé una duplice matrice, quella personalista – "*che si traduce, tradizionalmente, nel diritto dei singoli alla fruizione di determinate prestazioni da parte dei pubblici poteri, onde far fronte alla soddisfazione di esigenze indispensabili per lo sviluppo della persona*" – e quella pluralista, che rimanda al diritto del gruppo e dell'organizzazione sociale[367].

Il vero problema, però, è che le due matrici, in certi casi, non possono coesistere: una deve prevalere e l'altra soccombere.

Ed è evidente che i diritti quesiti – l'affidamento, in via più sfumata – siano la materializzazione dell'istanza individuale, dell'interesse del soggetto a vedere rispettato e adempiuto il diritto che gli era stato riconosciuto, mentre è altrettanto

[366] A. CARIOLA, *Retroattività*, cit., p. 5172, che fa riferimento a G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, cit.

[367] D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, cit., p. 12: l'Autrice, invero, sottolinea come non debba essere trascurata proprio la matrice pluralista, dato che la Costituzione italiana "lega i diritti sociali agli ambiti di vita sociale" (p. 61). Il rinvio è d'obbligo alla medesima monografia per un'attenta analisi e puntuale bibliografia proprio sulle due matrici citate.

evidente che il contributo di solidarietà, le esigenze di bilancio, il pluralismo democratico, divengano manifestazione dell'istanza pluralista.

Ad avviso dello scrivente non vi è un punto di incontro, cioè la possibilità di tutelare entrambi allo stesso tempo, e così diviene fondamentale l'intervento della Corte costituzionale. Essa ha il potere di sindacare la dinamica di come si fanno e si disfano i diritti[368]?

Il rapporto tra la discrezionalità legislativa e il controllo di legittimità costituzionale è stato in qualche modo disciplinato dalla legge sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale. Infatti, il già citato art. 28, L. n. 87/1953 vincola il sindacato della Corte costituzionale, che starà attenta a evitare che la discrezionalità legislativa trasmodi in sbilanciati interventi sulle diverse posizioni giuridiche soggettive di medesimo rilievo costituzionale e svuoti di fatto l'effettività di un diritto[369]. Infatti, "*l'insistenza dei giudici costituzionali sul contenuto essenziale dei diritti, in fondo, mira ad impedire che il legislatore contingente possa arrivare a negare per intero un diritto, di modo che in ogni caso lo stesso, anche se «ridotto», entri nelle dinamiche di bilanciamento, ed in futuro possa riespandersi*"[370].

È proprio in questa prospettiva, ritornando al fulcro del discorso sui diritti sociali, che si ritiene utile proporre una distinzione. Attraverso studi comparatistici[371] e le già analizzate sentenze della Corte costituzionale in ordine alla distinzione tra "contenuto

[368] Sulla dinamica della "nascita" di un diritto, A. CARIOLA, *Come nasce un diritto*, cit. Si rinvia alla nota n. 169 per quanto riguarda la bibliografia in ordine al rapporto tra discrezionalità legislativa e sindacato della Corte costituzionale.
[369] D. MORANA, *I rapporti tra Parlamento e Corte costituzionale nella garanzia dei diritti sociali*, cit., p. 4.
[370] A. CARIOLA, *Come nasce un diritto*, cit., p. 616.
[371] Due monografie tra tutte, V. ABRAMOVICH, C. COURTIS, *Los derechos sociales como derechos exigibles. Prólogo de Luigi Ferrajoli*, Madrid, 2002; J. PONCE SOLÉ, *El derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*, Madrid, 2013.

minimo" dei diritti sociali e "diritti sociali condizionati", meramente ai fini dell'impostazione assunta circa l'affidamento quale ulteriore strumento di tutela di questa categoria di diritti, si vuole distinguere i *diritti sociali primari* e i *diritti sociali legislativi*.

I primi sarebbero i diritti sociali nel loro contenuto essenziale e minimo, di rango costituzionale e con massimo grado di tutela, intangibili anche dal principio di sostenibilità dell'economia e del bilancio, poiché espressione stessa della forma di stato adottata. Dei diritti così intrinseci alla nozione di Welfare State da avvicinare quest'ultima alla nozione di Stato di diritto materiale[372].

D'altra parte, appare evidente che lo Stato sociale, forma di stato adottata dall'ordinamento italiano, rientri nel nucleo dei principi supremi della nostra Costituzione e sia, dunque, intangibile anche dalle riforme costituzionali, ai sensi dell'art. 139 cost.[373].

Siffatta categoria di diritti ha un così elevato grado di tutela che non è necessario ipotizzare forme di affidamento per assicurarne la salvaguardia.

Dall'altro lato, non si può tacere l'esistenza di politiche sociali prodotto del loro tempo e delle ideologie politiche in voga: fattispecie che si potrebbero definire diritti sociali legislativi.

Il grado di tutela e di diretta esigibilità di queste fattispecie deve ritenersi quantomeno ridotto, nell'impossibilità, tra l'altro, di individuare inibizioni al potere legislativo, perlomeno in senso assoluto. Infatti, la giurisprudenza costituzionale e sovranazionale

[372] Invero, questa equazione consentirebbe di ritenere il Welfare State limite al potere legislativo, esattamente come lo Stato di diritto in senso sostanziale.
[373] M. PICCHI, *Tutela dei diritti sociali*, cit., p. 3.

ha individuato dei criteri che il legislatore deve rispettare in queste operazioni ma ne ha sempre consentito la modifica, anche *in peius*.

È con riferimento a questa tipologia di diritti che potrebbe tornare utile l'affidamento sulla certezza dei rapporti giuridici e il suo consolidamento per come prospettato precedentemente, cioè attraverso il susseguirsi delle legislature.

D'altronde, se questa nuova tipologia di diritti sociali è prettamente connaturata al tempo e all'ideologia del Parlamento che la introduce, il suo consolidamento non può che avvenire con il superamento della sua stessa natura. Ciò, quindi, può – ragionevolmente – avvenire allorquando la misura sociale sopravviva al Parlamento successivo a quello che l'ha introdotta.

Il diritto sociale legislativo, quindi, diverrebbe limite al potere legislativo – prestazione attiva dello Stato intangibile nel tempo, perlomeno in senso peggiorativo – alla conclusione della legislatura successiva a quella durante la quale la prestazione è stata emanata.

2. Il *ius existentiae*

Nel primo capitolo si è tentato di ricostruire in maniera organica l'argomento dei diritti sociali all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, nel secondo ci si è focalizzati sul principio con il quale s'intende garantire l'effettività dei diritti stessi, nel terzo si è analizzato un caso attuale di modifica *in peius* di un diritto sociale, per il quale i rispettivi giudici hanno avuto già modo di pronunciarsi, e adesso ci si concentrerà su un caso attuale di modifica *in peius* di un diritto sociale, ma per il quale non vi sono

state ancora delle pronunce giurisprudenziali. Si parla della modifica del reddito di cittadinanza.

L'analisi deve cominciare da uno specifico diritto sociale, ossia il diritto a una vita libera e dignitosa, chiamato anche *ius existentiae*.

È evidente che nella società moderna la condizione di povertà può divenire ostacolo al godimento di svariati diritti costituzionalmente garantiti. Il diritto a vivere dignitosamente (vedendosi garantiti almeno i minimi vitali, "diritto alla sopravvivenza" o anche "diritto alla sussistenza") è corollario del diritto alla vita[374].

Tutelare il diritto alla esistenza – strettamente collegato al valore della dignità, come tutti i diritti sociali – è, pertanto, pre-condizione per l'effettivo esercizio degli altri diritti[375].

La collocazione del *ius existentiae* all'interno del sistema costituzionale italiano non è operazione banale e di immediata risoluzione.

L'art. 38 Cost., al suo primo comma, recita: "*Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale*".

[374] L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia, 2. Teoria della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2007.p. 392,393.

[375] L. FERRAJOLI, *Principia iuris*, cit., p. 401; M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche, Aggiornamento V*, Utet, Torino, 2012, p. 224; Q. CAMERLENGO, L. RAMPA, *I diritti sociali fra istituti giuridici e analisi economica*, in *Quad. Cost.*, 1, 2015, p. 69; V. CASAMASSIMA, E. VIVALDI, *Ius existentiae e politiche di contrasto della poverta*, in *Quad. Cost.*, v. 38, n.1, 2018, p. 115.

Questa disposizione è stata considerata un "riferimento normativo ambiguo e scivoloso"[376], posto che proprio da esso si tenta di ricavare l'esistenza di un generale *ius existentiae*, cioè il diritto individuale a un'esistenza libera e dignitosa[377].

Prima facie, l'interpretazione letterale della disposizione, invero, porta all'esclusione della possibilità di ricavarvi un *ius existentiae*: il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale è riconosciuto in presenza di due condizioni, che devono ricorrere congiuntamente: il relativo destinatario deve essere inabile al lavoro, cioè deve ricorrere un'incapacità fisica in senso stretto, come l'età avanzata, e deve essere sprovvisto dei mezzi per vivere.

La sola carenza di mezzi non sarebbe sufficiente e, pertanto, l'art. 38 Cost. non prevede alcuna tutela assistenziale nei confronti dei soggetti che versano in stato di povertà per mancanza di lavoro, ai quali invece fa più specifico riferimento il comma secondo del medesimo articolo. "*I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria*". Dunque, la disoccupazione involontaria dovrebbe rientrare nell'impianto categoriale-assicurativo del sistema previdenziale, che, però, lascia gli inoccupati, i disoccupati di lungo periodo e i sottoccupati, privi di un solido sistema di tutela.

[376] S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale,* in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2014, p. 151.

[377] F. RAVELLI, *Natura e inquadramento costituzionale del reddito di cittadinanza*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano. Legge 28 marzo 2019, n. 26. Commentario aggiornato ai decreti "Cura Italia" e "Rilancio",* Giappichelli, 2020, Torino, p. 21.

In dottrina, tuttavia, molti studiosi ritengono di non potersi accontentare di quanto strettamente desumibile dalla lettera dell'art. 38 Cost.[378], poiché altrimenti si delineerebbe un sistema costituzionale incapace di proteggere proprio gli strati più vulnerabili della popolazione. Ciò che viene rilevato è che le disposizioni attributive di diritti sociali – come, tra l'altro, già visto in precedenza – operano all'interno di una compagine di valori costituzionali omogenei e funzionali, quali dignità, eguaglianza, solidarietà, ai sensi degli artt. 2 e 3 Cost[379]. È, quindi, necessaria un'interpretazione sistemica per l'individuazione del fondamento del *ius existentiae*.

La lettura dell'art. 38, comma secondo, Cost. in combinazione con gli altri principi costituzionali, e nello specifico con l'art. 3 Cost., costituisce il diritto a una vita libera e dignitosa.

Siffatto diritto è senz'altro un diritto sociale, per come precedentemente configurati, e – consequenzialmente – un diritto fondamentale: seppure non a contenuto costituzionalmente vincolato, deve dirsi costituzionalmente necessario.

Tale ricostruzione è stata avanzata anche dalla Corte costituzionale con la sent. n. 10/2010, quando respinse l'incostituzionalità della disciplina della cd. carta acquisti richiamando, in una "*fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa*", gli artt. 2, 3, comma 2, e 38 Cost., oltre che l'art. 117, comma 2, lettera m), come base costituzionale di una misura concepita allo "*scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantino un diritto*

[378] C. TRIPODINA, *Ius existentiae e reddito minimo garantito: a che punto siamo in Italia? Reddito di inclusione e Reddito di cittadinanza a confronto*, in *Cittadinanza Europea*, v. 15, n. 1, (2018), p. 38, lo definisce «*buco nella rete» della protezione sociale*.

[379] F. RAVELLI, *Natura e inquadramento costituzionale del reddito di cittadinanza*, cit., p. 22; B. VENEZIANI, *Il lavoro tra l'ethos del diritto e il pathos della dignità,* in M. NAPOLI, (a cura di), *La dignità*, Vita e pensiero, 2011, p. 26 ss.; S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito*, cit., p. 150; V. CASAMASSIMA, E. VIVALDI, *Ius existentiae*, cit., p. 118.

fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, deve poter essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo"[380].

D'altronde, ancora prima[381], la Corte costituzionale ebbe a chiarire la natura aperta dell'art. 38 Cost., che impone un fine da perseguire ma non gli strumenti da utilizzare, che possono pertanto essere atipici e non immediatamente classificabili all'interno delle due categorie ivi previste, cioè previdenza e assistenza.

In conclusione, recentemente la stessa Corte costituzionale ha affermato che "*è compito della Repubblica, in attuazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 2, 3 e 38, primo comma, Cost., garantire, apprestando le necessarie misure, il diritto di ogni individuo alla «sopravvivenza dignitosa» e al «minimo vitale»*"[382].

Se in Costituzione è necessaria un'operazione interpretativa di ampio respiro, a livello europeo, il legislatore è stato – anche a causa della differenza di periodi storici[383] – più netto nell'individuare il dovere giuridico di un reddito minimo.

---

[380] Punto 6.3. del Considerato in diritto.
Contro il decreto-legge n. 112/2008, istitutivo della c.d. *social card*, come già visto, venne presentato un ricorso in via principale dinanzi alla Corte costituzionale dalle regioni Piemonte, Emilia-Romagna e Liguria. Le disposizioni impugnate erano quelle istituenti un "fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti", cioè a finanziare la concessione della carta acquisti. La Corte costituzionale rigettò il ricorso con la sent. n. 10/2010 affermando una sorta di riserva di poteri dello Stato entro materie costituzionalmente attribuite alle Regioni in nome della tutela dei diritti fondamentali e in situazioni eccezionali come il tempo di crisi: l'intervento dello Stato è ammissibile in quanto "necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti…". Per un commento della sentenza, si veda: E. LONGO, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, in *Giur. Cost.*, LV, pp. 164 ss.; C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Le Regioni*, 4/2010, pp. 941 ss.; F. PIZZOLATO, *La «social card» all'esame della Corte costituzionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2, pp. 349 ss.; A. RUGGERI, *«Livelli essenziali» delle prestazioni relative ai diritti esituazioni di emergenza economica (commento alla sentenza n. 10/2010)*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 24/01/2010. Più in generale, G.M. NAPOLITANO, *Le politiche socio assistenziali tra Stato e Regioni a venti anni dalla riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 20/2022, p. 82 ss.
[381] Corte cost., 3 febbrario 1986, n. 31.
[382] Corte cost., sent. n. 19/2022, nello specifico rv. 44526/0.
[383] I costituenti italiani avevano le idee chiare: "*la Repubblica deve riconoscere a tutti il diritto a una occupazione continua e proficua o almeno a un'assistenza che la surroghi*". Così, infatti, diceva

L’art. 34 della Carta di Nizza[384] recita: “*L'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali.*

Ogni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali.

Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali”.

Il comma terzo della disposizione, a differenza dell’art. 38, comma primo, Cost., fa esclusivo riferimento a soggetti che non dispongono di sufficienti risorse e nei loro confronti riconosce un duplice diritto: da un lato, all’assistenza sociale, dall’altro, all’assistenza abitativa.

Amintore Fanfani, appartenente al gruppo Democratico Cristiano, nelle sedute del 9 e 10 settembre del 1946 presso la terza Sottocommissione. In quel periodo storico – cioè in pieno *boom* economico – si pensava a una società che offriva lavoro a tutti, ove la disoccupazione volontaria non era contemplabile e chi, pur potendo, non lavorava, non poteva che essere un ozioso. Oggi i dati del report Istat sull’occupazione, datato giugno 2023, dimostrano il contrario: la occupazione totale è del 61,5%, il tasso di disoccupazione totale è del 7,4% e quello giovani del 21,3%.

[384] Prima di esso, già gli artt. 30 e 31 della Carta sociale del Consiglio d’Europa, sul diritto contro il rischio di povertà e di esclusione sociale e sul diritto all’abitazione; e il punto 10 della Carta comunitaria dei lavoratori comunitari del 1989: “*ogni lavoratore della Comunità europea ha diritto a una protezione sociale adeguata e deve beneficiare a prescindere dal suo regime e dalla dimensione dell’impresa in cui lavora, di prestazioni di sicurezza sociale adeguate.*

Le persone escluse dal mercato del lavoro o perché non hanno potuto accedervi o perché non hanno potuto reinserirsi, e che sono prive di mezzi di sostentamento devono poter beneficiare di prestazioni e di risorse sufficienti adeguati alla loro situazione personale”.

Interpretativamente è molto più facile giungere alla statuizione del reddito minimo garantito (RMG) e il diritto all'abitazione.

Dunque, anche in questo caso ci ritroviamo dinanzi a un diritto sociale fondamentale[385], sancito da un testo che ha forza pari a quella dei Trattati istitutivi dell'Unione europea.

Il quadro delle fonti, tralasciando per il momento le varie raccomandazioni delle istituzioni europee, deve essere completato con l'art. 14 del Pilastro europeo dei diritti sociali, che alla rubrica "*Reddito minimo*" dispone: "*Chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro*".

Determinata così la questione circa l'*an* di un diritto all'esistenza, si deve verificare la questione circa il *quomodo* della sua tutela.

Pacifica è l'esistenza di due opzioni per la garanzia dei "minimi vitali": da un lato, quella selettiva, cioè la protezione mirata di coloro che sono al di sotto di una soglia reddituale in grado di assicurare una vita libera e dignitosa; dall'altro, quella universale, cioè l'attribuzione a ognuno, a prescindere dalle condizioni economiche del destinatario, di una risorsa monetaria di base come presupposto della cittadinanza. Partendo dall'ultima, scartata, al momento, dalla maggior parte dei legislatori europei, seppure oggi nelle attenzioni dell'OIL[386], viene chiamata più propriamente reddito di

[385] Con tutte le conseguenze del caso: per proteggere un diritto fondamentale gli Stati possono derogare la normativa eurounitaria sulla libera concorrenza e sul mercato unico o imporre tassazioni particolari.
[386] Risale già al Report del febbraio 2018 la volontà di aprire una riflessione inerente una siffatta misura.

cittadinanza (anche reddito universale o *basic income*), proprio per la condizione unica e necessaria richiesta per il suo ottenimento[387].

Questa copertura, che spetterebbe a tutti senza vincoli, non parrebbe propriamente *contra* bensì *praeter costitutionem*[388], a condizione che tale scelta politica non comporti, per esigenze di bilancio e al fine di assicurarlo a tutti, la fissazione di un importo troppo basso del reddito, al di sotto della soglia del mantenimento, causando così una lesione del diritto al minimo vitale delle persone povere. In tal caso, sarebbe sicuramente *contra costitutionem*.

La prima strada, invece, conduce alla misura del reddito minimo garantito o reddito di inclusione e, dunque, alla erogazione di una somma di denaro tale da eliminare il rischio di esclusione sociale e di altre misure di soccorso indiretto, condizionata a un accertato stato di bisogno e alla disponibilità ad accettare proposte di lavoro.

Elemento differenziale, su cui tanto si dibatte, è proprio la condizionalità al lavoro di quest'ultima tipologia di misura sociale.

Il beneficiario della prestazione – chiaramente abile al lavoro – deve offrire una contropartita, cioè la sua disponibilità a iniziare a lavorare: sul soggetto grava un obbligo di attivazione sociale[389]. Invero, tale condizionalità discenderebbe da una lettura orientata dall'art. 38, comma primo, Cost., che – facendo leva anche sugli artt.

---

[387] Cfr. P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, il Mulino, 2017; E. GRANAGLIA, E. BOLZONI, *Il reddito di base*, Ediesse, 2016; S. TOSO, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, Il Mulino, 2017; G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'età dell'innovazione*, Edizioni Gruppo Abele, 2018; G. ALLEGRI, *Il reddito di base nell'era digitale*, Fefè Editore, 2018.

[388] F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, Giuffrè, 2004, pp. 79-80; C. TRIPODINA, *Diritto all'esistenza, reddito di cittadinanza e Costituzione*, in Bin Italia (a cura di), *Un reddito garantito ci vuole! Ma quale? Strumento di libertà o gestione delle povertà*, 2016, pp. 41 ss.

[389] Si parla di *Workfare*, termine nato dalla fusione di *work* e *welfare*: è un modello alternativo al *Welfare State*, le cui politiche, da un lato, mirano a modificare le caratteristiche soggettive degli inattivi e dei disoccupati di lunga data al fine di accrescerne l'adattabilità al mercato del lavoro e, dall'altro, a rendere più attraente la condizione lavorativa rispetto alla dipendenza dei sussidi.

2, 3, comma secondo, e 4, Cost. – fonda la necessità di attuare il diritto all'assistenza attraverso modalità che assicurino, al contempo, l'adempimento da parte del beneficiario della misura degli inderogabili doveri di solidarietà. Ciò che, tuttavia, deve essere evitata, poiché altrimenti incostituzionale, è la configurazione della condizionalità in questione nella mera logica del dare per avere. Essa deve essere una "*misura promozionale di (re)inserimento sociale, diretta a rendere il soggetto attivo, autonomo e indipendente grazie al proprio lavoro*"[390].

La condizione della disponibilità – a pena di decadenza dal beneficio – ad accettare occupazioni lavorative è costituzionalmente conforme solo se limitata a offerte congrue alla professionalità pregressa e alle competenze acquisite.

3. Il reddito minimo in Italia

Si è, dunque, dinanzi a un diritto fondamentale previsto dalla nostra Costituzione, costituzionalmente necessario ma non a contenuto vincolato. Difatti, il legislatore italiano ha – in un lungo percorso, definibile di sperimentazione legislativa – più volte modificato il suo approccio nei confronti di tale diritto sociale.

Il D.lgs. n. 237/1998 – confermando quanto previsto già dalla Legge finanziaria 1998, cioè la L. n. 449/1997 – ha segnato l'inizio di tale fase, con la prima esperienza del "reddito minimo di inserimento", caratterizzato dalla subordinazione dell'erogazione economica alla partecipazione a corsi di formazione e/o di studio o allo svolgimento di un'attività lavorativa, al fine di consentire ai destinatari di entrare nel mondo del

[390] C. TRIPODINA, *Ius existentiae*, cit., p. 42.

lavoro. Ai sensi dell'art. 1 D.lgs. n. 237/1998, il RMI era una prestazione assistenziale di base destinata al sostegno delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed "impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento proprio e dei figli".

La legge n. 328/2000, in materia di assistenza sociale, o *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, configurò il reddito di inserimento come misura di contrasto della povertà rientrante nelle misure che costituiscono livello essenziale delle prestazioni sociali. Essa rappresentò un significativo sforzo – sebbene senza esiti – di riordino del sistema assistenziale italiano. Uno degli aspetti più rilevanti fu proprio l'individuazione dei beneficiari del diritto alle prestazioni in senso universalistico, poiché vennero individuati in tutti i cittadini, tanto italiani, quanto europei ed extracomunitari.

La legislazione, tuttavia, fu un fallimento – evidentemente non sostenuta da adeguati sforzi finanziari – e la riforma costituzionale del 2001 consigliò l'abbandono di una misura nazionale[391]. Sebbene ci furono diverse proroghe[392], la misura non riuscì a superare la fase sperimentale, a causa delle difficoltà amministrative incontrate dai comuni di provvedere effettivamente all'inserimento lavorativo e sociale delle persone assistite.

---

[391] Con tale riforma venne eliminata dal testo dell'art. 117 Cost. la dizione "assistenza e beneficenza", che originariamente era una materia di competenza concorrente tra Stato e regioni. L'intera materia dell'assistenza sociale venne devoluta alla competenza residuale esclusiva di queste ultime, conferendo allo Stato solo il compito di determinare *"i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"* (art. 117, comma secondo, lett. m, Cost.). Con l'art. 1, comma 159, L. n. 234/2021, si è chiarito che i livelli essenziali delle prestazioni sociali sono gli interventi, i servizi, le attività e le prestazioni integrate che la Repubblica assicura con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità.
Nel c.d. Patto per l'Italia, sottoscritto nel luglio del 2002, infatti, si affermò l'impraticabilità di trasformare il reddito minimo di inserimento in una misura generalizzata di sostegno al reddito.

[392] Leggi nn. 388/2000 e 236/2002.

Alcune Regioni, sulla scorta della riforma Costituzionale e di quanto affermato nel c.d. *Patto per l'Italia* del 2002, diedero vita a proprie iniziative contro le situazioni di povertà[393].

Con la legge finanziaria del 2004, L. n. 350/2003, venne introdotto il *Reddito di ultima istanza – RUI*. Si previde che lo Stato avrebbe garantito – nei limiti delle risorse preordinate allo scopo nell'ambito del *Fondo nazionale per le politiche sociali* – un concorso al finanziamento in favore di quelle regioni che avessero istituito il reddito di ultima istanza.

Tuttavia, su ricorso di alcune regioni, la Corte costituzionale dichiarò incostituzionale siffatta previsione poiché lesiva della sfera di competenza legislativa regionale sancita dall'art. 117 Cost. Infatti, il legislatore nazionale non aveva posto norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento delle prestazioni garantite senza che il legislatore regionale potesse limitarle o condizionarle, ma al contrario, aveva rimesso all'iniziativa legislativa delle singole regioni l'istituzione della misura in esame.

[393] Il più avanzato dei sistemi regionali – in molti, infatti, decaddero di fatto o di diritto – fu introdotto dalla Regione Lazio, con la legge del 3 novembre 2009, denominata "Istituzione di un reddito minimo garantito". La normativa prevedeva l'erogazione di una somma non superiore a €7.000,00 annui nei confronti di disoccupati, inoccupati, lavoratori precari con reddito personale non superiore a €8.000,00, nella fascia di età tra i trenta e i quarantaquattro anni. La caratteristica più saliente, però, era la previsione della perdita del diritto alla prestazione solo nel caso in cui si fosse rifiutata una proposta di impiego coerente con il salario precedentemente percepito, la professionalità acquisita, la formazione ricevuta e il riconoscimento delle competenze formali e informali in possesso del soggetto. Sul punto, G. BRONZINI, *Il reddito minimo garantito nell'Unione europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, v. 33, n. 130, 2011, p. 240.
Altre esperienze meritevoli di nota furono la L. regionale del Friuli-Venezia Giulia, n. 15/2015, o la L. regionale della Puglia, n. 3/2016. V. A. BONOMI, *Brevi osservazioni sul «Reddito di dignità» introdotto dalla l. n. 3/2016 della Regione Puglia: aspetti positivi e punti di criticità sotto il profilo della compatibilità costituzionale*, in *dirittifondamentali.it*, fasc. 2/2016, pp. 1-32.

Un nuovo tentativo avvenne quattro anni più tardi, con una dei più rilevanti tentativi nazionali di contrasto alla povertà estrema, la c.d. *social card*, istituita dall'art. 81, comma 32, D.l. 112/2008, convertito in L. n. 133/2008[394].

In un primo momento, si trattò di una carta magnetica prepagata, con quaranta euro al mese, attribuita ai cittadini residenti che versavano in condizioni di maggiore disagio. A ben vedere, e come tutti si accorsero, la misura rappresentò "un netto regresso rispetto alle iniziative sino ad allore assunte"[395].

L'esiguità della somma, il non tenere conto dei componenti del nucleo familiare e i criteri anagrafici e patrimoniali richiesti, limitarono l'effettiva utilità della misura: nel 2014, il totale dei beneficiari fu l'1% degli italiani.

Per fare fronte all'insuccesso della prima social card, venne introdotta, con l'art. 60 D.L. n. 5/2012, c.d. Decreto semplificazioni, una nuova carta acquisti, denominata carta sperimentale, limitando la sua fruibilità ai Comuni con una popolazione superiore ai 250.000 abitanti, ma con l'idea di creare una nuova misura di integrazione del reddito, un più ampio strumento di contrasto alla povertà, cioè il Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA), da estendere su tutto il territorio[396].

---

[394] Contro il decreto-legge n. 112/2008, istitutivo della c.d. *social card*, come già visto, venne presentato un ricorso in via principale dinanzi alla Corte costituzionale dalle regioni Piemonte, Emilia-Romagna e Liguria. Le disposizioni impugnate erano quelle istituenti un "fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti", cioè a finanziare la concessione della carta acquisti. La Corte costituzionale rigettò il ricorso con la sent. n. 10/2010 affermando una sorta di riserva di poteri dello Stato entro materie costituzionalmente attribuite alle Regioni in nome della tutela dei diritti fondamentali e in situazioni eccezionali come il tempo di crisi: l'intervento dello Stato è ammissibile in quanto "necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali versando in condizioni di estremo bisogno, vantino un diritto fondamentale".

[395] M. CINELLI, S. GIUBBONI, *Lineamenti di diritto della previdenza sociale*, CEDAM, 2022, p. 424.

[396] Art. 1 comma 216 della l. n. 147/2013 (finanziaria per il 2014): "ai fini della progressiva estensione su tutto il territorio nazionale, non già coperto, della sperimentazione di cui all'art. 60 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 [...], intesa come sperimentazione di un apposito programma di sostegno per l'inclusione attiva, volto al superamento della condizione di povertà, all'inserimento e al reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale".

La Carta acquisti sperimentale era destinata a famiglie in condizioni di estremo disagio economico, in cui fosse presente un componente di minore di età.

Tuttavia, il beneficio veniva erogato solo laddove si dimostrasse lo svolgimento di una qualsiasi attività lavorativa nei trentasei mesi precedenti alla richiesta del beneficio da parte di almeno un componente del nucleo familiare.

I Comuni erano chiamati, attraverso i servizi sociali, a valutare i bisogni delle famiglie interessate, predisponendo un progetto personalizzato per richiedere ai beneficiari l'impegno a svolgere specifiche attività, come la ricerca di un'occupazione lavorativa, l'adesione a corsi di formazione o la frequenza scolastica.

La sottoscrizione del progetto era condizione necessaria per l'ottenimento del beneficio.

Anche in questo caso vi furono delle criticità, a cominciare dai requisiti troppo stringenti, che – addirittura – portarono le amministrazioni coinvolte a non esaurire le pur limitate risorse.

La legge di stabilità del 2016, cioè la L. n. 208/2015, provvide a correggere alcune storture della misura in questione, cioè i requisiti di accesso, il ruolo delle istituzioni coinvolte, l'integrazione tra le professionalità, ed estese a tutto il territorio nazionale il citato beneficio. Infatti, con siffatta legge, e nello specifico con l'art. 1, comma 386, fu istituito – presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali – il "Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale", con il fine di finanziare il consolidamento a livello nazionale della carta acquisti sperimentale.

Il d.m 26 maggio 2016, invece, ridefinì i requisiti per l'erogazione della carta e disciplinato le procedure che i Comuni dovevano seguire per la predisposizione e l'attuazione del progetto personalizzato.

Nel 2017, con il d.m. del 16 marzo, fu anche allargata la platea dei fruitori.

Tenendo fermo la soglia dell'ISEE, venne meno il requisito dell'aver svolto attività lavorativa nei trentasei mesi precedenti; si aggiunse un ulteriore caso di diritto al godimento del beneficio, cioè la presenza – nel nucleo familiare – di una donna in stato di gravidanza.

L'art. 6 del d.m. 16 marzo del 2017 specificò che alla realizzazione dei progetti personalizzati[397] i Comuni dovevano provvedere con risorse proprie, comportando, dunque, che l'attuazione del SIA gravasse anche sul bilancio comunale. Il d.m. richiedeva anche l'istituzione delle c.d. infrastrutture di servizio: i servizi di segretariato sociale per l'accesso; il servizio sociale professionale per la valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo familiare e la presa in carico; l'équipe multidisciplinare; gli interventi e i servizi per l'inclusione attiva (servizi comunali di orientamento al lavoro, assistenza educativa domiciliare, sostegno al reddito, sostegno all'alloggio).

Poco più tardi però, sempre nel 2017, con un apparente cambio di passo, vennero adottati la L. delega n. 33/2017[398] e il conseguente D.lgs. n. 147/2017, "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà", con l'obiettivo di sostituire – a partire dal 1° gennaio 2018, su tutto il territorio nazionale – la social card, il SIA e l'assegno di disoccupazione previsto dall'art. 16 D.lgs. n. 22/2015,

[397] L'art. 6, comma 1, d.m. 26 maggio 2016, prevedeva quale condizione di accesso al beneficio, l'adesione del nucleo familiare a un "progetto personalizzato di presa in carico, finalizzato al superamento della condizione di povertà, al reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale". Si anticipava, come si vedrà, il reddito di inclusione e il reddito di cittadinanza.

[398] Art. 1.1, L. n. 33/2017: "*contribuire a rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini e il pieno sviluppo della persona"; "contrastare la povertà e l'esclusione sociale"; "ampliare le protezioni fornite dal sistema delle politiche sociali".*

introducendo un nuovo strumento, cioè il Reddito di Inclusione, c.d. ReI, configurato come livello essenziale delle prestazioni sociali[399].

L'art. 2, comma secondo, D.lgs. n. 147/2017, lo definisce: "*misura a carattere universale, condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà*", anche se "*nei limiti delle risorse disponibili nel Fondo Povertà*"[400].

Dalla definizione legislativa, il Rei si configurava come una misura selettiva (anche se definita universale), poiché destinata solamente ai poveri, e condizionata all'attivazione dei beneficiari, in vista della loro inclusione sociale e lavorativa.

La platea dei destinatari della misura – compatibile, tra l'altro, con lo svolgimento di attività lavorativa da parte di uno o più componenti il nucleo familiare – venne ampliata. Oltre alle famiglie con un minore di 18 anni, con una persona con disabilità, o con una donna in gravidanza, venne introdotta anche l'ipotesi del nucleo familiare al cui interno vi fosse un lavoratore di età pari o superiore ai cinquantacinque anni che si trovasse in stato di disoccupazione[401] e non avesse i requisiti per accedere a una prestazione di disoccupazione o avesse cessato di percepirla da almeno tre mesi.

Siffatte limitazioni inerenti alla composizione del nucleo familiare vennero abrogate dalla Legge di stabilità del 2018, ampliando la platea dei destinatari in modo significativo.

---

[399] Fu, invero, la prima vera prestazione definita livello essenziale.

[400] Correttamente C. TRIPODINA, *Ius existentiae*, cit., p. 54, evidenzia l'illegittimità di condizionare il livello essenziale del diritto sociale all'assistenza sociale alla garanzia dell'equilibrio di bilancio. Come già visto nella prima parte di questo capitolo, l'art. 81 Cost. può essere bilanciato con i diritti sociali ma mai con quel nucleo duro, che, se intaccato, fa venire meno il diritto stesso.

[401] Invero, si consideravano in stato di disoccupazione anche i lavoratori dipendenti o autonomi poveri, ai sensi dell'art. 3.3, D.lgs. n. 147/2017.

Si badi, comunque, che la misura non era destinata al singolo, ma al nucleo familiare. Con riferimento alla situazione economica, il nucleo familiare doveva sempre dimostrare di trovarsi in condizione di povertà, certificata da un ISEE non superiore a €6.000,00, da un valore di patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a €20.000,00, da un patrimonio mobiliare di valore non superiore a €6.000,00, accresciuto di €2.000,00 per ogni componente della famiglia, ma non superiore a €10.000,00.

Il Rei veniva erogato mensilmente, mediante la Carta Rei (una vera e propria carta acquisti), per un importo variabile da €187,50, per famiglie costituite da un solo componente, a €539,82, per famiglie costituite da sei o più elementi[402].

Inoltre, il beneficio non poteva essere erogato per un periodo superiore a diciotto mesi e la rinnovazione – comunque per un periodo non superiore a dodici mesi – avveniva solo dopo il decorso di sei mesi dall'ultima percezione[403].

3.1. *Segue:* il reddito di cittadinanza

Giungendo, infine, all'odierna (invero, non più) misura del Reddito di cittadinanza, si deve segnalare come il partito politico ideatore del beneficio, il Movimento 5 Stelle,

[402] Tali cifre vennero leggermente incrementate con la Legge di bilancio 2018, L. n. 205/2017.

[403] Invero, si stabilì che il Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale avrebbe potuto prevedere ulteriori rinnovi, ferma restando la durata massima di diciotto mesi per ciascun rinnovo e il necessario periodo di sospensione. V. in senso critico C. GORI, *L'introduzione del REI, tra risultato storico e rischio di una riforma incompiuta*, in *Politiche Sociali*, 3, 2017, p. 512.
Il citato piano nazionale, invero, nei limiti delle risorse disponibili sul Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (incrementate dalla Legge di bilancio 2018), avrebbe potuto modificare, a cadenza triennale, le soglie degli indicatori economici e le soglie per misurare il tenore di vita. Si veda V. CASAMASSIMA, E. VIVALDI, *Ius existentiae*, cit., p. 137, che si interrogano della legittimità della possibile modifica legislativa da parte di un d.p.c.m. come il Piano nazionale.

aveva già tentato di trasformare in legge il RdC con il disegno di legge Catalfo e altri (M5S), "Istituzione del Reddito di cittadinanza nonché delega al governo per l'introduzione del salario minimo orario", depositato al Senato della Repubblica il 29 ottobre 2013.

Si dovette aspettare, però, il Decreto-legge n. 4 del 28 gennaio 2019, poi convertito con modifiche dalla L. 28 marzo 2019, n. 26, per l'entrata in vigore del c.d. Reddito di cittadinanza.

Come è stato già scritto, la denominazione reddito di cittadinanza rinvierebbe più propriamente a una prestazione universale e incondizionata, anzi – più propriamente – condizionata alla mera appartenenza a una comunità politica[404]. Invece, la misura introdotta nel 2019 apparteneva alla tipologia del reddito minimo selettivo e – esattamente come il ReI, suo predecessore – condizionato all'accertamento dello stato di bisogno e all'attivazione del beneficiario. Nella riflessione teorica, inoltre, il reddito di cittadinanza propriamente detto è una misura rivolta nei confronti dei singoli individui e non, come invece il Reddito di cittadinanza italiano, nei confronti dei nuclei familiari.

Come già evidenziato in dottrina, a differenza del ReI, il RdC sembrava avesse una eterogeneità di fini. L'art. 1, D.l. n. 4/2019 lo definì "*misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla diseguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche*

[404] G. IMPELLIZZIERI, S. SPATTINI, *La disciplina del reddito di cittadinanza,* in M. MAROCCO, S. SPATTINI (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale. Le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, in *Adapt Labour Studies e-Book series*, n. 79, 2019, p. 1 ss.; F. RAVELLI, *Natura e inquadramento costituzionale del reddito di cittadinanza,* cit., p. 16.

volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro".

La nuova misura viene nuovamente configurata come livello essenziale delle prestazioni sociali, sempre con il limite delle risorse disponibili[405].

Come per le precedenti misure, anche il RdC prevede la ricorrenza indispensabile e cumulativa di più condizioni. Dal punto di vista soggettivo, vi sono le condizioni riguardanti cittadinanza, residenza e soggiorno. Dal punto di vista oggettivo, vi sono il reddito e il patrimonio.

Il beneficiario deve essere cittadino italiano o cittadino di un paese membro dell'Unione europea, oppure essere un familiare titolare del diritto di soggiorno che, comunque, risiede in Italia da almeno dieci anni di cui gli ultimi due in modo continuativo[406].

Il nucleo familiare doveva possedere un ISEE inferiore a €9.360,00, a meno che siano presenti minori, poiché in tal caso il calcolo dell'ISEE deve tenere conto anche del

[405] art. 1, comma 1, legge n. 26/2019.

[406] Ancora una volta, la legislazione nazionale ha applicato una linea restrittiva in materia di accesso ai benefici a carico dell'erario pubblico nei confronti dei soggetti stranieri residenti di lungo periodo. A differenza dei cittadini dei Paesi membri (è ben noto che – ai sensi della direttiva 2004/38/CE e del D.lgs. attuativo n. 30/2007 – qualsiasi cittadino dell'Unione europea goda del diritto di soggiornare liberamente negli Stati membri per un periodo di tre mesi; per un intervallo più lungo, è necessario essere uno studente, un lavoratore subordinato o un soggetto con un patrimonio sufficientemente capiente per sé e per i suoi familiari e di un'assicurazione sanitaria; Per soggiorni superiori a cinque anni, il soggetto acquisisce un diritto al soggiorno permanente), i cittadini stranieri ottengono lo *status* di soggiornante di lungo periodo dopo che abbiano trascorso cinque anni nel territorio italiano e abbiano un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e il superamento del test di conoscenza della lingua italiana. Tuttavia, siffatto *status* dovrebbe consentire – ma così non avviene nella disciplina del RdC – la piena equiparazione tra cittadini di paesi membri UE e altri provenienti da paesi terzi ai fini del godimento dei servizi e delle prestazioni sociali (art. 11, direttiva 2003/109/CE per come modificata dalla direttiva 2011/51/UE, e art. 1, D.lgs. n. 3/2007). Per un maggiore approfondimento, v. D. COMANDE', *I confini del rischio della povertà sociale attraverso i requisiti soggettivi e oggettivi del reddito di cittadinanza*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni*: *il riordino del welfare italiano, Legge 28 marzo 2019, n. 26, Commentario aggiornato ai decreti "Cura Italia" e "Rilancio"*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 37; più in generale, F. CORVAJA, *Straniero e prestazioni di assistenza sociale: la Corte costituzionale fa un passo indietro e uno di lato*, in *Diritto, immigrazione e Cittadinanza*, n. 3, 2019, 244-263.

genitore naturale non convivente; un patrimonio immobiliare di valore non superiore ai €30.000,00, non considerando la casa di abitazione; un patrimonio mobiliare del valore massimo di €6.000,00, che incrementa all'incrementare dei componenti del nucleo familiare e dei figli nonché dei componenti in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza; un reddito familiare inferiore a €6.000,00 annui, eventualmente moltiplicati per un valore parametro basato sul numero dei partecipanti al nucleo familiare, da 1 a 2,1 o 2,2 nell'ipotesi di presenza di soggetti disabili gravi o non autosufficienti (€9.360,00 per le famiglie residenti in immobili in locazione).

Rimangono, inoltre, esclusi tutti coloro che abbiano acquistato nuovi beni durevoli, come le automobili, nei sei mesi precedenti alla richiesta del beneficio e coloro in possesso di auto e moto di grosse cilindrate[407] anche nei due anni precedenti o, ancora, che risultino avere disponibilità di imbarcazioni.

A questo si aggiunga che per potere richiedere il beneficio devono ricorrere ulteriori condizioni, poste dall'art. 4, comma 5, D.l. n. 4/2019. Il soggetto deve essere in possesso di uno o più dei seguenti requisiti al momento della richiesta di RdC: l'assenza di occupazione da non più di due anni; essere beneficiario di NASpI o altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione volontaria ovvero averne terminato la fruizione da non più di un anno; aver sottoscritto negli ultimi due anni un patto di servizio attivo presso i Centri per l'impiego; non aver sottoscritto un progetto personalizzato ai sensi della Legge numero 147/2017.

[407] Autoveicoli di cilindrata superiore a 1.600 cc, nonché motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc, immatricolati la prima volta nei due anni antecedenti, fatti salvi gli autoveicoli e i motoveicoli per cui è prevista un'agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità.

Il beneficio è solo economico – a differenza del ReI, che prevedeva una componente assistenziale – ed è disciplinato dall'art. 3, L. n. 26/2019. Esso prevede due componenti: una a integrazione del reddito e l'altro di supporto ai costi di affitto o mutuo sostenuti per esigenze abitative. L'importo massimo è di €6.000,00 annui, ai quali poteva aggiungersi un contributo al canone di locazione, sino a un massimo di €3360,00 annui, o al mutuo, sino a un massimo di €1800,00, comunque moltiplicati per il corrispondente parametro della scala di equivalenza in base al numero e alla tipologia dei componenti del nucleo familiare. Il sussidio, esente dal pagamento dell'IRPEF, non può superare la soglia di €9360,00 annui (moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza e ridotta per il valore del reddito familiare) né può essere inferiore alla soglia di €480,00 annui.

Viene erogato in dodici mensilità attraverso una carta di pagamento distribuita dalle Poste italiane S.p.a. Si possono effettuare prelievi di contante entro un limite mensile di €100,00 per individuo.

Il Reddito di cittadinanza viene riconosciuto per il periodo durante il quale il beneficiario si trovi nelle condizioni di disagio economico e, comunque, per un periodo non continuativo non superiore a diciotto mesi. La richiesta del beneficio, in ogni caso, poteva essere sempre rinnovata previa sospensione dell'erogazione della prestazione per un periodo di un mese prima di ciascun rinnovo.

Come anticipato, l'erogazione del beneficio è condizionata: si parla di "normativa anti-divano". Ai sensi dell'art. 4, comma primo, L. n. 26/2019, deve essere presentata una "*dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni, nonché all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede*

attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale".

Chiaramente, la disposizione è riferita ai componenti del nucleo familiare che non siano già occupati e non frequentino un regolare corso di studio. Il componente con disabilità, invece, ha la possibilità di richiedere la predisposizione di un percorso personalizzato. Mentre, sono esclusi i componenti che abbiano avuto carichi di cura, valutati con riferimento alla presenza di soggetti minori di tre anni di età, ovvero di componenti il nucleo familiare con disabilità grave o non autosufficienza, nonché coloro che frequentano corsi di formazione.

Tale dichiarazione deve essere presentata entro trenta giorni dal beneficio attraverso un'apposita piattaforma digitale[408].

In teoria[409], a distanza di un mese dal riconoscimento del beneficio, i percettori vengono convocati dai centri dell'impiego al fine di una valutazione preliminare per l'avvio di un percorso di inserimento al lavoro.

Se i bisogni del nucleo sono "prevalentemente connessi alla situazione lavorativa" (cioè, la carenza di lavoro), il centro dell'impiego invita i relativi componenti alla sottoscrizione del "patto per il lavoro"[410] entro i successivi trenta giorni.

[408] A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza: il beneficio economico, il patto per il lavoro e il patto l'inclusione sociale*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni*, cit., p. 57, sottolinea la "anima lavoristica" del nuovo sussidio.

[409] Date le grosse difficoltà logistiche e i numerosi ritardi e slittamenti per le convocazioni.

[410] Art. 4, comma 7, L. n. 26/2019: "un patto per il lavoro (che equivale al patto di servizio personalizzato di cui all'art. 20 del medesimo decreto legislativo n. 150 del 2015)".

Se, invece, i bisogni del nucleo sono "complessi e multidimensionali", il patto viene denominato "patto per l'inclusione sociale"[411].

Gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà previsti per il patto per l'inclusione sociale, se opportuni e richiesti, possono essere attivati anche in favore dei sottoscrittori del patto per il lavoro.

Una volta stipulato uno di dei patti, i beneficiari del RdC sono tenuti a rispettare gli impegni previsti: in primo luogo, è obbligatoria la registrazione su un'apposita piattaforma digitale e la sua consultazione quotidiana quale supporto nella ricerca attiva del lavoro; è necessario svolgere una ricerca attiva del lavoro, verificando la presenza di nuove offerte lavorative; era obbligatorio accettare di essere avviati alle attività previste dal patto; si devono sostenere dei colloqui psicoattitudinali ed eventuali prove di selezione finalizzate all'assunzione, su indicazione dei servizi competenti e in attinenza alle competenze certificate; infine, si deve accettare almeno una di tre[412] offerte di lavoro congrue[413].

---

[411] Art. 4, comma 13, L. n. 26/2019: "*il patto per l'inclusione sociale, ove non diversamente specificato, assume le caratteristiche del progetto personalizzato di cui all'art. 6 del decreto legislativo n. 147/2017*". Il comma quindici del medesimo articolo indica, come possibili attività del patto in questione, "*la partecipazione a progetti a titolarità dei comuni, utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere presso il medesimo comune di residenza*".

[412] Con l'art. 1, comma 74, L. n. 234/2021, è stato ridotto a due il numero di offerte lavorative.

[413] La definizione di offerta di lavoro congrua è stata fornita per la prima volta dall'art. 25, D.lgs. n. 150/2015, che, dopo le modifiche apportate dal D.l. n. 4/2019, prevedeva: "*Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali provvede alla definizione di offerta di lavoro congrua, su proposta dell'ANPAL, sulla base dei seguenti principi:*

a) coerenza con le esperienze e le competenze maturate;

b) distanza dal domicilio e tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico;

c) durata della disoccupazione;

d) retribuzione superiore di almeno il 20 per cento rispetto alla indennità percepita nell'ultimo mese precedente, da computare senza considerare l'eventuale integrazione a carico dei fondi di solidarietà, di cui agli articoli 26 e seguenti del decreto legislativo attuativo della delega di cui all'articolo 1, comma 2, della legge n. 183 del 2014, ((ovvero, per i beneficiari di Reddito di cittadinanza, superiore di almeno il 10 per cento rispetto al beneficio mensile massimo fruibile da un solo individuo, inclusivo della componente ad integrazione del reddito dei nuclei residenti in abitazione in locazione, riproporzionata in base all'orario di lavoro previsto nel contratto individuale di lavoro));

Va da sé che a fronte di siffatti obblighi, il loro mancato rispetto equivaleva alla sospensione o alla revoca del beneficio[414].

Proprio con riferimento a quanto appena esposto, la trattazione del Reddito di cittadinanza impone – anche per l'insolita ampiezza della legislazione[415] – una breve analisi circa l'apparato sanzionatorio.

Come accennato, gli artt. 7, 7-*bis* e 7-*ter*, disciplinano le varie fattispecie con le relative sanzioni, civili, amministrative e, a volte, finanche penali.

L'art. 7 istituisce due fattispecie delittuose: "*Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, al fine di ottenere indebitamente il beneficio di cui all'articolo 3, rende o utilizza dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero omette informazioni dovute, è punito con la reclusione da due a sei anni.*

L'omessa comunicazione delle variazioni del reddito o del patrimonio, anche se provenienti da attività irregolari, nonché' di altre informazioni dovute e rilevanti ai

d-bis) per i beneficiari di Reddito di cittadinanza, retribuzione non inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81; rapporto di lavoro a tempo pieno o con un orario di lavoro non inferiore al 60 per cento dell'orario a tempo pieno previsto nei medesimi contratti collettivi; rapporto di lavoro a tempo indeterminato oppure determinato o di somministrazione di durata non inferiore a tre mesi))".

Così, infatti, la legislazione del RdC prevede espressamente: ai sensi dell'articolo 4, comma 9, lettera a, la prima offerta viene considerata congrua se l'attività lavorativa si trova entro 80 km dalla residenza del beneficiario o raggiungibile in massimo 100 minuti con i mezzi di trasporto pubblici; la seconda offerta, invece, ovunque collocata sul territorio italiano; ai sensi dell'art. 4, comma 9, lettera b, la prima e seconda offerta con rapporto di lavoro a tempo determinato o part-time vengono considerate congrue se il luogo di lavoro non sia distante più di 80 km dalla residenza del beneficiario o raggiungibile nel limite massimo di 100 minuti con i mezzi di trasporto pubblici; ai sensi dell'art. 4, comma 9, lett. c, per rinnovo del RdC l'offerta è congrua anche se ovunque collocata nel territorio italiano.

[414] Invero, è fitta la disciplina sanzionatoria nella L. n. 26/2019. Gli artt. 7, 7-*bis*, 7-*ter*, prevedono diverse fattispecie sanzionatorie che arrivano finanche alla comminazione di pene detentive per nuove ipotesi di reato o di fattispecie aggravanti.

[415] Il sistema sanzionatorio è subito apparso "ipertrofico", così G. SIGILLÒ MASSARA, *Dall'assistenza al Reddito di Cittadinanza (e ritorno). Prime riflessioni sul Reddito di Cittadinanza,* Giappichelli, 2019, p. 111. In senso comunque critico, L. TASCHINI, *Le sanzioni* (artt. 7, 7-bis, 7-ter), in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni*, cit., p. 90.

fini della revoca o della riduzione del beneficio entro i termini di cui all'articolo 3, commi 8, ultimo periodo, 9 e 11, è punita con la reclusione da uno a tre anni".

Dunque, la prima fattispecie punisce (fino al 31 dicembre 2023) un delitto di falso, sia nella condotta commissiva che nella condotta omissiva, finalizzato all'ottenimento del beneficio[416].

Il comma secondo, invece, prevede un delitto di omessa comunicazione delle variazioni della situazione reddituale o patrimoniale del beneficiario, quindi in un momento successivo alla concessione del beneficio.

Le pene accessorie sono costituite dalla revoca del beneficio con efficacia retroattiva e, quindi, la restituzione di quanto indebitamente percepito nel caso di sentenza (anche nel caso di applicazione della pena su richiesta delle parti) di condanna in via definitiva per i reati appena esposti; per il reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche; per delitti contro la personalità dello Stato e l'ordine pubblico (artt. 270-*bis*, 280, 289-*bis*, 416-*bis*, 416-*ter*, 422, cod. pen.) nonché per i delitti compiuti avvalendosi delle condizioni attinenti alle associazioni mafiose ovvero al fine di agevolare l'attività di tali associazioni[417].

---

[416] Sarebbe un reato comune e istantaneo, non necessitante di un danno patrimoniale né dell'induzione in errore dell'INPS, posto a protezione – essendo un reato complesso – di due distinti beni giuridici, da un lato, il buon andamento della pubblica amministrazione nella forma della corretta erogazione delle risorse pubbliche e, dall'altro, la tutela della veridicità delle informazioni rese alla PA stessa. Così A. MORRONE, *Diritto penale del lavoro*, Giuffré, 2019, p. 301.

[417] Con la Legge di Bilancio 2022, art. 1, comma 74, legge 30 dicembre 2021, n. 234, sono state apportate delle modifiche all'art. 7, comma terzo, D.l. n. 4/2019. Nel tentativo di restringere l'ambito di applicazione del beneficio, l'elenco di reati ostativi al reddito di cittadinanza è stato ampliato e i reati previsti sono: associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico (art. 270-bis del Codice penale); attentato per finalità terroristiche o di eversione (art. 280 del Codice penale); sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione (art. 289-bis del Codice penale); associazioni di tipo mafioso anche straniere (art. 416-bis del Codice penale); Circostanze aggravanti e attenuanti per reati connessi ad attività mafiose) (art. 416-bis.1 del codice penale); scambio elettorale politico-mafioso (art. 416-ter del codice penale); strage (art. 422 del codice penale); riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (art. 600 del codice penale); prostituzione minorile (art. 600-bis del codice penale); tratta di persone (art 601 del codice penale); acquisto e alienazione di schiavi (art. 602 del codice penale); furto in abitazione e furto con strappo (art. 624-bis del codice penale);

All'accertamento della sussistenza del precedente penale, conseguiva *ipso iure* l'immediata revoca del sussidio con efficacia retroattiva, cioè il beneficiario era tenuto a restituire quanto indebitamente ricevuto. Il soggetto condannato, inoltre, può richiedere il RdC solo dopo che fossero passati dieci anni dalla condanna[418].

A completamento si siffatta previsione, deve essere letto l'art. 7-*ter* che prevede la sospensione, non retroattiva, del beneficio – a opera del medesimo giudice che emetteva il provvedimento – in caso di applicazione di una misura cautelare personale o di condanna non definitiva, sempre per quei reati già passati in rassegna[419].

---

rapina (art. 628 del codice penale); estorsione (art. 629 del codice penale); sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630 del codice penale); truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art 640-bis del codice penale); usura (art. 644 del codice penale); ricettazione (art. 648 del codice penale); riciclaggio (art. 648-bis del codice penale); impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (art. 648-ter del codice penale); produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 73, commi 1, 1-bis, 2, 3 e 4, comma 5 nei casi di recidiva, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309); associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze (art. 74 e tutte le ipotesi aggravate di cui all'articolo 80 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309); reati connessi allo allo sfruttamento della prostituzione (articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75); reati connessi all'immigrazione clandestina (articolo 12, comma 1, quando ricorra l'aggravante di cui al comma 3-ter, e comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286); produzione o utilizzazione di dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero omissione di informazioni dovute al fine di ottenere indebitamente il beneficio (articolo 7, comma 1, decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26).

L'introduzione di reati più comuni, come lo spaccio di sostanze stupefacenti, generalmente richiamato e dunque anche nella fattispecie di lieve entità, ha ovviamente avuto un effetto dirompente nella platea dei soggetti percettori del beneficio.

[418] Non è questa la sede per un'analisi approfondita, tuttavia, non ci si può esimere dal sottolineare una potenziale incostituzionalità della disposizione. Ancorare il diritto a riottenere il reddito di cittadinanza al mero passare del tempo dalla data della condanna, e non, invece, all'effettiva espiazione della pena, chiaramente avrebbe frustrato le esigenze minime di risocializzazione del condannato, che spesso necessita proprio di un sussidio di contrasto alla povertà, anche per allontanarlo da contesti di criminalità. Inoltre, non ci si può dimenticare che il beneficio in trattazione non è una misura avente come destinatario il singolo, bensì l'intero nucleo familiare, facendo *ricadere*, così, *le colpe dei padri sui figli*, o viceversa. Di ciò si avvede anche la dottrina, ipotizzando un nuovo ruolo della famiglia, cioè quello di controllo dei comportamenti dei singoli, v. L. TASCHINI, *Le sanzioni*, cit., p. 81; G. SIGILLÒ MASSARA*, Dall'assistenza*, cit., p. 114; G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro,* in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT* – 389/2019, p. 27.

[419] Invero, il Tribunale di Palermo, il 6 settembre 2019, ha sollevato una questione di legittimità sostenendo l'incompatibilità della disposizione in questione con gli artt. 2 e 3 Cost. Ciò che veniva sostenuto dal giudice rimettente era l'illegittimità della differenziazione tra chi è soggetto di una misura cautelare personale – per qualsiasi reato – e chi è condannato in via non definitiva – solo per specifiche ipotesi di reato. L'effetto paradossale sarebbe stato che la sospensione del reddito di cittadinanza fosse applicata in qualsiasi caso di misura cautelare personale, mentre, in caso di condanna, solo per

Con riferimento, invece, alle sanzioni amministrative, l'art. 7, comma quinto, dispone la decadenza non retroattiva nel caso in cui uno dei membri del nucleo familiare non abbia ottemperato a determinate incombenze, anche relative ai patti siglati[420].

Nei commi seguenti dell'art. 7, invece, vengono previste delle riduzioni del beneficio economico e l'eventuale successiva decadenza, non retroattiva, per effetto di dichiarazione mendace in sede di DSU o per ipotesi di mancata presentazione alle

---

determinate fattispecie criminose: cioè, lo stesso soggetto poteva, prima, essere colpito dalla sospensione del beneficio a causa dell'applicazione di una misura cautelare nei suoi confronti e, poi, una volta giunta la condanna, dato che quel reato non rientrava tra quelli previsti dall'art. 7, comma terzo, riottenere il diritto al RdC.

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione con la sentenza n. 126/2021, così statuendo: "*La norma è espressione della discrezionalità attribuita al legislatore, che non si presenta affetta da irrazionalità manifesta e irrefutabile, in quanto il provvedimento di sospensione, in caso di misure cautelari sopravvenute, è la conseguenza del venir meno di un requisito necessario alla concessione di un beneficio che non ha natura meramente assistenziale, bensì è finalizzato al reinserimento nel mondo lavorativo, attraverso un percorso che il soggetto percettore deve essere in grado di seguire, non essendo destinatario di misure le quali possano risultare a tal fine impeditive. Né vengono in gioco profili attinenti alla responsabilità penale, poiché la ratio della sospensione in esame è conseguenza del venir meno di un peculiare requisito morale, che trova la sua giustificazione non nella presunzione di colpevolezza, bensì nella valutazione d'incompatibilità tra la richiesta del beneficio economico e la soggezione a detta misura cautelare. Non è, infine, irragionevole che il reddito di cittadinanza, sospeso in caso di misura cautelare personale, possa tornare a essere erogato in seguito alla condanna definitiva, salvo che per determinati reati. Tale conseguenza, sebbene opinabile, appare coerente con il contesto normativo disegnato dal legislatore, poiché con la cessazione della misura cautelare cessa anche quel pericolo concreto e attuale che legittima la sospensione*" (massima n. 44003).

[420] Nello specifico:

a) non si presenta presso il centro per l'impiego entro il termine da questo fissato;

b) non sottoscrive il Patto per il lavoro ovvero il Patto per l'inclusione sociale, di cui all'articolo 4, commi 7 e 12, ad eccezione dei casi di esclusione ed esonero;

c) non partecipa, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o ad altra iniziativa di politica attiva o di attivazione, di cui all'articolo 20, comma 3, lettera b), del decreto legislativo n. 150 del 2015 e all'articolo 9, comma 3, lettera e), del presente decreto;

d) non aderisce ai progetti di cui all'articolo 4, comma 15, nel caso in cui il comune di residenza li abbia istituiti;

e) non accetta la prima offerta ai sensi dell'articolo 4, comma 8, lettera b), numero 5);

f) non effettua le comunicazioni di cui all'articolo 3, comma 9, ovvero effettua comunicazioni mendaci producendo un beneficio economico del Rdc maggiore;

g) non presenta una DSU aggiornata in caso di variazione del nucleo familiare ai sensi dell'articolo 3, comma 12;

h) viene trovato, nel corso delle attività ispettive svolte dalle competenti autorità, intento a svolgere attività di lavoro dipendente o di collaborazione coordinata e continuativa in assenza delle comunicazioni obbligatorie di cui all'articolo 9-bis del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, ovvero altre attività di lavoro autonomo o di impresa, in assenza delle comunicazioni di cui all'articolo 3, comma 9.

convocazioni dei servizi competenti o alle iniziative di orientamento previste dalla legislazione.

L'art. 7-*bis* prevede un'attenuazione delle sanzioni in materia di infedele asseverazione o visto di conformità nel caso di presentazione della dichiarazione precompilata effettuata mediante CAF o professionista.

Con il sopravvenire dell'epidemia COVID-19, è stata disposta la sospensione – a partire dal 17 marzo 2020 e per un periodo di due mesi – di tutti gli obblighi previsti dai patti per il lavoro e dai patti per l'inclusione.

Il c.d. Decreto cura Italia, cioè il D.l. n. 18/2020, convertito in L. n. 27/2020, ha sospeso gli "*obblighi connessi alla fruizione del reddito di cittadinanza di cui al decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4, e i relativi termini ivi previsti, le misure di condizionalità e i relativi termini comunque previsti per i percettori di NASPI e di DISCOLI dal decreto legislativo 4 marzo 2015 n. 22, e per i beneficiari di integrazioni salariali dagli articoli 8 e 24-bis del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, gli adempimenti relativi agli obblighi di cui all'art. 7 della legge 12 marzo 1999, n. 68, le procedure di avviamento a selezione di cui all'articolo 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, nonché i termini per le convocazioni da parte dei centri per l'impiego per la partecipazione ad iniziative di orientamento di cui all'art. 20, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150*"[421].

Al contempo è stata istituita una nuova e temporanea misura di sostegno, il c.d. Reddito di Emergenza, a beneficio dei nuclei familiari che si sono trovati in una condizione di necessità economica a causa dell'emergenza COVID.

[421] Art. 40 D.l. n. 18/2020.

Più di recentemente, e prima del quasi sovversivo intervento del Governo Meloni, l'art. 34-*bis* del c.d. Decreto Aiuti, cioè D.l. n. 50/2022, convertito in L. n. 91/2022, ha apportato delle ulteriori modifiche al sistema del RdC.

Si è tentato proprio di arginare i problemi relativi alla fase di ricerca di una nuova occupazione. Si è previsto che gli stessi privati datori di lavoro possano proporre offerte di lavoro congrue in modo diretto ai beneficiari del sussidio, rendendo nota l'eventuale mancata accettazione al centro per l'impiego competente ai fini della decadenza del sussidio.

L'offerta, dunque, avanzata dal privato datore di lavoro equivale a quelle avanzate mediante i centri per l'impiego, facendo numero nel conteggio delle proposte effettuate ai fini dell'eventuale decadenza dal beneficio.

Permangono, come correttamente individuato in letteratura, delle criticità che limitavano l'efficacia della misura: la scala di equivalenza sfavoriva le famiglie numerose con minori; i criteri di accesso escludevano la maggior parte delle famiglie extra-comunitarie e, complessivamente, circa la metà delle famiglie in povertà assoluta; l'entità del sussidio non teneva conto del costo della vita nelle diverse aree geografiche e nei comuni di dimensioni diverse; solo una piccola parte dei beneficiari avevano trovato un'occupazione[422].

Come si vedrà, il Reddito di cittadinanza oggi è stato abrogato, venendo definitivamente meno la sua vigenza a partire dal 1° gennaio 2024. Tuttavia, prima di verificare in che modo ciò stia avvenendo, è necessario volgere lo sguardo oltre i

[422] S. LIACI, *Due anni di Reddito di Cittadinanza: come sta andando e come può essere migliorato*, in osservatoriocpi.unicatt.it, che specifica anche come fosse la perdita del sussidio uno dei motivi disincentivanti la ricerca di un lavoro regolare.

confini nazionali, vedendo in che modo l'Unione europea e la Spagna, paese membro con condizioni economiche e sociali simili a quelle italiane, si confrontano con il problema del reddito minimo.

4. Le raccomandazioni dell'Unione europea

Facendo seguito a quanto già scritto con riferimento alla dimensione sociale dell'Unione europea, è soprattutto dalla fine degli anni Ottanta che si comincia a parlare di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale nel dibattito europeo. Si cominciano a citare questi temi affermando la necessità di abbinarli alle politiche di sviluppo economico, addirittura si promuove l'adozione di schemi di reddito minimo o di misure equipollenti, con auspici di armonizzazione dei minimi sociali tra gli Stati membri[423].

Il sentiero percorso dal reddito minimo giungerà sino ai Trattati dell'Unione europea. Infatti, gli artt. 2 e 3 TUE tutelato la dignità umana e affermano la necessità di un'economia sociale di mercato mirante alla piena occupazione e al progresso sociale ma che soprattutto combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali.

L'art. 151 TFUE, invece, sancisce con più rigore: "*L'Unione e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali*

[423] Si vedano la Risoluzione 89/C 277/01 del Consiglio e dei ministri degli affari sociali e la Raccomandazione 92/441/CEE del Consiglio europeo, ma anche la Risoluzione del Parlamento europeo sulla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale nella Comunità europea del 1993.

fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione".

Tale disposizione deve essere letta in combinato disposto con l'art. 153 del medesimo Trattato, ove si afferma il sostegno da parte dell'Unione europea per l'azione degli Stati membri tra molteplici settori, tra cui la lotta contro l'esclusione sociale.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea afferma, all'art. 34, comma terzo: "*al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, volti a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali*".

Per quanto riguarda, invece, le fonti minori del diritto eurounitario, non ci si può dimenticare come più volte l'Unione europea abbia "bacchettato" lo Stato italiano a causa del ritardo nell'intervenire proprio su questi temi.

Infatti, con la *Comunicazione della Commissione del 25 gennaio 1999 sui regimi nazionali di reddito minimo* [Com (98) 774 def.], si era già segnalato che l'Italia e la Grecia fossero gli unici Stati membri carenti di uno strumento di reddito minimo garantito[424].

[424] Si dovettero aspettare parecchi anni prima di un intervento da parte dei due stati membri. La Grecia ci ha preceduto introducendo nel 2014 il Reddito di solidarietà sociale. In Italia, si è atteso fino al 2017, con l'introduzione del Reddito di inclusione, seguito poi dal Reddito di cittadinanza.

Ancora di rilievo – in via generale – sono la Raccomandazione della Commissione del 3 ottobre 2008 sull'inclusione attiva degli individui esclusi dal mercato del lavoro e la Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010[425] che afferma che il reddito minimo dovrebbe fare parte dell'«approccio strategico per l'integrazione sociale» e che il reddito minimo adeguate dovrebbe essere pari almeno al 60% del reddito mediano di quel Paese membro, cioè è "uno dei modi più efficaci per contrastare la povertà, garantire una qualità di vita adeguata e promuovere l'integrazione sociale"[426].
Si giunge, infine, al già citato Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, che individua il reddito minimo come diritto e, infatti, al punto quattordici, sancisce: "*Chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro*".
Da ultimo, il 15 marzo 2023, il Parlamento europeo ha adottato una Risoluzione[427] con la quale – ribadendo, al suo punto B, che il reddito minimo garantito sia una misura di "*prestazioni e servizi che, nel loro insieme, costituiscono una rete di sicurezza per le persone che, occupate o non occupate, non disporrebbero altrimenti di risorse sufficienti per garantire una vita dignitosa a sé stessi e alle persone a loro carico*" – ha esortato, alla luce anche della crisi energetica e dell'inflazione in corso, gli Stati

[425] *Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa* (2010/2039(INI)), § 14.
[426] Invero, sono meritevoli di menzione anche la *Risoluzione del Parlamento europeo del 9 ottobre 2008 sulla promozione dell'inclusione sociale e la lotta contro la povertà, inclusa la povertà infantile, nell'Unione europea* (2008/2034(INI)) e la *Risoluzione del Parlamento europeo del 6 maggio 2009 sull'agenda sociale rinnovata* (2008/2330(INI)).
[427] *Risoluzione del Parlamento europeo relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva* (2022/2840(RSP)).

membri ad aumentare il sostegno mirato ai più bisognosi, sottolineando che sono necessari maggiori sforzi per combattere la povertà e l'esclusione sociale.

E, infine, la *Raccomandazione sul reddito minimo* del Comitato economico e sociale europeo del 22 marzo 2023 ha nuovamente invitato l'adozione di un reddito minimo da parte di tutti gli Stati membri, poiché evidentemente "condizione necessaria, ancorché non sufficiente, per consentire una vita dignitosa".

Enucleando i principi e le direttive provenienti dal diritto eurounitario circa la disciplina di un eventuale reddito minimo si potrebbe affermare che lo scopo della misura è garantire il diritto a un'esistenza libera e dignitosa; il requisito per accedere al beneficio è l'insufficienza di risorse per sé e per le persone a carico; il sostegno deve essere multidimensionale, prettamente economico, da un lato, e di favoreggiamento all'accesso a beni e servizi, dall'altro; può essere una misura sia a favore del singolo che a favore delle famiglie[428]; devono essere previsti dei meccanismi di re-inserimento nel mercato del lavoro. Nulla, invece, è stato detto circa le condizioni per accedere al beneficio.

4.1. *Segue*: Il reddito minimo in Spagna

Prima di analizzare la disciplina spagnola in termini di reddito minimo, è utile ricordare, brevemente, la ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Comunità

[428] F. RAVELLI, *Natura e inquadramento costituzionale del reddito di cittadinanza*, cit., p. 17, ove viene citata la Raccomandazione n. 92/441/CEE di cui sopra e la Risoluzione del parlamento europeo del 24 ottobre 2017.

autonome, argomento che verrà ripreso alla fine di questo paragrafo proprio con riferimento alla legislazione sul reddito minimo spagnolo.

L'art. 41 CE, stabilisce: "*Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres*"[429].

E se, da un lato, l'art. 148, comma 1, par. 20, CE, prevede che le Comunità autonome abbiano esclusiva competenza in materia di assistenza sociale, dall'altro, l'art. 149, comma 1, par. 17, CE, individua il potere di legiferare sul regime economico della previdenza sociale quale competenza esclusiva dello Stato. Tutto ciò che non viene indicato di esclusiva competenza del governo centrale, può essere reclamato ed esercitato dalle Comunità autonome, ai sensi dell'art. 149, comma terzo, CE.

È dalla fine degli anni Ottanta che la Spagna, sia a livello nazionale che a livello regionale, ha cominciato a disciplinare forme di prestazioni non contributive[430].

A livello centrale, la principale riforma venne adottata con la L. n. 26/1990, che generalizzò, previa verifica delle condizioni economiche, le pensioni sociali e di invalidità per i cittadini a basso reddito non inclusi nel sistema della previdenza sociale e introdusse l'erogazione – sempre previa verifica dell'insufficienza dei mezzi – di

[429] J. MERCADER UGUINA, *Artículo 41 CE: Régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos*, in M.E. CASAS BAAMONDE, M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER (dir.), *Comentarios a la Constitución Española, XL Aniversario*, vol. I, Boletín Oficial del Estado e Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2018, 1316-1335.

[430] L. MORENO, A. ARRIBA, *L'esperienza spagnola dei redditi minimi*, in M. FERRERA (a cura di), *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting Poverty and Social Exclusion in Greece, Italy, Spain and Portugal*, RoutledgeEUI Studies in the Political Economy of the Welfare State, 6, London-New York, 2009, pp. 21 – 40.

benefici, sia nel regime contributivo sia non contributivo, per nuclei familiari a basso reddito con a carico minori di 18 anni o disabili.

E fu proprio in questo periodo storico, esattamente tra il 1989 e il 1995, che la totalità delle Comunità autonome introdussero, con diverse denominazioni, il Reddito minimo di inserimento (Rentas mínimas de Inserción, RMI). Ciò che all'epoca rivestì il ruolo di acceleratore legislativo furono proprio le raccomandazioni proveniente dall'Unione europea, che, invece, come si è visto, in Italia non sortivano effetto[431].

I programmi regionali di reddito minimo, in assenza di un telaio nazionale, presentavano caratteristiche differenti relativamente alla intensità dei benefici e agli obblighi dei beneficiari. Questa eterogeneità ostacolava un sistema di tutela contro la povertà compiuto ed effettivo e ciò è stato anche sottolineato dal Comitato europeo dei diritti sociali che ha ritenuto il sistema atomistico non conforme all'art. 13, comma primo, della Carta sociale europea del 1961.

Le principali caratteristiche comuni, comunque, erano: i beneficiari erano i nuclei familiari; lo stato di residenza dei richiedenti (da 1 a 10 anni); i criteri di accertamento dello stato di bisogno per elargire il beneficio (circa i due terzi del salario minimo). Era possibile, poi, individuare tre gruppi di programmi regionali di Rmi: i programmi che prevedono un legame tra l'erogazione del sussidio e l'aiuto all'inserimento sociale e lavorativo; quelli che stabiliscono una forma di contratto di lavoro; e quelli totalmente discrezionali.

[431] L. MORENO, A. ARRIBA, *L'esperienza spagnola*, cit., p. 24.

Tra difficoltà burocratiche, assenza di specifici uffici competenti e l'assenza di un importo minimo comune, il decentramento territoriale non riusciva a risolvere il problema del reddito minimo[432].

Dal 2008, dopo un decennio di inerzia legislativa, i vari sistemi regionali di reddito minimo ricominciarono a essere implementati. Degno di rilievo fu senz'altro la configurazione, da parte delle Comunità autonome, dei redditi minimi quali diritti soggettivi, esigibili dinanzi ai tribunali e non più dipendenti dalla situazione del bilancio.

Ma la svolta, che ha visto – a differenza dell'ordinamento italiano – il formarsi di una solida e netta maggioranza, è avvenuta con il regio decreto-legge n. 20/2020, da ultimo modificato e reso definitivo con la Legge n. 19/2021: si parla di *Ingreso Mínimo Vital* (IMV)[433].

A livello statale, è stato quindi riconosciuto un diritto soggettivo a ricevere dallo Stato una prestazione non contributiva contro il rischio di povertà e di esclusione sociale, che vede come beneficiari persone sole o unità di convivenza che si trovano in situazione di vulnerabilità economica.

---

[432] A onore del vero, il programma più completo è quello basco, cioè la *Renta de Garantía de Ingresos*: un reddito mensile per tutti coloro iscritti all'anagrafe di un comune basco per un certo periodo di tempo, anche gli stranieri senza permesso di soggiorno. Il sussidio viene erogato sia in assenza di redditi di lavoro che con funzione integrativa per redditi insufficienti per fare fronte alle necessità basilari di sopravvivenza.

[433] Il preambolo della citata legge indica i motivi – cioè, le alte percentuali di abitanti a rischio di esclusione sociale a causa della scarsità di risorse – e gli obiettivi del testo legislativo. Per un maggiore approfondimento nella letteratura iberica, S. GONZÁLEZ ORTEGA, S.BARCELÓN COBEDO, *El ingreso mínimo vital*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020; R. GÓMEZ GORDILLO, *El ingreso mínimo vital: la pensión que aspira a ser subsidio. Análisis del RDL 20/2020, de 29 de mayo y de sus modificaciones*, in *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 1, 2021, pp. 37-67; J.L. MONEREO PÉREZ, G. RODRÍGUEZ INIESTA, *El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital*, in *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, 24, 2020, pp. 13-35; J.L. MONEREO PÉREZ, G. RODRÍGUEZ INIESTA, A. TRILLO GARCÍA, *El ingreso mínimo vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Laborum, Murcia, 2021.

I beneficiari possono essere dei singoli individui, di almeno ventitré anni[434], che non siano sposati o in una coppia di fatto o, comunque, non facciano parte di un'altra unità di convivenza, ovvero delle persone integrate in un'unità di convivenza[435].

La legge individua il "titolare dell'unità di convivenza", cioè colui che percepisce la prestazione in nome dell'unità e la rappresenta, che deve necessariamente avere capacità d'agire e almeno ventitré anni.

Per quanto riguarda i requisiti di accesso, come per le misure previste nell'ordinamento italiano, vi è un requisito soggettivo e un requisito oggettivo[436].

Da un lato, il richiedente deve dimostrare di avere avuto residenza legale ed effettiva in Spagna in forma continuata e ininterrotta durante almeno l'anno precedente alla richiesta per l'ottenimento del sussidio.

Dall'altro, ci si deve trovare una situazione di vulnerabilità economica, i cui termini vengono predeterminati dalla legge[437].

Nel 2023, l'importo della prestazione parte da un minimo di €565,37 al mese per il singolo individuo, aumentato del 22% se il percettore ha un grado di incapacità uguale o superiore al 65%. La prestazione varia in base alla composizione dell'unità di convivenza fino ad arrivare a un massimo di €1.243,83 per unità composte da un adulto e quattro più minorenni a carico, o due adulti e tre o più minorenni, o tre adulti e due

[434] Età abbassata a diciotto per le donne vittime di violenza di genere o per le vittime di tratta di esseri umani e di sfruttamento sessuale.
[435] L'unità di convivenza è formata da tutte le persone che vivono nello stesso domicilio, uniti dal vincolo matrimoniale o come coppia di fatto, ovvero per vincolo fino al secondo grado di parentela o affinità, adozione, e altre persone con le quali convivano in virtù di procedimenti di adozione o accoglimento familiare permanente. Ai sensi di legge, si considera coppia di fatto coloro che abbiano una relazione affettiva analoga a quella coniugale costituita da almeno due anni, senza avere un vincolo matrimoniale con altri, e che abbiano convissuto in forma stabile e notorio per un periodo ininterrotto non inferiore a cinque anni.
[436] Art. 10 legge n. 19/2021.
[437] Art. 11 legge n. 19/2021.

o più minorenni, o quattro adulti e un minorenne. Gli importi, poi, possono essere incrementati del 22% laddove l'unità di convivenza sia monoparentale, arrivando così a un massimo di €1368,21 per unità composte da un solo adulto e quattro o più minorenni.

A tali somme, si aggiunge un'addizione mensile di aiuto per l'infanzia per ciascun minorenne componente dell'unità di convivenza[438].

L'IMV può essere anche cumulato con il lavoro retribuito e con altre prestazioni statali quali il sussidio di disoccupazione, al fine di non disincentivare l'ingresso nel mercato del lavoro.

Per quanto riguarda gli obblighi previsti a carico del percettore, l'art. 36, L. n. 19/2021, prevede che questo debba: presentare i documenti e le informazioni riguardanti i requisiti per ottenere e mantenere la prestazione; comunicare qualsiasi cambio o qualsiasi situazione che possa dare luogo a modifiche, sospensioni o estinzione del beneficio; restituire le prestazioni indebitamente percepiti; comunicare l'allontanamento dal territorio nazionale; presentare la dichiarazione dei redditi per persone fisiche anche se non obbligati; partecipare alle strategie di inclusione che vengono promosse dal Ministero di Inclusione, Sicurezza Sociale e Migrazione; altre obbligazioni che possono essere stabilite nel corso della prestazione.

[438] €115 per minori di tre anni; €80,50 per minori di sei anni; €57,50 per minori fino a diciotto anni. Tutti i dati aggiornati possono essere trovati sul sito del Ministero per la *Seguridad Social*: https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7#:~:text=Para%20un%20beneficiario%20individual%3A%20el,2023%20son%20565%2C37%20euros.

Questa nuova misura è stata, come già accennato, introdotta a livello nazionale, con due eccezioni, le Comunità autonome dei Paesi Bachi e della Navarra, poiché in vigore il regime economico speciale detto *régimen foral*[439].

Le altre Comunità autonome hanno per legge un'opzione. Esse possono scegliere se eliminare il proprio RMI oppure implementare il nuovo IMV.

L'ingresso minimo vitale, infatti, è compatibile con i redditi di inserimento autonomici, rimettendo a ciascuna Comunità autonoma l'individuazione di regole di incompatibilità tra le due misure. Cioè, con una gravosa scelta politica, le Comunità devono scegliere se mantenere entrambi i redditi affermandone la compatibilità, ovvero impedire l'accesso a uno dei due redditi per chi abbia già diritto all'altro.

Per quanto riguarda la Comunità autonoma della Castiglia e León, vengono utilizzati i principi di sussidiarietà e complementarità, affermando che il reddito di cittadinanza garantito in Castiglia e León sia compatibile con la prestazione di reddito minimo vitale percepita da qualsiasi membro del nucleo familiare o del nucleo di convivenza (resta quindi compreso anche il cd. titolare), ma con un limite pecuniario: solo quando l'importo riconosciuto dell'IMV sia inferiore al *renta garantizada de ciudadanía* che potrebbe corrisposto a quel nucleo di convivenza, essendo incompatibile nel resto dei casi. E dunque, si avrà diritto a percepire, in qualità di *renta garantizada de ciudadanía,* la differenza tra l'importo di quest'ultima e l'importo riconosciuto come *ingreso mínimo vital*[440].

---

[439] *Los Fueros de Navarra*, *Los Historia y presente del Regimen foral, [idea original y texto, Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra],* Pamplona, 2006; più nello specifico, R. AGUILERA IZQUIERDO, *La gestión del ingreso mínimo vital y su transferencia a las comunidades autónomas de régimen foral*, in *Revista española de derecho del trabajo*, 249, 2022, pp. 13-24.

[440] Art. 4.4. *Decreto Legislativo Renta Garantizada de Ciudadanía de la Castilla Y León*. Per un maggiore approfondimento, H. ÁLVAREZ CUESTA, Conexiones y *vacíos entre la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León y el ingreso mínimo vital,* in *Revista juridíca de Castilla y León,* 58,

Sono tre gli scenari che, pertanto, possono essere ipotizzati[441]: il richiedente può accedere a una sola delle due prestazioni e, visto i rigidi requisiti previsti dal reddito minimo autonomico della Castiglia e Leon, sicuramente sarà l'ingresso minimo vitale; il richiedente, dopo avere ottenuto l'IMV, procede a richiedere anche il *renta garantizada*, che potrà percepire solo nella quantità differenziale con il sussidio statale; ovvero l'ipotesi opposta, cioè il soggetto che percepisce già la prestazione autonomica fa richiesta per il sussidio statale, ma con l'obbligo di riferirlo all'Amministrazione della Comunità autonoma affinché quest'ultima possa procedere sempre all'erogazione solo dell'importo di differenza.

5. La modifica: la nuova misura di inclusione attiva

Posto così il quadro composto da quanto avvenuto nell'ordinamento statale italiano fino a oggi, dalle pressanti raccomandazioni eurocomunitarie e da una breve comparazione con quanto avviene in un Paese membro che per condizioni storico-economiche ci è simile, è necessario riportare l'analisi all'interno dei nostrani confini territoriali, poiché è proprio in tempi recenti che è stata orchestrata una nuova modifica in ordine al *ius existentiae*.

Di fatti, il 23 ottobre 2022, dopo la vittoria della coalizione di centro-destra alle elezioni politiche di pochi mesi prima, si è insediato il nuovo governo, presieduto da Giorgia Meloni. Una delle varie tappe del programma di governo, esposto anche in

Settembre 2022, pp. 151-188; M.A. CASTRO ARGÜELLES, *Ingreso mínimo vital y rentas autonómicas*, in AA.VV., *El In-greso mínimo vital en el sistema español de protección social*, KPR, Oviedo, 2022, pp. 325 y ss.

[441] H. ÁLVAREZ CUESTA, Conexiones y *vacíos*, cit., p. 184.

campagna elettorale, era proprio la modifica del reddito di cittadinanza. L'intento – a dire degli attori protagonisti – è quello di tracciare una netta separazione tra l'assistenza e le politiche attive del lavoro. Di qui, infatti, è stata creata la distinzione tra soggetti occupabili e non occupabili.

Il primo intervento è stato attraverso la Legge di bilancio 2023, L. n. 197/2022, con la quale, in attesa di una riforma strutturale del reddito di cittadinanza, ha statuito che dal 1° gennaio 2023 al 31 dicembre 2023 la misura del reddito di cittadinanza venga riconosciuta nel limite massimo di sette mensilità nei confronti dei soggetti in età lavorativa (dalle diciotto originariamente previste ai sensi dell'art. 4, comma 6, D.L. n. 4/2019). Le disposizioni di riduzione della durata del beneficio non si applicano, invece, ai nuclei familiari che vedono al loro interno persone con disabilità, minorenni o persone con almeno sessant'anni di età.

Per quanto riguarda la determinazione del beneficio, il maggiore reddito da lavoro percepito non concorrerà più alla determinazione dell'importo a cui il nucleo ha diritto, statuendo un limite massimo di €3.000,00 lordi e comunicando all'INPS solo i redditi eccedenti.

Vieppiù, è stato previsto che l'ammontare del beneficio destinato al pagamento del canone annuo per il contratto di locazione venga direttamente erogato nei confronti del locatore dell'immobile.

Vi sono state anche delle modifiche circa l'elemento della condizionalità.

I soggetti beneficiari devono partecipare, per un periodo di sei mesi, a un corso di formazione o di riqualificazione professionale e in caso di mancata frequenza del programma, il nucleo familiare del beneficiario del reddito di cittadinanza decadrà dal diritto alla prestazione.

Per quanto riguarda i beneficiari del reddito di cittadinanza appartenenti alla fascia di età compresa tra 18 e 29 anni che non hanno adempiuto all'obbligo di istruzione, l'erogazione del reddito di cittadinanza è subordinata anche all'iscrizione e alla frequenza di percorsi di istruzione degli adulti di primo livello, o comunque funzionali all'adempimento del predetto obbligo di istruzione.

Il beneficio del reddito decadrà anche nel caso in cui sia rifiutata la prima offerta di lavoro.

Inoltre, la quota dell'assegno destinata all'affitto sarà pagata direttamente ai proprietari.

Così, è la stessa Legge di bilancio che dispone l'abrogazione del reddito di cittadinanza a partire dal 1° gennaio 2024[442].

La citata riforma strutturale – introdotta sia perché ideologicamente lontana dall'Esecutivo in funzioni ma anche per finalità di *spending review* – è nelle more stata inserita nel D.L. 4 maggio 2023, n. 48, c.d. Decreto lavoro, intitolato *Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro,* convertito con modifiche dalla Legge 3 luglio 2023, n. 85. Così a partire dal 1° gennaio 2024, ai sensi della Legge di bilancio 2023 e del Decreto lavoro, il reddito di cittadinanza verrà sostituito dall'Assegno di Inclusione (ADI) e dal Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL).

---

[442] Art. 1, comma 318, Legge 29 dicembre 2022, n. 197: "*a decorrere dal 1° gennaio 2024 gli articoli da 1 a 13 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, sono abrogati*".
Siffatta abrogazione, forse, è stata sin troppo avventata, dato che il legislatore probabilmente non si è avveduto che, abrogando l'intera disciplina, ha anche disposto l'abrogazione delle norme incriminatrici previste dalla citata disciplina sanzionatoria, gli artt. 7, 7-*bis*, 7-*ter*. Di questo errore ci si è accorti troppo tardi, promettendo un intervento riparatore, che tuttavia ancora si fa aspettare.
In breve, l'abrogazione avverrà alla fine dell'anno e, sotto il profilo del diritto intertemporale penale, si realizza il differimento della produzione degli effetti retroattivi di una *lex mitior*. Come accorta dottrina segnala, questo errore potrebbe anche diffondere un "messaggio potenzialmente criminogeno", dato che l'indebita percezione del reddito di cittadinanza, tra pochi mesi, non verrà punita. Per un maggiore approfondimento sul momento in cui si possano ritenere vigenti gli effetti dell'abrogazione, G.L. GATTA, *Reddito di cittadinanza e "abrogratio per aberratio" delle norme penali: tra abolitio criminis e possibili rimedi*, in Sistema penale, fasc. 3/2023, pp. 69-79.

Prima ancora di verificare in cosa consiste questa nuova misura, si deve segnalare che, data la modifica della durata della prestazione del RdC nel corso del 2023, e cioè la sua limitazione a un periodo massimo di sette mesi, dal 31 luglio 2023, per i nuclei familiari privi al loro interno di persone con disabilità o minorenni o persone con almeno sessant'anni di età o persone che si trovino in condizioni di svantaggio certificate[443], l'ordinamento italiano non appronta alcuna misura di sostegno e contrasto alla povertà, creando una lacuna di cui si parlerà meglio successivamente.

Questa nuova "misura nazionale di contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale delle fasce deboli"[444], denominata ADI, spetterà solamente ai nuclei familiari composti da almeno un soggetto disabile o minorenne o ultrasessantenne o invalido civile. La legge di conversione ha poi aggiunto – attraverso una clausola di salvaguardia – anche un'ulteriore categoria di beneficiari, cioè i nuclei familiari "*in condizione di svantaggio e inseriti in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territorialmente certificati dalla pubblica amministrazione*". L'ADI, dunque, perde il carattere di universalità e rimane riferita ai nuclei familiari, benché in essi rientrino anche le famiglie monopersonali.

[443] Come si è visto, da un lato, l'art. 13, comma primo, D.L. n. 48 del 2023, sancisce: "I percettori del Reddito di cittadinanza e della Pensione di cittadinanza di cui al decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, mantengono il relativo beneficio sino alla sua naturale scadenza e comunque non oltre il 31 dicembre 2023, nel rispetto delle previsioni di cui al citato decreto-legge n. 4 del 2019". Dall'altro, La L. 29 dicembre 2022, n. 197 (Legge di bilancio per l'anno 2023) aveva già disposto, all'art. 1, comma 313, che, "nelle more di un'organica riforma delle misure di sostegno alla povertà e di inclusione attiva, dal 1° gennaio 2023 al 31 dicembre 2023 la misura del reddito di cittadinanza di cui agli articoli da 1 a 13 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, è riconosciuta nel limite massimo di 7 mensilità" e (ai sensi dell'art. 1, comma 314) che "Le disposizioni di cui al comma 313 non si applicano in caso di nuclei familiari al cui interno vi siano persone con disabilità […], minorenni o persone con almeno sessant'anni di età".

[444] Art. 1, D.L. n. 48/2023.

Ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett. A, si individuano i requisiti soggettivi di cittadinanza, residenza e soggiorno. Sarà necessario, infatti, possedere la cittadinanza italiana o l'autorizzazione al soggiorno in Italia e la residenza nel territorio italiano. I richiedenti possono essere cittadini italiani o cittadini dell'Unione europea, o familiari titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, o cittadini di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo, o ancora titolare dello *status* di protezione internazionale.

Inoltre, il richiedente e i membri della famiglia devono essere residenti in Italia da almeno cinque anni (non più dieci, come richiesto per il RdC), di cui gli ultimi due in modo continuativo.

L'art. 2, comma 2, lett. B, invece, prende in considerazione i requisiti oggettivi.

La famiglia deve essere in condizioni di povertà che, ai sensi di legge, equivale a un ISEE non superiore a €9.360,00; un reddito familiare di valore non superiore a €6.000,00, moltiplicato per il corrispondente parametro della scala di equivalenza; un patrimonio mobiliare di valore non superiore a €30.000,00, esclusa la casa di abitazione entro un valore Imu di €150.000,00; un patrimonio mobiliare di valore non superiore a €6.000,00, accresciuto di €2.000,00 per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo fino a un massimo di €10.000,00[445].

Ai sensi dell'art. 2, comma secondo, lett. C), nessun componente deve essere intestatario a qualunque titolo o avere piena disponibilità di autoveicoli di cilindrata superiore a 1600 cc. o motoveicoli di cilindrata superiore a 250cc. immatricolati nei

[445] Art. 2, comma secondo, lett. b), n.4: "*è incrementato di ulteriori euro 1.000 per ogni minorenne successivo al secondo; i predetti massimali sono ulteriormente incrementati di euro 5.000 per ogni componente in condizione di disabilità e di euro 7.500 per ogni componente in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza, come definite a fini Isee, presente nel nucleo*".

trentasei mesi antecedenti la richiesta, né di navi, imbarcazioni da diporto o aeromobili.

Vengono poi individuate ulteriori condizioni personali dei beneficiari, cioè situazioni ostative al beneficio. Infatti, non può beneficiare dell'ADI colui che sia stato sottoposto a misure cautelari personali, di prevenzione o a sentenza definitiva di condanna nei dieci anni precedenti la richiesta[446].

Non ha diritto all'ADI neanche il richiedente – e quindi l'intero nucleo familiare di appartenenza – che risulti disoccupato a causa di dimissioni volontarie nei dodici mesi successivi alla data delle dimissioni, salvo le dimissioni per giusta causa o per risoluzione consensuale del rapporto di lavoro per giustificato motivo.

Il beneficio sarà di minimo €480,00 e massimo €6000,00 annui, ovvero 7.560,00 euro annui, nelle ipotesi in cui il nucleo familiare sia composto da persone tutte di età pari o superiore a 67 anni ovvero da persone di età pari o superiore a 67 anni e da altri familiari tutti in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza.

È prevista, quindi, una scala di equivalenza configurata non in base al numero dei componenti del nucleo familiare bensì sulle loro condizioni: gli incrementi economici vengono riconosciuti in caso di componenti in condizioni di disabilità grave o non autosufficienza, o in condizione di grave disagio bio-psico-sociale e inseriti in

[446] Anche in questo caso, come già sottolineato per la disciplina del Reddito di cittadinanza, appare un errore individuare un termine dal momento della condanna anziché verificare esclusivamente il giorno di espiazione definitiva della pena, posto che ai sensi dell'ordinamento italiano un soggetto che ha espiato la sua pena è risocializzato e quindi meritevole tanto quanto gli altri cittadini, se non ancora maggiormente da aiutare posti gli effetti de-socializzanti dei circuiti *intra* ed *extra*-murari, che spesso colpiscono soggetti già in gravi condizioni economiche rendendole ancora più disastrose.

programmi di cura e di assistenza certificati dalla Pubblica Amministrazione, o con età pari o superiore ai sessanta anni, o minori di età, o maggiorenni con carichi di cura[447].

Il beneficio economico è composto anche da un'integrazione del reddito dei nuclei familiari residenti in abitazione concessa in locazione con contratto ritualmente registrato, per un importo pari all'ammontare del canone annuo previsto nel contratto in locazione, fino a un massimo di €3.360,00 annui, ovvero di €1.800,00 se il nucleo familiare è composto da persone tutte di età pari o superiore a sessantasette anni ovvero da persona di età pari o superiore a sessantasette anni e da altri familiari tutti in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza.

L'ADI, richiesto tramite modalità telematica all'INPS o presso i centri di assistenza fiscale (CAF, previa stipula di una convenzione con l'INPS), spetterà per un periodo continuativo di diciotto mesi, rinnovabili per ulteriori dodici mesi previa sospensione di almeno un mese. La misura viene quindi configurata a tempo indeterminato: verrà erogata fino a quando ne sussisteranno le condizioni; salvo le sospensioni di un mese necessarie tra un rinnovo e l'altro.

Le modalità di erogazione sono sempre le stesse, ossia attraverso una carta di pagamento elettronica ricaricabile, la *Carta di inclusione*. Ciascun componente

[447] Art. 2, comma quarto, D.L. n. 48 del 2023: "*Il parametro della scala di equivalenza […] è pari a 1 ed è incrementato, fino a un massimo complessivo di 2,2, ulteriormente elevato a 2,3 in presenza di componenti in condizione di disabilità grave o non autosufficienza: a) di 0,5 per ciascun altro componente con disabilità o non autosufficiente […]; b) di 0,4 per ciascun altro componente con età pari o superiore a 60 anni; c) di 0,4 per un ciascun altro componente maggiorenne con carichi di cura […]; d) di 0,30 per ciascun altro componente adulto in condizioni di grave disagio bio-psico-sociale e inserito in programmi di cura e di assistenza certificati dalla pubblica amministrazione [lettera aggiunta dalla legge di conversione]; e) di 0,15 per ciascun minore di età, fino a due; f) di 0,10 per ogni ulteriore minore di età oltre il secondo*". I membri tra i diciotto e i cinquantanove anni che non ritentrino in queste condizioni non vengono computati ai fini dell'incremento. Tale esclusione potrebbe essere considerata costituzionale illegittima, come attentamente sottolineato da C. TRIPODINA, *Povera Italia. Un'Italia pià povera senza reddito minimo garantito,* in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2023 p. 21.

maggiorenne del nucleo familiare avrà a disposizione la propria carta, anche se l'erogazione verrà suddivisa tra la famiglia.

Sono consentiti dei prelievi in contanti, ma nei limiti di €100,00 mensili per singolo individuo. Invece, ne è vietato l'uso per giochi che prevedono vincite in denaro o altre utilità; sigarette di qualsiasi genere, quindi anche quelle elettroniche, e derivati del fumo; giochi pirotecnici; prodotti alcolici.

Gli assegnatari saranno tenuti a iscriversi presso il *Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa* e sottoscrivere il *Patto di attivazione digitale*, autorizzando la trasmissione dei dati ai servizi sociali e ai servizi per il lavoro (centri per l'impiego, agenzie per il lavoro, enti autorizzati all'attività di intermediazione, soggetti accreditati ai servizi per il lavoro).

Seguirà un percorso personalizzato di inclusione sociale o lavorativa, da cui sono esclusi i pensionati, gli ultrasessantenni e i disabili. Vi sarà, quindi, la presa in carico da parte dei servizi sociali del comune di residenza che effettueranno la già conosciuta valutazione multidimensionale dei bisogni della famiglia e avvieranno il percorso personalizzato, previa la sottoscrizione del *Patto per l'inclusione*.

I familiari cosiddetti non attivabili al lavoro[448], ai sensi dell'art. 4, comma quarto, saranno tenuti a presentarsi ai servizi sociali ogni novanta giorni per aggiornare la loro

[448] Art. 6, comma quinto, D.L. n. 48/2023 ne dà una specifica definizione: "*a) i beneficiari dell'Assegno di inclusione titolari di pensione diretta o comunque di età pari o superiore a sessanta anni;*

b) i componenti con disabilità, ai sensi della legge 12 marzo 1999, n. 68, fatta salva ogni iniziativa di collocamento mirato;

c) i componenti affetti da patologie oncologiche;

d) i componenti con carichi di cura, valutati con riferimento alla presenza di soggetti minori di tre anni di età, di tre o più figli minori di età, ovvero di componenti il nucleo familiare con disabilità o non autosufficienza come ((definite nell'allegato 3 al regolamento di cui al)) decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159;

((d-bis) i componenti inseriti nei percorsi di protezione relativi alla violenza di genere e le donne vittime di violenza, con o senza figli, prese in carico da centri antiviolenza riconosciuti dalle regioni o dai servizi sociali nei percorsi di protezione relativi alla violenza di genere))".

posizione, pena la sospensione del beneficio economico. Nei loro confronti potrebbe essere prevista la partecipazione a progetti utili alla collettività e ad attività di volontariato, senza, tuttavia, l'instaurazione di un rapporto di lavoro[449].

I disabili e gli anziani, ai sensi dell'art. 6, comma quinto, potranno richiedere – quindi non v'è un obbligo nei loro confronti – un percorso personalizzato di inserimento lavorativo o di inclusione sociale.

Coloro che hanno, invece, un'età compresa tra i diciotto e i cinquantanove anni e sono attivabili al lavoro dovranno sottoscrivere un ulteriore patto, cioè il *Patto di servizio personalizzato*. Attraverso quest'ultimo, accederanno a informazioni e proposte lavorative, corsi di formazione, tirocini di orientamento e formazione, progetti utili alla collettività e altri strumenti di politica attiva del lavoro. Anche loro saranno comunque tenuti a presentarsi ogni novanta giorni presso i centri per l'impiego per aggiornare la propria posizione, sempre a pena della sospensione del beneficio economico.

---

[449] Art. 6, comma 5-*bis*, D.L. n. 48/2023: "*Nell'ambito del percorso personalizzato può essere previsto l'impegno alla partecipazione a progetti utili alla collettività, a titolarità dei comuni o di altre amministrazioni pubbliche a tale fine convenzionate con i comuni, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere presso il comune di residenza, compatibilmente con le altre attività del beneficiario. Lo svolgimento di tali attività è a titolo gratuito, non è assimilabile a una prestazione di lavoro subordinato o parasubordinato e non comporta comunque l'instaurazione di un rapporto di pubblico impiego con le amministrazioni pubbliche. Equivale alla partecipazione ai progetti di cui al presente comma, ai fini della definizione degli impegni nell'ambito dei patti per l'inclusione sociale, la partecipazione, definita d'intesa con il comune, ad attività di volontariato presso enti del Terzo settore e a titolarità degli stessi, da svolgere nel comune di residenza nei medesimi ambiti di intervento. Le modalità e i termini di attuazione delle previsioni di cui al presente comma sono definiti con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Gli oneri per le assicurazioni presso l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) e per responsabilità civile dei partecipanti nonché' gli altri oneri aggiuntivi sostenuti dagli enti del Terzo settore per la partecipazione dei beneficiari alle attività di volontariato sono sostenuti a valere sulle risorse di cui al comma 9*", *nonché' sulle risorse dei Fondi europei con finalità compatibili, ove previsto dai relativi atti di programmazione, senza nuovi o ulteriori oneri a carico della finanza pubblica*".

È la stessa legge a fugare ogni dubbio circa la definizione di soggetti attivabili al lavoro. Infatti, l'art. 6, comma quarto, D.L. 48/2023, sancisce: "*Sono tenuti all'obbligo di adesione e alla partecipazione attiva a tutte le attività formative, di lavoro, nonché' alle misure di politica attiva, comunque denominate, individuate nel progetto di inclusione sociale e lavorativa di cui al presente articolo, i componenti del nucleo familiare, maggiorenni, che esercitano la responsabilità genitoriale, non già occupati e non frequentanti un regolare corso di studi, e che non abbiano carichi di cura come indicati al comma 5*". Questi soggetti, dunque, sono in ogni caso tenuti all'obbligo di adesione alle attività citate.

Di conseguenza, il beneficiario attivabile al lavoro è tenuto ad accettare un'offerta di lavoro che abbia durata non inferiore a un mese e, se *part-time*, un orario pari almeno al 60% dell'orario a tempo pieno; con una retribuzione non inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi; che sia o a tempo indeterminato, su tutto il territorio nazionale, o a tempo determinato, anche in somministrazione, se il luogo di lavoro non dista oltre 80 km dal domicilio o comunque sia raggiungibile entro centoventi minuti con i mezzi di trasporto pubblico.

Scompare così la nozione di offerta congrua, ma il rifiuto di una sola offerta di lavoro rientrante nei parametri citati equivarrà la decadenza dal beneficio dell'intero nucleo familiare, prescindendo da ogni considerazione sulla responsabilità personale delle scelte compiute.

Invero, in sede di conversione, il legislatore ha calmierato la rigidità della previsione e ha sancito – all'art. 9, comma 1-*bis* – che, nei casi in cui all'interno del nucleo familiare vi siano figli con età inferiore a quattordici anni, anche se i genitori siano legalmente separati, l'offerta di lavoro, anche a tempo indeterminato, dovrà essere

obbligatoriamente accettata solo se il luogo di lavoro non ecceda la distanza di ottanta chilometri dal domicilio del soggetto o comunque è raggiungibile nel limite temporale massimo di centoventi minuti con i mezzi di trasporto pubblico.

Con l'idea di scoraggiare il lavoro in nero e comunque di non disincentivare l'accesso al lavoro, è prevista, da un lato, la compatibilità e la cumulabilità dell'ADI con il reddito da lavoro in caso di avvio di un'attività di lavoro dipendente o di lavoro autonomo o di partecipazione a percorso di politica attiva del lavoro che prevedano indennità o benefici di partecipazione[450], dall'altro, invece un esonero contributivo previdenziale a favore dei datori di lavoro[451].

Per quanto riguarda l'apparato sanzionatorio, anche in questo caso non manca la creazione di una fattispecie incriminatrice.

---

[450] L'avvio di un'attività d'impresa o di lavoro autonomo, svolta sia in forma individuale che di partecipazione, da parte di uno o più componenti il nucleo familiare nel corso dell'erogazione dell'Assegno di inclusione, deve essere comunicato all'INPS entro il giorno antecedente all'inizio della stessa a pena di decadenza dal beneficio. A titolo di incentivo, il beneficiario fruirà senza variazioni dell'Assegno di inclusione per le due mensilità successive a quella di variazione della condizione occupazionale, ferma restando la durata complessiva del beneficio. Il beneficio è successivamente aggiornato ogni trimestre avendo a riferimento il trimestre precedente e il reddito concorre per la parte eccedente 3.000 euro lordi annui. A tale fine, il beneficiario è tenuto a comunicare entro il quindicesimo giorno successivo al termine di ciascun trimestre dell'anno, il reddito conseguito come differenza tra i ricavi e i compensi percepiti e le spese sostenute nell'esercizio dell'attività.

[451] Art. 10, D.L. n. 48 del 2023: "Ai datori di lavoro privati che assumono i beneficiari dell'Assegno di inclusione con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, pieno o parziale, o anche mediante contratto di apprendistato, è riconosciuto, per un periodo massimo di dodici mesi, l'esonero dal versamento del 100 per cento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, con esclusione dei premi e dei contributi dovuti all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, nel limite massimo di importo pari a 8.000 euro su base annua, riparametrato e applicato su base mensile. Resta ferma l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche. Nel caso di licenziamento del beneficiario dell'Assegno di inclusione effettuato nei ventiquattro mesi successivi all'assunzione, il datore di lavoro è tenuto alla restituzione dell'incentivo fruito maggiorato delle sanzioni civili, di cui all'articolo 116, comma 8, lettera a), della legge 23 dicembre 2000, n. 388, salvo che il licenziamento avvenga per giusta causa o per giustificato motivo. L'esonero è riconosciuto anche la trasformazione dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato nel limite massimo di ventiquattro mesi, inclusi i periodi di esonero fruiti ai sensi del comma 2.

Ai datori di lavoro privati che assumono i beneficiari dell'Assegno di inclusione con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato o stagionale, pieno o parziale, è riconosciuto, per un periodo massimo di dodici mesi e comunque non oltre la durata del rapporto di lavoro, l'esonero dal versamento del 50 per cento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, nel limite massimo di importo pari a 4.000 euro su base annua, riparametrato e applicato su base mensile".

Infatti, ai sensi dell'art. 8, sono previste sanzioni penali in caso di dichiarazioni mendaci, di esibizione di falsa documentazione, di omessa comunicazione delle variazioni del reddito o del patrimonio o di altre informazioni dovute e rilevanti ai fini del mantenimento del beneficio.

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chi rende dichiarazioni false o omette informazioni pertinenti al fine di percepire l'Assegno di inclusione è punito con la reclusione da 2 a 6 anni. L'omessa comunicazione di variazioni di reddito o patrimonio, anche a seguito di attività irregolari o altre informazioni relative al mantenimento del beneficio, comporta la reclusione da 1 a 3 anni.

È, inoltre, prevista la decadenza dal beneficio e la condanna alla restituzione di quanto percepito per chi è condannato in via definitiva – anche a seguito di patteggiamento – per aver illecitamente ottenuto il beneficio o per qualsiasi delitto non colposo con pena non inferiore a un anno.

A seguito della revoca, il beneficiario è tenuto alla restituzione e l'INPS dispone l'immediata disattivazione della Carta di inclusione.

In sintesi, come segnalato dallo stesso sito *online* del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali[452], il nucleo familiare decade dal beneficio economico concesso se un componente: non si presenta presso i servizi sociali o il servizio per il lavoro competente nel termine fissato, senza un giustificato motivo; non sottoscrive il patto per l'inclusione o il patto di servizio personalizzato, di cui all'articolo 4, salvi i casi di esonero; non partecipa, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o ad altra iniziativa di politica attiva o di attivazione,

[452] https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/decreto-lavoro/Pagine/assegno-di-inclusione.

comunque denominate, nei quali è inserito dai servizi per il lavoro, secondo quanto previsto dal patto di servizio personalizzato, ovvero non rispetta gli impegni concordati con i servizi sociali nell'ambito del percorso personalizzato, ovvero non frequenta regolarmente un percorso di istruzione degli adulti di primo livello, o comunque funzionale all'adempimento dell'obbligo di istruzione; non accetta, senza giustificato motivo, una offerta di lavoro che abbia le caratteristiche i cui all'art. 9 del D.L. Lavoro 2023; non rispetta le previsioni di cui all'articolo 3, commi 7, 8, 10 e 11 ovvero effettua comunicazioni mendaci in modo da determinare un beneficio economico maggiore; non presenta una dichiarazione sostitutiva unica (anche DSU) aggiornata in caso di variazione del nucleo familiare; viene trovato, nel corso delle attività ispettive svolte dalle competenti autorità, intento a svolgere attività di lavoro, senza aver provveduto alle prescritte comunicazioni.

Se il nucleo familiare è decaduto per mancata partecipazione alle politiche attive da parte di un componente può fare nuova domanda solo dopo 6 mesi dalla revoca o decadenza.

Come anticipato, per quanto riguarda i soggetti occupabili, invece, cioè coloro che non sono considerati fragili, con età tra i 18 e i 59 anni, che si trovano in condizioni di povertà assoluta e fanno parte di nuclei familiari che non possiedono i requisiti per l'assegno di inclusione oppure che non sono calcolati nella scala di equivalenza, è stata istituita – a partire dal 1° settembre 2023 – un'altra prestazione, cioè il Supporto per la Formazione e il Lavoro, durante la fase di inserimento lavorativo.

Essa non è definita come misura di contrasto alla povertà, ma di *attivazione al lavoro*, attraverso "*progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale,*

di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro comunque denominate".

Il sostegno attivo all'occupazione, dunque, non più complementare al sostegno al reddito.

La particolarità, tuttavia, è che il SFL è fornito nei confronti dei singoli, che possono anche essere dei componenti di nuclei che percepiscono l'ADI che non sono calcolati nella scala di equivalenza.

I beneficiari, ai sensi dell'art. 12, comma secondo e quarto, devono avere un'età compresa tra i diciotto e i cinquantanove anni, un valore dell'Isee familiare non superiore ai 6.000 euro annui e i medesimi requisiti di cittadinanza, di residenza, di soggiorno, di condizioni economiche previste per i percettori dell'ADI.

Per ottenere il sussidio, si deve presentare domanda in via telematica all'INPS e iscriversi anche in questo caso al *Sistema informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa.*

Nella domanda, è necessario rilasciare una *dichiarazione di immediata disponibilità* allo svolgimento di un'attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva (DID) e dimostrare l'iscrizione ai percorsi di istruzione degli adulti di primo livello o comunque funzionali all'adempimento dell'obbligo di istruzione (nel caso di soggetti di età compresa tra i 18 e i 29 anni che non abbiano adempiuto all'obbligo scolastico[453]).

[453] L'art. 12, D.L. n. 48 del 2023 richiama l'obbligo di istruzione previsto dall'art. 1, comma 316, L. n. 197 del 2022.

L’iscrizione al sistema informatico è finalizzata ad agevolare la ricerca del lavoro e individuare le attività formative più utili alla qualificazione o riqualificazione dei beneficiari.

Successivamente, l’INPS verificherà il possesso dei requisiti, sulla base delle informazioni disponibili nelle proprie banche dati o di quelle messe a disposizione dalle altre pubbliche amministrazioni.

All’esito positivo della verifica dei requisiti, tramite la piattaforma SIISL, si dovrà sottoscrivere il *Patto di attivazione digitale* (PAD) e anche il *Patto di servizio personalizzato*.

Nella sottoscrizione del PAD, come per l’ADI, ci vorrà l’autorizzazione alla trasmissione dei dati relativi alla richiesta ai centri per l’impiego, alle agenzie per il lavoro e agli enti autorizzati all’attività di intermediazione, nonché ai soggetti accreditati ai servizi per il lavoro, e l’indicazione di almeno tre agenzie per il lavoro che il richiedente sarà tenuto a contattare.

Dopo la firma del Patto di Attivazione Digitale, la domanda è accolta ed il richiedente viene convocato dal servizio per il lavoro per firmare il *Patto di Servizio Personalizzato*.

Attraverso il SIISL, il richiedente potrà ricevere o individuare autonomamente offerte di lavoro o aderire a servizi di orientamento e accompagnamento al lavoro o partecipare a programmi formativi o di accompagnamento al lavoro come indicati in precedenza, ma sarà così obbligato a frequentare un corso o altra iniziativa di attivazione lavorativa. Invero, l’interessato potrà egli stesso individuare progetti di formazione ai quali essere ammesso, dandone immediata comunicazione tramite il SIISL.

Il SFL prevede, come indennità di partecipazione alle misure di attivazione lavorativa, un *beneficio economico* di 350 euro al mese. L'importo viene erogato – tramite bonifico mensile da parte dell'INPS – per tutta la durata del corso o di altra misura di attivazione lavorativa, entro un limite massimo di 12 mesi (quindi in totale €4.200,00), non rinnovabile.

Il beneficio è condizionato, pena decadenza, all'effettiva partecipazione alle attività formative o altre iniziative di attivazione lavorativa.

Cioè, il beneficio equivale a un esiguo indennizzo monetario, per un tempo molto limitato e viene erogato solo nei confronti di chi riuscirà a dimostrare di avere intrapreso un percorso di riattivazione al lavoro.

6. Abrogazione di un diritto sociale

Il nuovo esecutivo ha, dunque, attraverso un decreto-legge, riformulato la legislazione italiana sul reddito minimo[454].

[454] Questo intervento, attraverso siffatta fonte del diritto, crea non pochi problemi. Chiaramente, è un problema che nasce dalla configurazione del RdC come diritto costituzionalmente necessario, ma una volta appurata questa premessa, sorge la questione sulla capacità o meno dei decreti-legge di sospendere e/o derogare i diritti costituzionali. L'opinione maggioritaria è ferma sull'incapacità dei decreti-legge, v. tra tutti, A. PIZZORUSSO, voce *Emergenza, stato di*, in *Enc. sc. soc.*, V, Roma, 1993, p. 551 ss. In senso opposto, C. ESPOSITO, voce *Decreto legge*, in *Enc. Dir.*, XI, Milano, 1962, pp. 831 ss. Ci si limita a sottolineare che "*la storia costituzionale italiana ha dimostrato – paradosso inimmaginabile ai Padri Costituenti – come, a fronte della totale inattuazione e mancata applicazione dell'art. 78 Cost., l'art. 77 sia stato invece utilizzato in maniera inconsulta e incontrollata, sino a determinarne una torsione patologica, tale per cui il decreto-legge è divenuto la fonte privilegiata di produzione normativa, strumento ordinario di espressione dell'indirizzo politico*", A. LAMBERTI, *Oltre la pandemia: brevi riflessioni*, in *Ambientediritto,* fasc. 2/2022, 18/05/2022.

Prescindendo da qualsiasi idea politica, seppure consapevoli della difficoltà di una operazione del genere, si deve verificare quanto avvenuto meramente da un punto di vista giuridico.

Anticipando in parte quanto si dirà oltre, ciò che è avvenuto è proprio quanto muoveva questo lavoro quando una misura dirompente come il Reddito di cittadinanza entrava a pieno regime nel nostro ordinamento. L'introduzione di un diritto sociale – a questo punto, forse costituzionalmente necessario ma sicuramente euro-unitariamente raccomandato – avrebbe dovuto essere un punto di non ritorno?

Senz'altro, il cammino dei diritti non deve mai essere interrotto, ma si deve sempre tenere conto del fatto che si possono perseguire i medesimi fini con diversi mezzi, e di questo si occupa la politica.

Oggi, come già parte di dottrina ha segnalato[455], è evidente che la platea dei fruitori del beneficio è stata falcidiata. Si stima che saranno circa 910.000 nuclei familiari a rimanere senza reddito di sostegno.

Ma l'analisi in questa sede prescinde dai numeri, sarebbe stato ugualmente dirimente anche se fosse stato solo un nucleo familiare a vedersi sottratto di un diritto che il giorno precedente fruiva e ne fruiva a voce di Costituzione.

La prima modifica che evidentemente ha colpito l'affidamento dei consociati è stata la novella, ampliativa, circa i reati ostativi all'ottenimento del Reddito di cittadinanza, con il fortunatamente sventato pericolo di dovere restituire le somme precedentemente ricevute.

[455] M. APREA, G. GALLO, M. RAITANO, *Verso l'Assegno di Inclusione: un passo indietro di 5 anni*, in Menabò, n. 193/2023, su www.eticaeconomia.it, 14 maggio 2023; C. TRIPODINA, Povera Italia, cit.

La seconda modifica è quella in corso, cioè la riduzione dei mesi di godimento del Reddito di cittadinanza a soli sette mesi, creando una lacuna di tutela dato che ci sono già nuclei familiari sprovvisti di una misura di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.

Infine, la terza, quella tellurica, di abrogazione del diritto a un reddito minimo a titolo universale.

La modifica *in peius* del trattamento è palmare. Ciò che si deve verificare è se essa fosse possibile e in che termini. Ci si deve interrogare se l'affidamento dei cittadini e il principio della certezza del diritto possano essere degli argini – e, se sì, quelli adeguati – al sovrano potere legislativo.

7. Prestazioni sociali e incentivi

Così, con il progetto legislativo iniziato con la Legge di bilancio 2023, L. n. 197/2022 e completato con il c.d. Decreto lavoro, D.l. n. 48/2023, convertito nella Legge n. 85/2023, è stata strutturalmente riformata la disciplina del reddito minimo nell'ordinamento giuridico italiano. È stata abrogata la misura del Reddito di cittadinanza per fare spazio al nuovo Assegno di Inclusione e al Supporto per la Formazione e il Lavoro. Con la nuova misura di sostegno la platea dei fruitori è stata falcidiata: sono stati modificati condizioni di accesso e importi. Si è, dunque, modificato *in peius* un diritto sociale forse non costituzionalmente necessario ma di certo euro-unitariamente raccomandato, interrompendo – di fatto – il cammino dello *ius existentiae* in Italia.

Prima ancora di verificare se si possa dire consolidato e quindi leso un eventuale affidamento dei consociati sulla prestazione sociale del Rdc, quasi provocatoriamente, si vuole verificare l'assonanza esistente tra le leggi sulle prestazioni sociali di contrasto alla povertà e le leggi d'incentivazione, categoria fondamentale nel discorso dell'affidamento e degli interventi legislativi e retroattivi, che si è volutamente trascurata nella precedente parte del lavoro e si riprende adesso.

Le leggi di incentivazione – che, invero, hanno originato proprio le principali teorie sull'affidamento dei privati nei riguardi dell'attività legislativa – sono tutte quelle normative che modificano i prezzi, modulano la spesa pubblica in funzione di sostegno della domanda di certi beni, mettono a disposizione delle imprese materie prime a costo ridotto o controllato, prevedono delle esenzioni fiscali, con lo scopo di ottenere un certo risultato economico, economico-sociale o sociale[456]. La particolarità, quindi, consisterebbe nella richiesta di una controprestazione nei confronti del privato, cioè creare una nuova attività, utile socialmente, che "*il privato altrimenti non compirebbe o compirebbe solo con modalità o in quantità diverse*"[457]. Siffatte leggi sono uno "*strumento di stimolo all'esercizio dell'iniziativa economica privata, consistente nella previsione legale (non quindi, nella mera promessa) di un beneficio quale conseguenza doverosa dell'adozione di una certa scelta – ovvero dell'esercizio di una certa attività – economicamente rilevante*"[458].

Il valore teorico di queste normative acquista rilievo nella loro "impegnatività" anche per il legislatore futuro, che non potrà mancare nell'erogare il beneficio promesso,

[456] M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività*, parte seconda, cit., p. 2092.
[457] G. GUARINO, *Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo*, cit., p. 139. Cfr. A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Cedam, Padova, 1997, II ed, 2002, p. 168 ss.
[458] M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività*, parte seconda, cit., p. 2092.

perché altrimenti "*si risolverebbe in un inganno a danno del soggetto privato, tanto più ingiusto, quanto lo Stato avrebbe fatto ricorso al suo atto più impegnativo, la legge, per creare per il privato un vero e proprio trabocchetto*"[459].

Si è giunti così a sostenere che le leggi d'incentivazione siano meritevoli di un affidamento rafforzato – cioè, intangibili dal legislatore futuro – e di questo avviso è stata anche la Corte costituzionale[460].

---

[459] G. GUARINO, *Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione*, cit., p. 143. Cfr. A. PACE, *Potere costituente*, cit., p. 168 ss. Sarebbe la classica ipotesi di retroattività impropria: spingendo determinati imprenditori a effettuare un investimento a medio-lungo termine a certe condizioni (es. l'ottenimento di sgravi fiscali o di sovvenzioni pubbliche) o taluni a scegliere una certo inquadramento lavorativo in previsione di una maggiorazione retributiva, la successiva modifica *in peius* investirebbe la frazione restante del rapporto giuridico nato in forza del precedente regime giuridico, a evidente danno dell'operatore economico o del lavoratore pubblico che si era deciso a compiere la scelta proprio confidando sulla stabilità dei vantaggi patrimoniali connessi all'operazione.

[460] F.F. PAGANO, *Legittimo affidamento*, cit., p. 188 ss; ID., *Disposizioni di natura incentivante e meritevolezza dell'affidamento ingenerato dal legislatore (osservazioni a margine di Corte costituzionale n. 108 del 2016)*, in *Rivista AIC*, 2/2017, 5 aprile 2017; G. COZZOLINO, *Energie rinnovabili e tutela dell'affidamento: qualche riflessione a proposito degli incentivi al fotovoltaico alla luce dei recenti sviluppi normativi*, in *Rivista AIC*, 1/2012, 20 marzo 2012, che, addirittura, propone di allargare la tutela dell'affidamento legittimo anche alla lesione di una mera aspettativa legittima di futura acquisizione (non solo all'ipotesi di lesione di diritti acquisiti di percezione dell'incentivo).

Sul versante giurisprudenziale, v. Corte cost., sent. n. 108/2016. Di avviso meno rigido, consentendo una rimodulazione dell'incentivo, invece, Corte cost., sent. n. 16/2017, già precedentemente citata. Si segnala, tuttavia, che, con riferimento al citato Decreto Spalma incentivi, la Corte di giustizia dell'Unione europea, Corte Giust. UE, Sez. V, 15 aprile 2021, cause riunite C-798/18 e C-799/18, *Anie* (ma anche ordinanza 20 novembre 2018, n. 11206 e sentenza 11 luglio 2019, C-180/18, C-286/18, Agrenergy s.r.l. e C-287/18, *Fusignano Due S.r.l*) ha recentemente disconosciuto la tutela di affidamento su una particolare legge d'incentivazione, posta la prevedibilità – senza ambiguità – della possibile evoluzione della posizione giuridica degli interessati e, di conseguenza, la possibilità di questi ultimi di potere regolarsi di conseguenza. Sempre sul medesimo tema, più recentemente v. Corte di giustizia UE, ordinanza del 1° marzo 2022, C-608/20, C-611/20, C-595/19, C-512/19, C-306/19, *Milis e altri*. Cfr. E. TRAINA, *Incentivi alla produzione di energie rinnovabili, poteri amministrativi e legittimo affidamento nella giurisprudenza*, in *Federalismi.it*, fasc. 13/2023, p. 186 ss.

Per completezza, autorevole dottrina, CARNEVALE, *I diritti, la legge e il principio*, cit., p. 1945 ss., seguita poi dalla Corte cost., sent. n 108/2016, ha osservato che il fattore stabilizzatore del tempo opererebbe in maniera inversa con riferimento alle leggi di incentivazione economica: in tali casi si instaurerebbe tra Stato e operatore economico un legame simile a un rapporto sinallagmatico di stampo privatistico, equiparando la legge a un'offerta o promessa al pubblico, e l'affidamento si consoliderebbe nel momento in cui il privato effettua la propria scelta "incentivata", con il corrispettivo obbligo da parte dello Stato di tenere fermo l'incentivo promesso per la durata del rapporto. "*Il consolidarsi nel tempo della disciplina, piuttosto che giocare in favore, rischia semmai di affievolire la pretesa al rispetto del trattamento promesso, giacché il mutamento della «situazione storica ed economica del Paese», che al decorso degli anni potrebbe accompagnarsi, finirebbe per fornire giustificazione all'intervento di revoca del trattamento*" (p. 1952).

La prospettiva è stata adottata anche dalla Corte costituzionale, come detto, perché nella sentenza n. 108/2016, è stato affermato: "*nel caso in esame, l'elemento temporale gioca in senso opposto a quello del richiamato precedente giurisprudenziale ma in modo altrettanto significativo sul piano*

Seppure, sin da subito, si registri lo sforzo teorico di delimitare questa tipologia di leggi, si ritiene che tale attività interpretativa sia fuorviante e finalizzata al solo tentativo di dare un certo spazio a teorie che – poste in generale – non riescono a trovarlo.

Di fatti, questa categoria legislativa è davvero così distante da misure come quella del Reddito di cittadinanza? Il legislatore con gli interventi di contrasto alla povertà consente al consociato che li percepisce di vivere una esistenza libera e dignitosa, nella prospettiva di un corretto inserimento nel mercato del lavoro e, in generale, di un adeguato inserimento sociale, coinvolgendo il fruitore nelle dinamiche della società e creando una catena virtuosa di rapporti[461].

Sarebbe erroneo ritenere che con le leggi d'incentivazione il legislatore persegua mere finalità economiche, anzi, il fine principale è quello perequativo o sociale in senso lato. Si prenda a esempio proprio la sentenza della Corte costituzionale, la n. 16/2017, avente a oggetto l'incentivazione degli impianti fotovoltaici, e, dunque, una finalità prettamente sociale, la tutela dell'ambiente.

Gli incentivi in generale perseguono sempre finalità connesse all'art. 3 Cost., così come qualsiasi tipologia di prestazione sociale di contrasto all'emarginazione sociale, nello specifico il Rdc.

---

dell'affidamento: assume rilievo, cioè, la brevità del lasso temporale, appena quattro mesi, tra il momento in cui il funzionario ha stipulato il contratto – sulla base di una normativa prevista nel contratto collettivo di lavoro e, per di più, stabile nel tempo – e quello di entrata in vigore della nuova disposizione, radicalmente differente proprio con riguardo alle modalità retributive. Queste ultime sono state presumibilmente decisive nell'esercizio della precedente opzione di chiedere l'assegnazione alle mansioni superiori. È evidente in questo caso la lesione dell'affidamento del dipendente che, dopo la stipula, ha ormai fatto aggio sulla remunerazione della funzione temporaneamente affidatagli".

[461] Si affitta un'abitazione, si comprano libri scolastici per i propri figli, si consente loro di accedere a percorsi di studi universitari, ecc.

Orbene, questa teorica parificazione tra categorie legislative può giovare alle diposizioni circa le prestazioni sociali in generale, che otterrebbero il supposto più elevato *standard* di protezione delle leggi d'incentivazione, ovvero potrebbe nuocere a queste ultime, spogliandole, come recentemente avvenuto in giurisprudenza[462], di tutele *ad hoc* e riportandole nel grande insieme dell'affidamento ordinario, non rinforzato[463].

8. Ci si può affidare al reddito di cittadinanza?

La risposta è evidentemente negativa, dato che il Reddito di cittadinanza è stato già abrogato. Tuttavia, sulla scorta di quanto detto finora, è possibile svolgere alcune considerazioni.

Prima di avviare l'analisi interpretativa, si devono porre necessarie premesse logiche e giuridiche.

La premessa è che il RdC e la sua erogazione configuri un rapporto di durata che lega il fruitore, da un lato, allo Stato, dall'altro. La conseguenza è che – una volta ammesso l'individuo alla percezione della prestazione sociale – il singolo su di essa faccia

[462] E. TRAINA, *Incentivi alla produzione di energie rinnovabili*, cit.

[463] Ad avviso dello scrivente questa è l'idea di A. PACE, *Il fondamento del legittimo affidamento non sta nella ragionevolezza intrinseca della lexposterior sibbene negli autovincoli della lexanterior (commento a Corte cost., sentenza 27 giugno 2012, n. 166)*, in *Giur. cost.*, 2012, 3734 ss. (oggi, ID., *Per la Costituzione. scritti scelti*, v. 1, Napoli, 2019, p. 345 ss.): "*in teoria, non è infatti escluso che un'esenzione fiscale o una sospensione del prelievo delle imposte possa essere revocata, beninteso ex nunc, in presenza di ragioni non gravi, ma gravissime. Ma la gravità di tali ragioni dovrà comunque essere parametrata con le ragioni per le quali l'esenzione fiscale o la sospensione del prelievo è stata precedentemente disposta, perché è sulla fiducia nelle istituzioni che si fonda l'obbligazione politica del cittadino*" (p. 3738 o 353). Le ragioni gravissime di Pace somigliano agli "imperiosi motivi di interesse generale" o alle "ragioni imperative di interesse generale" individuati dalla Corte EDU e ai "principi di preminente interesse costituzionale" della Corte costituzionale.

affidamento e pretenda la sua erogazione ai sensi di legge. Ci si spinge fino ad affermare che così il nucleo familiare vanta una situazione giuridica alla prestazione, perlomeno per il periodo di tempo prestabilito dalla legge, quindi diciotto mesi nella prima erogazione, dodici ai vari rinnovi. Così, la modifica legislativa che interviene sulla disciplina in senso peggiorativo anche se solo con effetti *pro futuro* rientrerebbe nei casi che sono stati definiti di retroattività in senso improprio. È sulla scorta del rapporto così inteso che si muovono le prossime valutazioni.

Quando il legislatore mette mano e modifica la prima vera e propria forma di *ius existentiae* italiano, o forse più correttamente quando il Giudice delle leggi eventualmente vaglia la legittimità costituzionale di siffatto intervento[464], quali sono i principi che vengono messi *sul piatto del bilanciamento*?

Preliminarmente è necessario chiarire come non si possa concordare con la configurazione giuridica del Reddito di Cittadinanza data dalla Corte costituzionale. Soprattutto con la sentenza n. 19/2022[465], la Consulta ha ritenuto che il RdC, "*pur*

[464] Non si può che concordare con quanto affermato da A. CARIOLA, *Come nasce un diritto*, cit., p. 616: "*quando si afferma che il bilanciamento tra valori diversi, e quindi tra diritti in conflitto, è operato dal legislatore e semmai controllato poi dal giudice costituzionale, in fondo si celebra un'ipocrisia, perché la fase sulla ragionevolezza del preteso bilanciamento sopravanza di molto in interesse ed in efficacia quella sull'elaborazione del bilanciamento ad opera del legislatore*".

[465] Il Tribunale ordinario di Bergamo aveva sollevato una questione di legittimità costituzionale in ordine all'art. 2, comma 1, lettera a), numero 1), del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, che, fra i diversi requisiti necessari per l'ottenimento del reddito di cittadinanza, come visto, richiede agli stranieri il possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Per il giudice *a quo*, l'esclusione sarebbe stata lesiva del nucleo dei diritti essenziali della persona e comunque irragionevole la correlazione tra il requisito e le situazioni di bisogno per le quali la prestazione è stata prevista. La Corte costituzionale ha escluso l'illegittimità costituzionale perché: "*occorre verificare se esista una ragionevole correlazione tra il requisito fissato dalla norma censurata e la ratio del reddito di cittadinanza. Come già ampiamente sottolineato, tale provvidenza non si risolve in un mero sussidio economico, ma costituisce una misura più articolata, comportante anche l'assunzione di precisi impegni dei beneficiari, diretta ad immettere il nucleo familiare beneficiario in un «percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale» (art. 4, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito). Va considerato inoltre che la durata del beneficio economico è di diciotto mesi (permanendo i requisiti),*

presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale". Tuttavia, ad avviso di chi scrive, seppure la misura abbia una molteplicità di fini, il primo scopo è quello di "*assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantino un diritto fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo*"[466]. Il virgolettato è proprio quanto detto dalla Corte costituzionale nel 2010 con riferimento alla cd. Carta acquisti, predecessore proprio del Reddito di Cittadinanza. Per questo motivo, non si può negare la natura prettamente assistenziale del RdC e la sua configurabilità costituzionale ai sensi degli artt. 2, 3 comma secondo, 38 Cost.

Tra l'altro, ciò viene avallato dalla formulazione della nuova misura del Supporto per la Formazione e il Lavoro, che non è definita una misura di contrasto alla povertà ma di attivazione al lavoro. Così, il RdC – proprio perché raccoglie una varietà di fini – deve essere intesa sia misura diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo sia misura diretta a una politica attiva del lavoro e dell'integrazione sociale.

---

con possibilità di rinnovo (art. 3, comma 6). L'orizzonte temporale della misura non è dunque di breve periodo, considerando sia la durata del beneficio sia il risultato perseguito. Gli obiettivi dell'intervento implicano infatti una complessa operazione di inclusione sociale e lavorativa, che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, non irragionevolmente ha destinato agli stranieri soggiornanti in Italia a tempo indeterminato. In questa prospettiva di lungo o medio termine del reddito di cittadinanza, la titolarità del diritto di soggiornare stabilmente in Italia non si presenta come un requisito privo di collegamento con la ratio della misura concessa, sicché la scelta di escludere gli stranieri regolarmente soggiornanti, ma pur sempre privi di un consolidato radicamento nel territorio, non può essere giudicata esorbitante rispetto ai confini della ragionevolezza".

[466] Corte cost., sent. n. 10/2010, già richiamata.

Ciò premesso, da un lato, a favore del mantenimento di tale misura di contrasto alla povertà, in primo luogo, deve porsi la dignità umana. Per quanto si possa opinare sulla qualità e sulla modificabilità del Reddito di cittadinanza, esso rispondeva a *input* provenienti dall'Unione europea, che continua a spingere il reddito minimo come un nuovo diritto, e assicurava – meglio di tutte le altre esperienze giuridiche italiane – una vita libera e dignitosa[467]. Come ha sottolineato la Corte costituzionale, "*contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana*" è compito al quale "*lo Stato non può abdicare in nessun caso*"[468].

Così il Reddito di cittadinanza non si pone in contrasto con disposizioni costituzionali ma è volto a realizzare se non il fine ultimo, comunque, uno dei principali fini della Costituzione[469].

A controbilanciare il peso di questi principi, si devono porre le esigenze di bilancio[470], il pluralismo democratico, e quindi l'idea che certi risultati costituzionalmente necessari possano essere perseguiti diversamente, cioè il "*revisionismo permanente*

[467] Cfr. C. BERGONZINI, *Come un gioco di specchi. Sulle tracce dell'"esistenza libera e dignitosa" nella giurisprudenza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2023, p. 61 ss.; ma si permetta il rinvio all'intera rubrica della rivista, *Esistenza libera e dignitosa: la rivoluzione promessa*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2023.

[468] Corte cost., sent. n. 217/1988, con riferimento al diritto all'abitazione. Per il valore della dignità dell'uomo nella Costituzione italiana, M. BELLOCCI, P. PASSAGLIA, (a cura di), *La dignità dell'uomo quale principio costituzionale. Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese*, 2007, consultabile in www.cortecostituzionale.it.

[469] La dottrina più attenta è giunta ad affermare che la dignità umana, idea centrale della Costituzione italiana e valore fondante la vocazione personalista dell'ordinamento costituzionale, deve interpretarsi come il fine ultimo di tutte libertà costituzionalmente protette, A. RUGGIERI, A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni),* in V. ANGIOLINI (a cura di), *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1992, p. 225 ss.

[470] Economisti hanno evidenziato come si possa ipotizzare ammontante a un miliardo di euro il risparmio che si otterrà con la totale soppressione del Reddito di cittadinanza, v. [470] M. APREA, G. GALLO, M. RAITANO, *Verso l'Assegno di Inclusione*, cit.

alla ricerca del meglio"[471], e, infine, un elemento – non un principio – di non poco conto ma strettamente collegato al principio precedente, cioè la possibilità da parte del legislatore di verificare il funzionamento della normativa introdotta per vagliarne meriti e disfunzioni.

Così, volendo concludere questa opera interpretativa su un eventuale giudizio di bilanciamento, è possibile individuare una tesi mediana, attraverso l'utilizzo delle idee sviluppate nel corso dell'elaborato.

Il *ius existentiae* è oggi un diritto che con forza si presenta nell'ordinamento giuridico italiano, incalzato – come visto – dall'Unione europea, che si può dire anche costituzionalmente necessario, per come argomentato precedentemente.

Esso, dunque, è senz'altro un *diritto sociale primario,* il cui contenuto essenziale è immodificabile nel tempo, una volta introdotto, e per il quale l'affidamento rileva poco, dato che la sua tutela si poggerebbe su principi costituzionali ben più saldi.

Tuttavia, non si può dire altrettanto sulle sue specificazioni normative, quale a esempio il Reddito di cittadinanza.

Se è vero che la dignità dell'uomo è cuore pulsante della Carta costituzionale italiana, è altrettanto vero che essa possa essere tutelata in molteplici modi e il RdC si sia dimostrato essere solo uno di essi. Per questo si ritiene che quest'ultimo debba – per il momento – essere configurato quale diritto sociale legislativo.

Così, ai sensi del consolidamento dell'affidamento attraverso il susseguirsi dei Parlamenti, non può dirsi effettivamente sussistente un affidamento dei consociati nei

[471] G. LOY, *Una Repubblica fondata sul lavoro,* in E. GHERA, A. PACE (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro,* Napoli, Jovene, pp. 3 ss. Cfr. A. MORRONE, *Crisi economica*, cit., p. 91.

confronti di siffatta misura sociale, poiché il Reddito di cittadinanza è stato introdotto durante la burrascosa XVIII legislatura (1° giugno 2018 – 21 ottobre 2022), durante il c.d. governo Conte II, ed è stato abrogato nella legislatura immediatamente successiva, dal governo Meloni[472].

Approfondendo le specifiche modifiche della disciplina sul Reddito di cittadinanza, si era precedentemente affermato la sussistenza di tre novelle che avrebbero potuto ledere l'affidamento dei consociati: la prima inerente all'ampliamento dei reati ostativi all'ottenimento del Reddito di cittadinanza; la seconda, attualmente in corso, cioè la riduzione dei mesi di godimento del reddito di cittadinanza a soli sette mesi; e la terza, quella più importante, l'abrogazione della misura.

Con riferimento alla prima modifica, ha dato risposta la stessa Corte costituzionale in un caso analogo e con la sentenza n. 169/2023[473] ha statuito che rientra nell'ordinaria discrezionalità legislativa il perimetrare la platea dei beneficiari delle prestazioni sociali, valutando l'opportunità di introdurre nuovi requisiti, tra i quali quello dell'assenza di elementi di indegnità.

La Corte, invero, aggiunge – motivando l'assenza di una lesione dell'art. 38 Cost. – che, a ogni modo, la famiglia del soggetto escluso dal beneficio continuerebbe a

[472] Probabilmente, di contrario avviso, sebbene precedentemente alla modifica del Governo Meloni, G. BRONZINI, *La via italiana alla tutela della dignità essenziale delle persone*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni*, cit., p. 10, in cui, quasi a recuperare l'idea qui proposta del susseguirsi delle legislature, afferma: *"Sembra dunque che non si possa in alcun modo tornare indietro, come ci comprova indirettamente il fatto che oggi, nonostante il cambio di maggioranza intervenuto nell'agosto del 2019, nessuno abbia chiesto l'abrogazione della L. n. 26/2019, ma semmai il suo miglioramento, persino tra coloro che nostalgicamente sembrano anche rimpiangere la trascurabile e misera esperienza del ReI*".

[473] Il giudizio di legittimità aveva a oggetto l'art. 2, comma 61, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (*Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*) che aveva revocato le prestazioni sociali di indennità di disoccupazione, assegno sociale, pensione sociale e pensione per gli invalidi civili nei confronti dei "soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato per i reati di cui al comma 58, [...] con effetto non retroattivo".

percepire quelle determinate prestazioni sociali autonomamente e a titolo individuale. Cosa che, come già sottolineato, in realtà, non avveniva per il reddito di cittadinanza, poiché era una misura che aveva come destinatari i nuclei familiari e non i singoli individui.

Di qui, stante la possibile discrezionalità del legislatore, è fondato ritenere sussistente la lesione dell'*ius existentiae,* per come configurato ai sensi della Costituzione. A nulla, invero, rileverebbe l'eventuale contemporanea lesione dell'affidamento sull'erogazione del beneficio di tutti coloro che – avendo acquisito il diritto a quella prestazione – se ne sono visti privati nel corso del periodo di vigenza del RdC a loro riconosciuto. Affidamento che, tra l'altro, attraverso i principi pretori nazionali e sovranazionali, non potrebbe dirsi leso, perché assente un qualificato consolidamento della posizione soggettiva dei privati.

Con riferimento alla seconda novella legislativa che, come già anticipato, ha limitato la durata della prestazione del RdC nel corso del 2023 a un periodo massimo di sette mesi, e ha effettivamente creato una lacuna di tutela per tutti i nuclei familiari che hanno già goduto dei sette mesi di erogazione della prestazione. Ipotizzando l'inizio dell'erogazione nel gennaio 2023, nel mese di luglio la famiglia fruitrice si vedrebbe senza alcuna tutela fino all'entrata in vigore della nuova disciplina, cioè il primo gennaio 2024.

È evidente che in questo caso vi è stata una svista legislativa nella creazione di un'adeguata disciplina transitoria da un modello di tutela all'altro. Irragionevole appare, infatti, limitare la fruizione del beneficio a sette mesi, anziché ampliarlo fino alla conclusione dell'anno solare e all'entrata in vigore della nuova disciplina dell'Assegno di inclusione.

Così anche in questo caso vi sarebbe una lesione del diritto a una vita libera e dignitosa a prescindere dall'affidamento dei consociati.

Invero, questa modifica legislativa ha colpito anche dei rapporti in corso, cioè vi erano soggetti ai quali l'erogazione per diciotto o dodici mesi era stata appena riconosciuta.

Nei confronti di queste fattispecie, è intervenuta una circolare INPS, la n. 61 del 12 luglio 2023, nel tentativo di fare chiarezza sull'applicazione della riduzione temporale del godimento del beneficio.

Si è statuito che per i soggetti beneficiari del Reddito di cittadinanza a cui si applica la predetta riduzione del periodo massimo di fruizione del beneficio e che risultino percettori della misura alla data del 31 dicembre 2022, per l'anno 2023, l'erogazione della misura non potrà eccedere complessivamente la durata massima di sette mensilità.

Di conseguenza, anche se i nuclei familiari avevano acquisito in base alla legislazione precedente il diritto a percepire il beneficio per diciotto o dodici mesi, la fruizione della misura è terminata il 31 luglio 2023.

La circolare apporta due esempi per facilitare la comprensione: 1. "*nel caso in cui il nucleo a cui si applica la riduzione a sette mensilità del periodo massimo di fruizione della misura abbia percepito, fino al 31 dicembre 2022, due mensilità, dal 1° gennaio 2023 potrà percepire ulteriori sette mensilità e non potrà presentare una nuova domanda*"; 2. "*qualora il nucleo a cui si applica la riduzione a sette mensilità del periodo massimo di fruizione della misura abbia percepito, fino al 31 dicembre 2022, quattordici mensilità del Reddito di cittadinanza, dal 1° gennaio 2023 potrà percepire le ulteriori quattro mensilità; dopo un mese di sospensione potrà presentare una nuova domanda per la quale la misura potrà essere riconosciuta per sole tre mensilità*".

Si è, pertanto, dinanzi a una evidente lesione di quelli che sarebbero stati definiti diritti quesiti dei nuclei familiari assegnatari del RdC, ma – ancora una volta, in applicazione degli arresti della Corte costituzionale – essi non possono dirsi intangibili, eccetto ipotesi di irragionevolezza delle disposizioni legislative che, in questo caso, non è possibile constatare. L'unica lesione ravvisabile permane, come anticipato, l'assenza di tutela dello *ius existentiae* per il periodo che va dal 31 luglio 2023 al 31 dicembre 2023, prescindendo da qualsivoglia tipologia di affidamento.

Venendo, infine, al quesito che dà il titolo a questo paragrafo, quindi anche alla terza modifica legislativa, cioè l'abrogazione del Reddito di Cittadinanza, si ripropone quanto detto: sebbene effettivamente configurabili delle situazioni giuridiche soggettive acquisite per disposizioni di legge antecedenti e modificate *in peius* successivamente, l'affidamento su di esse non può dirsi consolidato e, pertanto, gli interventi legislativi peggiorativi non possono essere tacciati di irragionevolezza.

Ricollegandoci all'elenco delle caratteristiche della legge retroattiva, in senso proprio e improprio, ragionevole, il decorso di tempo definibile breve, cioè quasi due anni di esistenza della normativa sul Reddito di cittadinanza, e anzi significativo di una mancata conferma da parte della legislatura successiva, la proporzionalità dell'intervento anche con riferimento al risparmio in bilancio, data la rilevanza dello stesso, la prevedibilità della modifica normativa, posto il grande fragore politico e mediatico creatosi in relazione all'introduzione del RdC, la presenza di una disciplina transitoria, anche se parzialmente lacunosa, si scontrano – sopravanzandolo già solo in termini numerici – con l'unico elemento a favore dell'irragionevolezza, ossia la lesione di diritti quesiti che perseguono finalità costituzionali.

CONCLUSIONI

Gli studi condotti costituiscono un tentativo di dotare di maggiore tutela i diritti sociali, tenendo comunque a mente che sia impossibile parlare di una totale irreversibilità degli stessi. Invero, si è tentato di ridare vita a una teoria nata in Germania dal giurista, membro della Corte costituzionale tedesca, Konrad Hesse, e ripresa in Spagna, negli anni del transito al regime democratico dopo la morte di Franco[474] e ancora oggi cara ad alcuni giuristi iberici[475].

Lo si è fatto attraverso l'utilizzo di un'altra nozione tanta cara alla nostra cultura giuridica quanto bistrattata nelle sentenze della Corte costituzionale, cioè l'affidamento dei cittadini.

La riflessione nasce proprio dal criterio utilizzato per limitare i diritti sociali, ossia quello secondo il quale "*lo Stato può garantire soltanto ciò che l'individuo può ragionevolmente pretendere dalla Società*"[476].

L'individuo cosa può pretendere dalla Società, o più correttamente dallo Stato? La risposta è semplice: la certezza del diritto, l'applicazione delle leggi vigenti, la tutela dei diritti, perlomeno quelli già riconosciuti. In altre parole, il rispetto di quel legame che lega il consociato allo Stato e su quale si fonda l'affidamento sui rapporti giuridici.

---

[474] L. TESTA, Welfare state spagnolo tra dichiarazioni solenni ed emergenza economica, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, vol. 4, 2013, p. 1506 ss. L'autore cita i principali esponenti spagnoli di questi studi, L. LÓPEZ GUERRA, J. DE ESTEBAN, *El régimen constitucional español*, Labor, Barcellona, 1983, I, p. 384, ed evidenzia come anche la Corte costituzionale spagnola abbia fatto utilizzo di questa teoria, riportando l'esempio della STC 81/1982: "*Dado el carácter social y democrático del Estado del Derecho que nuestra Constitución exige… debe entenderse que no puede privarse al trabajador de las conquistas sociales ya conseguidas. De esta manera, en el presente caso no debe restablecerse la igualidad privando al personal femenino de los beneficios que en el pasado hubiera adquirido, sino orotgando los mismos al personal masculino que realiza idénticos trabajos y actividad profesional, sin perjuicio de que el futuro el legislador pueda establecer un régimen diferente al actual, siempre que se respete la igualdad de los trabajadores*".

[475] J. PONCE SOLÉ, *El derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos*, cit.

[476] A. MORRONE, *Crisi economica e diritti*, cit., p. 90.

E sebbene si sia tentato, nell'intento di proporre prospettive innovative ma funzionali, di mantenersi all'interno dei solchi tracciati dalla giurisprudenza costituzionale e sovranazionale, non si possono non evidenziare forti dubbi sull'effettivo rispetto di un principio che dalla maggioranza degli interpreti viene riconosciuto come connaturato al nostro Stato di diritto.

In un ordinamento dove i diritti sociali vengono fatti e disfatti, rapidamente, come per il Reddito di cittadinanza, problema di cui si lamentava anche il Sommo Poeta, è chiaro che vengano alla luce grossi problemi di affidamento – in senso lato – dei cittadini sull'atto normativo, che causano vere e proprie difficoltà di credibilità dello stesso. Il non potere fare affidamento sulle leggi equivale a depotenziare la credibilità delle stesse.

E così, consequenzialmente, dinanzi alla a-credibilità delle leggi, e quindi in una incertezza generale, anche i diritti che vengono previsti divengono non credibili, e quindi incerti. Ma un diritto incerto non è neppure un diritto[477].

Si deve, infine, segnalare la presenza – in questo lavoro – di un convitato di pietra che meriterebbe una trattazione autonoma e non ancillare, cioè il principio di solidarietà[478].

In estrema sintesi, la Costituzione italiana prescrive come dovere inderogabile la solidarietà della comunità politica nei confronti delle persone economicamente deboli e socialmente fragili.

Il principio in questione potrebbe essere qualificato come fondamento dello Stato sociale in generale, dei diritti sociali nello specifico, e ancora più specificatamente

[477] N. BOBBIO, *Il positivismo giuridico*, Giappichelli, Torino, 1961.

[478] F. GIUFFRÉ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002; A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà*, cit.; S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, 4/2012, p. 526 ss.; S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Bari, 2014; F. REY MARTINEZ, *El valor constitucional de la* fraternité, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 123, 2021, p. 43 ss.

dello *ius existentiae*, ma al contempo, viene utilizzato quale loro principale limite. In un concetto: il contributo di solidarietà.

Dunque, si potrebbe parlare di paradosso dello Stato etico. In un ordinamento che pone la solidarietà a suo fondamento, essa diviene anche la "*giustificazione a tutto tondo delle scelte delle maggioranze di governo*"[479].

Di fatti, contro la supposta tirannia dei diritti quesiti, sarebbe proprio il principio di solidarietà a consentire la limitazione dei diritti individuali[480].

Vieppiù, il principio di solidarietà è convitato di pietra anche perché, come visto, per taluni è il fondamento del legittimo affidamento. E questo creerebbe un paradosso nel paradosso, perché i diritti quesiti, in uno Stato fondato sulla solidarietà, fondati a loro volta sulla scorta di un principio – quello dell'affidamento – che nasce dalla buona fede/solidarietà, troverebbero il loro limite, la loro infondatezza proprio nel principio di solidarietà.

Dunque, si ritiene che, anziché essere posta come limite ai diritti sociali, "*la solidarietà deve restare un titolo per pretendere qualcosa dall'organizzazione pubblica al fine di sviluppare pienamente la propria personalità e partecipare con effettività all'organizzazione del Paese. Essa, cioè, è il fondamento delle richieste di prestazioni nei confronti dello Stato sociale e, quindi, deve valere contro le omissioni del legislatore e dell'amministrazione le volte in cui non siano predisposti strumenti idonei ad assicurare l'eguaglianza dei punti di partenza ovvero non si tutelino in maniera adeguata posizioni soggettive ritenute meritevoli di considerazione*"[481].

[479] A. CARIOLA, *Come nasce un diritto*, cit., p. 608.
[480] M. PERSIANI, *Diritti a pensione, diritti quesiti, diritti tiranni*, cit., p. 9.
[481] A. CARIOLA, *Come nasce un diritto*, cit., p. 608.

D’altronde, come visto nella prima parte del lavoro, è proprio questo il fine ultimo dello Stato sociale, assicurare a tutti le condizioni materiali per il godimento dei diritti e delle libertà costituzionali.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Esistenza libera e dignitosa: la rivoluzione promessa*, in Costituzionalismo.it, fasc. 3/2023.

AA.VV., *La normativa italiana sui licenziamenti: quale compatibilità con la Costituzione e la Carta sociale europea? Atti del seminario in previsione dell'udienza pubblica della Corte costituzionale del 25 settembre 2018 sulla questione di costituzionalità sul d.lgs. n. 23/2015, Università degli Studi di Ferrara, Dipartimento di Giurisprudenza*, 28 giugno 2018, su *Forum di Quaderni costituzioanli*, luglio 2018.

AA.VV., *Los Fueros de Navarra, Los Historia y presente del Regimen foral, [idea original y texto, Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra]*, Pamplona, 2006.

ABIGNENTE A., *Il contributo di Rudolf Smend ed Hermann Heller al dibattito su diritto e Stato*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. 21, 1992, pp. 213-257.

ABRAMOVICH V., C. COURTIS, *Los derechos sociales como derechos exigibles. Prólogo de Luigi Ferrajoli*, Madrid, 2002.

AGUILERA IZQUIERDO R., *La gestión del ingreso mínimo vital y su transferencia a las comunidades autónomas de régimen foral*, in *Revista española de derecho del trabajo*, 249, 2022, pp. 13-24.

AINIS M., *I soggetti devoli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Pol. Dir*., 1999, p. 1.

ALAIMO A., *Il reddito di cittadinanza: il beneficio economico, il patto per il lavoro e il patto l'inclusione sociale*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano, Legge 28 marzo 2019, n. 26, Commentario aggiornato ai decreti "Cura Italia" e "Rilancio"*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 47 ss.

ALBANESE A., *Il modello sociale costituzionale e la sua attuazione in tempo di crisi*, in *Questione giustizia*, 3/2015.

ALLEGRI G., *Il reddito di base nell'era digitale*, Fefè Editore, Roma, 2018.

ÁLVAREZ CUESTA H., *Conexiones y vacíos entre la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León y el ingreso mínimo vital*, in *Revista juridíca de Castilla y León*, 58, Settembre 2022, pp. 151-188;

ANDRONICO A., *Presentare l'universale. Il problema dei diritti umani,* in P. PIRRONE (a cura di), *Circolazione dei valori giuridici e tutela dei diritti e delle libertà fondamentali*, Giappichelli, 2011, p. 149 ss.

ANGELINI F., G. GRASSO, "*Raffreddamento della dinamica perequativa" e tempo (in)finito della solidarietà nei trattamenti pensionistici (a margine della sentenza n. 234/2020 della Corte costituzionale)*, in *Osservatorio AIC*, 3/2021.

ANTONIAZZI S., *La tutela del legittimo affidamento del privato nei confronti della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2005.

ANTONINI L., *Forzatura dei principi versus modulazione temporale degli effetti della sentenza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4, 23/04/2015, p. 1 ss.

ANZON DEMMIG A. (a cura di), *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, Torino, Giappichelli, 2001.

ANZON DEMMIG A., *La Corte costituzionale "esce allo scoperto" e limita l'efficacia retroattiva delle proprie pronunzie di accoglimento*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2015, p. 67 ss.

ANZON DEMMIG A., *Questioni sulla misura di trattamenti pensionistici e varietà di tecniche di decisione*, *Giur. Cost*., 1993, p. 319 ss.

ANZON DEMMIG A., *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in *Osservatorio AIC*, 3/2015, settembre 2015, p. 1 ss.

APOSTOLI A., *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Giuffrè, 2012.

APREA M., G. GALLO, M. RAITANO, *Verso l'Assegno di Inclusione: un passo indietro di 5 anni*, in *Menabò*, n. 193/2023, su www.eticaeconomia.it, 14 maggio 2023;

ARCURI A., *La Corte costituzionale salva i dpcm e la gestione della pandemia. Riflessioni e interrogativi a margine della sent. n. 198/2021*, in www.giustiziainsieme.it, 19/01/2022;

AZZARITI G., *I diritti scoiali e il futuro dell'Europa*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 13/2014, pp. 1 ss.

AZZARITI G., *Il futuro dei diritti fondamentali nell'era della globalizzazione*, in *Politica del diritto*, 2003, p. 331 ss.

AZZARITI G., *Il principio della irretroattività della legge e i suoi rifletti di carattere costituzionale,* in *Riv. Trim. dir. Proc. civ*., 1955, p. 622 ss.

BACCELLI L., *Welfare, diritti sociali, conflitti. Ci salveranno i barbari?,* in *Ragion pratica*, 42/2014, p. 87 ss.

BACCI M., *L'evoluzione del principio del legittimo affidamento nel diritto dell'Unione europea e degli Stati membri*, in *masterdirittoprivatoeuropeo.it*, 2015.

BALBONI E., *Il caso pensioni tra Corte e Governo: da valanga a palombella*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23/05/2015.

BALBONI E., *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, p. 1103 ss.

BALBONI E., *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Dai diritti sociali alla coesione economica, sociale e territoriale*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Giuffrè, Milano, 2007.

BALDASSARRE A., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997.

BALDASSARRE A., *voce Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica, Istituto della. Enciclopedia Italiana*, Roma, 1989, vol. XI, pp. 1 ss.

BALDINI V. (a cura di), *Cos'è un diritto fondamentale? Atti del Convegno Annuale di Cassino. 10-11 giugno 2016*, Editoriale scientifica, Napoli 2017.

D'AMICO G., La "fondamentalità" dei diritti tra giudici e legislatori, in BALDINI V. (a cura di), *Cos'è un diritto fondamentale? Atti del Convegno Annuale di Cassino. 10-11 giugno 2016*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017, p. 481 ss.

BARILE P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984.

BARILE P., *Istituzioni di diritto pubblico*, V ed., Padova, 1987.

BARILE P., *Note e pareri sull'irretroattività delle norme tributarie,* in *Il diritto dell'economia*, 1957, p. 41 ss.

BARILE P., P. CHELI, E. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, XI ed., Padova, 2007.

BASTIANON S., *La tutela del legittimo affidamento nel diritto dell'Unione Europea, Giuffrè*, Milano, 2012.

BELLOCCI M., P. PASSAGLIA, (a cura di), *La dignità dell'uomo quale principio costituzionale. Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese*, 2007, consultabile in www.cortecostituzionale.it.

BENVENUTI M., *Diritti sociali*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Aggiornamento V, Utet, Torino, 2012, p. 224.

BERGONZINI B., *Come un gioco di specchi. Sulle tracce dell'"esistenza libera e dignitosa" nella giurisprudenza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2023, p. 61 ss.

BERGONZINI B., *L'Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, in *Quad. Cost*., 4/2020, p. 761 ss.

BEVERIDGE W., *Alle origini del welfare state. Il Rapporto su Assicurazioni sociali e servizi assistenziali*, Franco Angeli, 2010.

BIANCA C.M., *Diritto civile, I. La norma giuridica. I soggetti*, II ed., Milano, Giuffrè, 2002.

BIANCA C.M., *La nozione di buona fede quale comportamento contrattuale*, in *Riv. Dir. Civ*, 1983, I, p. 205 ss.

BILANCIA F., *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012.

BILANCIA P., *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in Federalismi.it, 23/2012, 05/12/2012.

BIN R., *Diritti e fraintendimenti: il nodo della rappresentanza*, in *Studi in onore di G. Berti*, I, Jovene, Napoli 2005, p. 345 ss.;

BIN R., *Ragionevolezza e bilanciamento nella giurisprudenza costituzionale (con particolare attenzione alle più recenti sentenze in tema di licenziamento illegittimo)*, in www.robertobin.it, 2022.

BINDI E., *Diritti quesiti*, in *Enc. giur. Treccani*, 2008, p. 1.

BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritto costituzionale*, Napoli, 1989.

BOBBIO N., *Il positivismo giuridico*, Giappichelli, Torino, 1961.

BOBBIO N., *Stato, governo, società*, Einaudi, 2006.

BOBBIO N., *Sui diritti sociali*, in G. NEPPI MODONA (a cura di), *Cinquant'anni di Repubblica italiana*, Torino, 1996, p. 116 ss.

BOLOGNA C., *Art. 69*, in R. BIN e S. BARTOLE (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 2008, p. 632 ss.

BONOMI A., *Brevi osservazioni sul «Reddito di dignità» introdotto dalla l. n. 3/2016 della Regione Puglia: aspetti positivi e punti di criticità sotto il profilo della compatibilità costituzionale*, in *dirittifondamentali.it*, fasc. 2/2016, p. 1 ss.

BRANCASI A., *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. dir., Annali VII*, Milano, 2014, p. 167 ss.

BRANCASI A., *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2012.

BRONZINI G., I*l diritto a un reddito di base. Il welfare nell'età dell'innovazione*, Edizioni Gruppo Abele, 2018.

BUTTI L., *"Ambiente come diritto fondamentale" e "Non esistono diritti tiranni": Come la Corte costituzionale concilia questi due princìpi*, in *Rivista giuridica dell'ambient*e, 04/09/2023.

CABRAS D., *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio",* in *Rivista AIC*, n. 2/2012.

CAFERRA V.M., *Diritti della persona e stato sociale. Il diritto dei servizi socio-sanitari*, Zanichelli, Bologna, 1987.

CALAMANDREI P., *Costituzione e questione sociale*, ne *Il Ponte*, oggi in P. CALAMANDREI, *Lo Stato siamo noi*, Chiarelettere, 2011, p 47 ss.

CALAMANDREI P., *L'avvenire dei diritti di libertà, introduzione a F. RUFFINI, Diritti di libertà*, II ed., *La Nuova Italia*, 1946 (rist. anast. 1975), pp. VII-LVI, ma oggi in P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà*, Galaad edizioni, Teramo 2018.

CALAMANDREI P., *La certezza del diritto e le responsabilità della dottrina*, in *Rivista di diritto commerciale*, I, 1942, 345 ss.

CALVANO R., *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 3/2013.

CALZOLARI L., F. COSTAMAGNA, *La riforma del bilancio e la creazione di SURE e NEXT GENERATION UE,* in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione Europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, 2021, p. 169 ss.

CAMERLENGO Q., L. RAMPA, *I diritti sociali fra istituti giuridici e analisi economica*, in *Quad. Cost*., 1, 2015, p. 69 ss.

CANCILLA F.A., *Servizi del Welfare e diritti sociali nella prospettiva dell'integrazione europea*, Milano, 2009.

CANTARO A., *Post-pandemia. Pensieri (meta)giuridici*, Giappichelli, Torino, 2021.

CAPONI R., *Giusto processo e retroattività di norme sostanziali nel dialogo tra le corti,* in *Giur. Cost*., 2011, p. 3767 ss.

CAPONI R., *L'efficacia del giudicato civile nel tempo*, Milano, 1990.

CAPONI R., *La nozione di retroattività della legge*, in *Giur. Cost*., 1990, p. 1332 ss.

CARAVITA B., *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984.

CARETTI P., G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali, Libertà e Diritti sociali*, V ed., Giappichelli, 2022.

CARETTI P., *I diritti sociali nella Costituzione italiana e gli strumenti di garanzia*, in R. ROMBOLI, M. REVENGA SÁNCHEZ, F. FACURY SCAFF, *Problemi e prospettive in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali: prima giornata internazionale di diritto costituzionale: Brasile, Spagna, Italia*, Giuffré, 2009, p. 62 ss.

CARIOLA A., *Come nasce un diritto*, in *Dirittifondamentali.it,* fasc. 2/2023, p. 629 ss.

CARIOLA A., *Diritti fondamentali e riparto di giurisdizione*, in *Dir. Proc. Amm*., 1991, p. 200 ss.

CARIOLA A., *Retroattività*, *in Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, v. 5, 2006, p. 5172 ss.

CARIOLA A., *Sull'interpretazione costituzionale e altri saggi*, Giappichelli, Torino, 2015.

CARLASSARE L., *La "dichiarazione dei diritti" del 1789 e il suo valore attuale,* in L. CARLASSARE (a cura di) *Principi dell'89 e Costituzione democratica*, Cedam, Padova, 1991, p. 25 ss.

CARLASSARE L., *Le forme di Stato,* in *Conversazioni sulla Costituzione,* Padova, 2011, 23 ss.

CARNELUTTI F., *La certezza del diritto,* in *Rivista di diritto processuale civile*, I, 1943, 87 ss.

CARNEVALE P. - G. PISTORIO, *Il principio di tutela del legittimo affidamento del cittadino dinanzi alla legge fra garanzia costituzionale e salvaguardia convenzionale,* in *Costituzionalismo.it*, 1/2014, 07/05/2014.

CARNEVALE P., *"... Al fuggir di giovinezza... nel doman s'ha più certezza" (Brevi riflessioni sul processo di valorizzazione del principio di affidamento nella giurisprudenza costituzionale),* in *Giur. cost.*, 1999, p. 3643 ss.

CARNEVALE P., *I diritti, la legge e il principio di tutela del legittimo affidamento nell'ordinamento italiano. Piccolo divertissement su alcune questioni di natura definitoria,* in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli, ESI, 2012, III, p. 1936 ss.

CARNEVALE P., *La tutela del legittimo affidamento… cerca casa*, in *Giur. Cost*., 2011, p. 21 ss.

CARNEVALE P., *Legge di interpretazione autentica, tutela dell'affidamento e vincolo rispetto alla giurisdizione, ovvero del «tributo» pagato dal legislatore-interprete «in materia tributaria» al principio di salvaguardia dell'interpretazione «plausibile»,* in *Giur. it*., 2001, 2415 ss.

CARNEVALE P., *Più ombre che luci su di un tentativo di rendere maggiormente affidabile lo scrutinio della legge sotto il profilo della tutela del legittimo affidamento,* in *Giur. Cost*., 2002, p. 3670 ss.

CARPIZO J., M. CARBONELL, *Diritti costituzionale messicano,* Giappichelli, Torino, 2010.

CASAMASSIMA V., E. VIVALDI, *Ius existentiae e politiche di contrasto della povertà*, in *Quad. Cost*., v. 38, n.1/2018, p. 115 ss.

CASASOLE G., *La Corte di Giustizia e la tutela della stabilità finanziaria: verso una nuova dimensione della funzione sociale della proprietà?,* in *Rivista critica del diritto privato,* v. 35, n. 4, 2017, p. 639 ss.

CASAVOLA F.P., *Genesi e valore del Welfare State,* in *Studium,* 1994, s. 6.

CASO L., *Il costo dei diritti e della loro tutela tra Unione europea e autonomie territoriali,* in *www.rivistacortedeiconti.it*, n. 3-4/2018

CASTELLI L., *La Corte costituzionale e i d.P.C.M. pandemici,* in *Quaderni costituzionali,* 1/2022, p. 154 ss.

CASTORINA E., *«Certezza del diritto» e ordinamento europeo: riflessioni attorno ad un principio «comune»,* in *Riv. it. dir. pub. com*., 1998, 1194 ss.

CASTORINA E., *A proposito di alcuni fraintendimenti su garanzie costituzionali e diritti fondamentali in tempi di emergenza da coronavirus,* in *Stato: rivista semestrale di scienza costituzionale e teoria del diritto,* 2021, p. 257 ss.

CASTORINA E., *Le formazioni sociali del terzo settore: la dimensione partecipativa della sussidiarietà,* in *Rivista AIC*, 3/2020, p. 355 ss.

CASTORINA E., P. POLICASTRO, *Le Costituzioni. Un invito alla comparazione,* II ed., Giappichelli, Torino, 2019.

CASTRO ARGÜELLES M.A., *Ingreso mínimo vital y rentas autonómicas,* in AA.VV., *El In-greso mínimo vital en el sistema español de protección social*, KPR, Oviedo, 2022, pp. 325 y ss.

CATELLANI E., *Profili costituzionali della limitazione dei diritti sociali garantiti dallo stato e dalle regioni di fronte alla crisi economica*, in E. CATELLANI, R. TARCHI (a cura di), *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti, Editoriale scientifica*, Napoli, 2015, p. 22 ss.

CAVINO M., *L'eccezione di incostituzionalità delle leggi*, in M. CAVINO, A. DI GIOVINE, E. GROSSO (a cura di*), La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Giappichelli, 2010, pp. 131-133.

CECCANTI S., *Una sentenza che lascia due serie motivi di perplessità*, in *Federalismi.it*, n. 10/2015.

CECCHINI S., *L'Europa aspira a diventare uno Stato sociale?,* in *Rivista AIC*, fasc. n. 4/2021, p. 103 ss.

CELOTTO A., *Fuori ruolo dei professori universitari: quando il legislatore cambia idea*, in *Consulta online*, 10/08/2009.

CERRI A., *Leggi retroattive e Costituzione. Spunti critici e ricostruttivi*, in *Giur. Cost*., 1975, p. 517 ss.

CERVATI A. (a cura di), *Critica dello Stato sociale*, Bari-Roma, Laterza, 1982.

CHESSA O., *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, in *Giur. Cost*., 1998, p.1170 ss.

CHIAVACCI LEONARDI A.M., *Dante. Divina Commedia. Purgatorio*, Mondadori-Oscar classici, Milano, 2016.

CIANCIO A., *Alle origini dell'interesse dell'Unione europea per i diritti sociali*, in *Federalismi.it*, 4/2018, p. 20 ss.

CINELLI M., *Dalla sentenza n. 70/2015 alla sentenza n. 7/2017: le pensioni e la Corte costituzionale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2/2017, pp. 347 ss.

CINELLI M., S. GIUBBONI, *Lineamenti di diritto della previdenza sociale*, CEDAM, 2022.

CIOLLI I., *Crisi economica e vincoli di bilancio*, in *Gruppodipisa.it*, 2012;

CIOLLI I., *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in *Forum quaderni costituzionali*, 2015.

COLAPIETRO C., *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Roma, 1996.

COLAPIETRO C., M. RUOTOLO, *Diritti e libertà*, in F. MODUGNO (a cura di), *Lineamenti di Diritto pubblico*, II ed., Torino, 2010, p. 596 ss.

COLOZZI I., *L'evoluzione del sistema italiano di Welfare State*, in G. ROSSI, P. DONATI, *Welfare state: problemi e alternative*, FrancoAngeli, Milano, 1982, p. 307 ss.

COMANDE' D., *I confini del rischio della povertà sociale attraverso i requisiti soggettivi e oggettivi del reddito di cittadinanza*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano, Legge 28 marzo 2019, n. 26, Commentario aggiornato ai decreti "Cura Italia" e "Rilancio"*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 37 ss.

CONTI F., G. SILEI, *Breve storia dello stato sociale*, Carocci editore, III ed., Roma, 2022.

CORSALE M., *Certezza del diritto e crisi di legittimità*, Milano, Giuffrè, 1979.

CORSALE M., *Certezza del diritto,* in *Enciclopedia giuridica*, VI, 1988.

CORSO G., *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., 1981, p. 755 ss.

CORVAJA F., *Straniero e prestazioni di assistenza sociale: la Corte costituzionale fa un passo indietro e uno di lato*, in *Diritto, immigrazione e Cittadinanza*, n. 3, 2019, 244-263.

COSTANZO P., *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea,* in *Consulta Online*, n. 2/2008, p. 12 ss.

COSTANZO P., L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2010, p. 359 ss.

COTTA S., *La certezza del diritto. Una questione da chiarire,* in *Rivista di diritto civile*, I, 1993, 321 ss.

COZZI A., *1999-2020, Dalla Carta dei diritti fondamentali al next generation eu: momenti dell'integrazione europea attraverso le iniziative della presidenza tedesca,* in *Rivista AIC*, n. 3/2021, p. 94 ss.

COZZOLINO G., *Energie rinnovabili e tutela dell'affidamento: qualche riflessione a proposito degli incentivi al fotovoltaico alla luce dei recenti sviluppi normativi,* in *Rivista AIC*, 1/2012, 20/03/2012.

CRISAFULLI V., *Costituzione e protezione sociale,* in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952, p. 118 ss.

CRISAFULLI V., *Efficacia delle norme costituzionali «programmatiche»,* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, I, 1951, n. 2, p. 384 ss.

CRISAFULLI V., *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in *Giur. Cost*., 1976, I, p. 1707 ss.

CUOCOLO F., *Forme di Stato e di governo*, in *Dig. disc. pubbl.,* Torino, 1991, 494 ss.

D'ALOIA A., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, Padova, 2002.

D'AMICO G., D. TEGA, *1993-2013: la Corte costituzionale tra giurisdizione e politica*, in S. SICARDI, M. CAVINO, L. IMARISIO (a cura di), *Vent'anni di*

Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli, il Mulino, Bologna, 2015, p. 551 ss.

D'AMICO G., *La massima espansione delle libertà e l'effettività della tutela dei diritti,* in A. PIN (a cura di), *Il diritto e il dovere dell'eguaglianza. Problematiche attuali di un principio risalente,* Editoriale scientifica, Napoli, 2015, p. 34 ss.

D'AMICO M., *Un nuovo modello di sentenza costituzionale,* in *Giur. Cost*., 1993, p. 1803 ss.

D'ANDREA L., *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005.

DE GRAZIA D., *L'introduzione del principio di pareggio del bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore),* in *Giur. Cost*., vol. 57, n. 3, 2012, p. 2497 ss.

DE GRAZIA L., *La retroattività possibile*, Rimini, Maggioli, 2016.

DE MINICO G., *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa,* in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 2/2021, p. 139 ss.

DE NARDO V., *Diritto al lavoro e Reddito di cittadinanza,* in *Lavoro e previdenza oggi*, v. 50, n. 5-6, 2023, p. 299 ss.

DE SANTIS V., *Considerazioni intorno alla sent. n. 108 del 2019. Misure retroattive e natura del vitalizio-pensione dei politici regionali*, in *Osservatorio AIC*, 4/2019, p. 135 ss.

DE SANTIS V., *Il ricalcolo dei vitalizi in Sicilia e quello che il thema decidendum non consente di dire: considerazioni sulla sent. n. 44 del 2021,* in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2021.

DE SANTIS V., *Indennità e vitalizi: per uno studio dell'art. 69 della costituzione*, Franco Angeli, Studi di diritto pubblico, Milano, 2020.

DE SIERVO U., *I diritti fondamentali europei e i diritti costituzionali italiani (a proposito della Carta dei diritti fondamentali),* in *Riv. Dir. Pubb. Comparato e europeo,* 2001, p. 153 ss.

DE TOCQUEVILLE A., *Democrazia in America*, Rizzoli-Bur, 1835 (1999).

DELLA VALLE E., *Affidamento e certezza nel diritto tributario*, Milano, Giuffrè, 2001, 91 ss.

DI COSIMO G., *Art. 2 (a commento a)*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Comm. Breve Cost*., Padova, 2009.

DI GASPARE G., *Stato sociale e Stato di diritto in Forsthoff e Habermas*, in *Jus*, 1994, 1, p. 115 ss.

DONATI D., *Il contenuto del principio della irretroattività delle leggi*, Roma, 1915.

DONATI F., *Crisi dell'euro governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 2013.

DYZENHAUS D., *Legality and Legitimacy: Carl Schmitt, Hans Kelsen and Hermann Heller in Weimar*, Oxford, 1997;

EINAUDI L., *Lezioni di politica sociale*, Torino, Einaudi, 2004 (1949).

ELIA L., *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (ottobre 1981-luglio 1985)*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, I, Padova, 1985, 299 ss.;

ESPOSITO C., *Irretroattività e legalità delle pene nella nuova Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova, 1954.

ESPOSITO C., *voce Decreto legge*, in *Enc. Dir*., XI, Milano, 1962, pp. 831 ss.

FABOZZI R., *Perequazione, contributo di solidarietà ed esigenze di bilancio: un difficile equilibrio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2016, pp. 1847 ss.

FERRAJOLI L., *Diritti fondamentali*, in E. VITALE, L. FERRAJOLI (a cura di), *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Bari, 2001, p. 5.

FERRAJOLI L., *La democrazia attraverso i diritti. Il costituzionalismo garantista come modello teorico e come progetto politico*, Laterza, Roma – Bari, 2013.

FERRAJOLI L., *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia, 2. Teoria della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2007.

FERRARA F., *Trattato di diritto civile. Parte prima, Dottrine generali, il diritto, i soggetti, le cose*, Athenaeum, Roma, 1921.

FERRARA M., *La quarantena obbligatoria come "istituto che limita la libertà di circolazione, anziché restringere la libertà personale" (Corte cost., sent. n. 127/2022) e il ruolo della Corte costituzionale nella fase di metabolizzazione dell'emergenza*, in *Osservatorio AIC*, 2022, num. 6, p. 337 ss.

FERRARO F., *La Corte di giustizia scrive un nuovo capitolo della complessa vicenda degli ex lettori di lingua stranierai*, in *Dir. Pubbl. comp. Eur*., 2001, p. 1758 ss.

FERRARO G., *I diritti quesiti tra giurisdizione e legiferazione,* in *Riv. It. Dir. Lav*., 1995, I, p. 277 ss.

FERRI G., *Abrogazione popolare e vincolo per il legislatore: il divieto di ripristino vale finché non intervenga un cambiamento del "quadro politico" o delle "circostanze di fatto",* in *Consulta online*, 2012.

FERRO G.A., *Analfabetismo e amministrazione di sostegno nel quadro della tutela eurounitaria dei soggetti deboli (Osservazioni a margine di C. Cass., I sez. civ., ord. n. 4709 del 2018*, in *Ambientediritto.it*, 03/04/2018.

FERRO G.A., *Autodichia parlamentare e camouflage dei conflitti interorganici (all'ombra della CEDU),* in *Rivista associazione italiana dei costituzionalisti*, n.3/2015.

FERRO G.A., *Diritto allo studio e integrazione scolastica dei soggetti diversamente abili,* in *Scritti in onore di Luigi Arcidiacono*, III, Torino, 2010, p. 1373.

FLORA P. – J ALBER, *Sviluppo dei welfare states e processi di modernizzazione e democratizzazione nell'Europa occidentale*, in P. FLORA – A. HEIDENHEIMER (a cura di*), Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, Il Mulino, Bologna, 1981.

FORSTHOFF E., *Stato di diritto in trasformazione*, a cura di C. AMIRANTE, Milano, 1973.

FOIS S., *Irretroattività, astrattezza e limiti della legge regionale: osservazioni critiche*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, II, Padova, Cedam, p. 1238 e ss.

FONTANA G., *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 389/2019*, p. 27 ss.

FORSTHOFF E., *Abbiamo troppo o troppo poco Stato?*, in AA.VV. *Stato di diritto in trasformazione*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 84.

FORTE C., M. PIERONI, *Nota a prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 234 del 2020: legittimo il raffreddamento della perequazione per le pensioni più elevate ed illegittima la durata quinquennale del contributo di solidarietà*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1/2021.

FRANCHI G., F. BERTI ARNOALDI VELI, G. CONSO, *Certezza del diritto e legittimità costituzionale,* in *Giurisprudenza italiana*, IV, 1970, 3.

FURGIUELE G., *Diritti acquisiti,* in *Digesto civ*., V, Torino, 2004 (rist.), p. 369 ss.

FURGIUELE G., *Diritto quesito o fatto compiuto: un problema di interpretazione normativa,* in AA.VV., *Diritto intertemporale e rapporti civilistici. Atti del 7° Convegno nazionale, 12-13-14 aprile 2012, Grand Hotel Quisiana-Capri*, Napoli, 2013.

FURNO E., *Costituzione, fonti del diritto ed ordinanze emergenziali*, in *Rivista AIC*, 3/2021.

FURNO E., *La modulazione nel tempo delle decisioni della Corte costituzionale dopo la mancata riforma c.d. Renzi-Boschi: quali scenari?,* in *Rass. Parl*., n. 4/2016, 741 ss.

GABBA C.F., *Teoria della Retroattività delle leggi*, III ed., Torino, 1891.

GALDIERI S., *Vitalizi dei parlamentari ed autodichia: alcune considerazioni a margine dell'ordinanza n. 18265/2019 della Corte di Cassazione*, in *Diritti comparati*, 25/07/2019.

GALETTA D.U., *Discrezionalità amministrativa e principio di proporzionalità,* in *Riv. It. Dir. Pubbl. com*., 1994, p. 142 ss.

GALETTA D.U., *Legittimo affidamento e leggi finanziarie, alla luce dell'esperienza comparata e comunitaria: riflessioni critiche e proposte per un nuovo approccio in materia di tutela del legittimo affidamento nei confronti dell'attività del legislatore*, in *Foro amm. TAR*, 2008, 6, p. 1904 ss.

GAMBINO S., *Dai diritti naturali ai diritti sociali. Un approccio storico-costituzionale nella prospettiva comparata,* in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, n. 1, p. 114.

GARDINO CARLI A., *Il legislatore interprete. Problemi attuali in tema di interpretazione autentica delle leggi*, Milano, Giuffré, 1997.

GASPARI F., *La tutela del diritto di proprietà tra Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo. La funzione sociale come principio ordinatore dello Statuto,* in *Giustizia amministrativa,* 3/2009, p. 67 ss.

GATTA G.L., *Reddito di cittadinanza e "abrogratio per aberratio" delle norme penali: tra abolitio criminis e possibili rimedi*, in *Sistema penale*, fasc. 3/2023, p. 69.

GAZZOLO T., *Carl Schmitt: dall'impero al "Grundgesetz". "Valore" e "limite" in Carl Schmitt. Per una lettura della "Tirannia dei valori",* in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, fasc. 2, v. 40, 2010, p. 417 ss.

GAZZONI F., *Manuale di diritto privato*, Napoli, 2006, p. 43.

GIANFORMAGGIO L., *Certezza del diritto,* in *Digesto delle discipline privatistiche (sez. civ.)*, II, 1988, 275 ss.

GIANNINI M.S., *Stato sociale: una nozione inutile*, ne *Il Politico*, 1977, Vol. 42, No. 2, p. 205 ss.

GIGANTE M., *Mutamenti nella regolazione dei rapporti giuridici e legittimo affidamento*, Giuffrè, Milano, 2008.

GIORGIS A., *Alcune riflessioni sul possibile oggetto dei referendum parziali: disposizioni, norme esplicite, norme implicite?*, in F. MODUGNO e G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*, Torino, 2001, 121 ss.

GIORGIS A., *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Jovene, Napoli, 1999.

GIORGIS A., *Leggi elettorali, referendum parziale e giudizio di ammissibilità,* in *Giur. it.*, 1993, I, 1, p. 2212 ss.

GIRELLI F., F. CIRILLO, *Immuni e 'green pass'. Prospettive di bilanciamento nella pandemia*, in *Consulta online*, 2022, num. 1.

GIUBBONI S., *I diritti sociali fondamentali nell'ordinamento comunitario. Una rilettura alla luce della Carta di Nizza,* in *Il diritto dell'Unione europea*, 2-3/2003, p. 326 ss.

GIUBBONI S., *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale,* in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2014, p. 151.

GIUBBONI S., *Solidarietà*, in Politica del diritto, 4/2012, p. 526 ss.

S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano, Legge 28 marzo 2019, n. 26, Commentario aggiornato ai decreti "Cura Italia" e "Rilancio"*, Giappichelli, Torino, 2020.

GIUFFRÉ F., *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002;

GIULIANI A., *Le disposizioni sulla legge in generale. Gli articoli da 1 a 15*, in *Trattato di diritto privato, 1, Premesse e disposizioni preliminari*, diretto da P. RESCIGNO, Torino, 1999, p. 243 ss.

GOMETZ G., *La certezza giuridica come prevedibilità*, Torino, 2005.

GÓMEZ GORDILLO R., *El ingreso mínimo vital: la pensión que aspira a ser subsidio. Análisis del RDL 20/2020, de 29 de mayo y de sus modificaciones*, in Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo, 1, 2021, p. 37 ss.

GONZÁLEZ ORTEGA S., S.BARCELÓN COBEDO, *El ingreso mínimo vital*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

GORI C., *L'introduzione del REI, tra risultato storico e rischio di una riforma incompiuta,* in *Politiche Sociali*, 3, 2017, p. 512 ss.

GRANAGLIA E., E. BOLZONI, *Il reddito di base*, Ediesse, 2016.

GROSSO E., *La sent. n. 88 del 1992: un'alternativa alle "additive di prestazione"?,* in *Giur. Cost*., 1992, p. 2390 ss.

GROTTANELLI DE' SANTI G., *Diritti acquisiti*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XI, Roma, 1989.

GROTTANELLI DE' SANTI G., *Profili costituzionali della irretroattività delle leggi*, Milano, 1970;

GUARINO G., *Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo,* in *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, 1962, II, p. 144 ss.

GUASTINI G., *La certezza del diritto come principio di diritto positivo?,* in *Le Regioni*, 1986, p. 1094 ss.

GUASTINI R., *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, in G. IUDICA, P. ZATTI (a cura di), *Trattato di diritto privato,* Milano, Giuffrè, 1993, p. 283 ss.

HABERMAS J., *Morale, diritto, politica*, Torino, Einaudi, 1992.

HELLER H., *Dottrina dello Stato*, a cura di U. POMARICI, Napoli, 1988.

HELLER H., *La sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato*, a cura di P. PASQUINO, Milano, 1987.

HOLMES S., C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse* (1999), trad. it. di E. Cagliari, ed. it. a cura di C. FUSARO, il Mulino, Bologna 2000.

IMARISIO L., *Norme costituzionali programmatiche e tutela dei diritti sociali: alcune riflessioni sulle esperienze italiana e francese*, in *Associazione Italiana di Diritto Comparato, I diritti fondamentali in Europa. XV colloquio biennale, Messina-Taormina, 31 maggio-2 giugno 2002*, Giuffré, 2002, pp. 573 ss.;

IMPELLIZZIERI G., S. SPATTINI, *La disciplina del reddito di cittadinanza*, in M. MAROCCO, S. SPATTINI (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale. Le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, in Adapt Labour Studies e-Book series, n. 79, 2019, p. 1 ss.

KANT I., *Sopra il detto comune: "Questo può essere giusto in teoria, ma non vale per la pratica"*, in N. BOBBIO, L. FIRPO, V. MATHIEU (a cura di), *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Torino, 1956.

KOUTNATZIS S.G., *Social rights as a constitutional compromise: lessons from comparative experience*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 44, no. 75, (2005-2006), pp.113-116.

LAMBERTI A. (a cura di*), "Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali". Atti del Convegno Internazionale di studi (Università degli Studi di Salerno – Comune di Cava de' Tirreni, 1, 2 e 3 dicembre 2022*), Editoriale Scientifica, Napoli, 2023.

LAMBERTI A., *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità e inclusione scolastica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020;

LAMBERTI A., *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: tutela giurisdizionale ed equilibrio di bilancio*, in *Dirittifondamentali.it*, 3/2022, p. 30 ss.;

LAMBERTI A., *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: prospettive di tutela multilevel*, in *Consulta online*, fasc. III/2022, p. 1165 ss.

LAMBERTI A., *La Corte costituzionale e il salvataggio forzato dei DPCM: osservazioni a margine di Corte Cost., sent. n. 198/2021*, in *Corti Supreme e Salute*, 1/2022, p. 1 ss.

LAMBERTI A., *Oltre la pandemia: brevi riflessioni*, in *Ambientediritto.it*, fasc. 2/2022, 18/05/2022.

LAMBERTI A., *Sussidiarietà e livelli di tutela dei diritti*, in *Scritti in Onore di Vincenzo Buonocore*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 419 ss.

LANCHESTER F., *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1990, p. 796 ss.

LANZAFAME A., *La limitazione degli effetti retroattivi delle sentenze di illegittimità costituzionale tra tutela sistemica dei principi costituzionali e bilanciamenti impossibili. A margine di Corte costituzionale n. 10/2015*, in *Rivista AIC*, 2/2015, 17/04/2015.

LANZAFAME A., *Retroattività della lex mitior. Una riflessione sul diritto intertemporale tra principio del favor, tutela dell'affidamento, e libertà di autodeterminazione del singolo,* in *Forum di quaderni costituzionali*, 08/04/2015.

LAURICELLA G., *La riserva di regolamento parlamentare tra regolamento "maggiore" e regolamenti "minori", in ordine alla deliberazione n. 14 del 12 luglio 2018 dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati*, in *Forum di Quaderni costituzionali-rassegna*, 2019, p. 21,

LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., Torino, 1985.

LEVI SANDRI L.R., *Istituzioni di legislazione sociale*, Milano, 1983.

LIACI S., *Due anni di Reddito di Cittadinanza: come sta andando e come può essere migliorato,* in *osservatoriocpi.unicatt.it*, 14/09/2021.

LIETO S., *Trattate in modo eguale i diseguali? Nota alla sentenza n. 70/2015*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5, p. 1 ss.

LOMBARDO G., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza amministrativa,* in *Riv. Trim. dir. Pubbl*., 1997, p. 421 ss.

LONGO E., *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale,* in *Giur. Cost*., LV, pp. 164 ss.

LOPEZ DE OÑATE F., *La certezza del diritto,* a cura di G. ASTUTI e con appendice di M. CORSALE, Milano, 1968.

LÓPEZ GUERRA J., J. DE ESTEBAN, *El régimen constitucional español*, Labor, Barcellona, 1983.

LORELLO L., *La tutela del legittimo affidamento tra diritto interno e diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 1998.

LOSANA M., *La perdurante ambiguità dei diritti sociali europei,* in *Costituzionalismo.it*, 1/2022, p. 105 ss.

LOSURDO F., *Stabilità e crescita da Maastricht al Fiscal compact,* in *Cultura giuridica e diritto vivente, Special Issue,* 2015, p. 107 ss.

LOY G., *Una Repubblica fondata sul lavoro,* in E. GHERA, A. PACE (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro,* Napoli, Jovene, pp. 3 ss.

LUCARELLI A., *L'erosione del principio di legalità e gli atti amministrativi sufficientemente tipizzati,* in *Giurisprudenza costituzionale,* 5/2021, p. 2063 ss.

LUCIANI M., *Art. 75. Il referendum abrogativo,* in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione,* 2005, p. 661 ss.

LUCIANI M., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini,* in *Questione giustizia,* fascicolo 6/2012, p. 92 ss.

LUCIANI M., *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale,* in *Rivista AIC,* 4/2014, p. 31 ss.

LUCIANI M., *I diritti costituzionali tra stato e regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione),* in *Sanità pubblica,* 2002, 3.

LUCIANI M., *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica,* in *Giur. Italiana,* IV, 2007, p. 1838 ss.

LUCIANI M., *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni,* in *Rivista di diritto costituzionale,* 1996, 1, p. 124 ss.

LUCIANI M., *Salute (diritto alla salute – diritto costituzionale),* in *Enc. giur.*, vol. XXVII, Roma, 1991, p. 3 ss.

LUCIANI M., *Sui diritti sociali,* in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, Cedam, Padova, 1995, p. 103 ss.

LUPO N., *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse,* in *Amministrazioneincammino.luiss.it,* 25/05/2011.

LUPO N., *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto, in Osservatorio costituzionale,* 3/2017, p. 12 ss.

LUPO N., *Una sentenza che fa chiarezza sulle fonti del diritto in tema di vitalizi-pensioni dei parlamentari e che richiama gli organi di autodichia del Senato alle loro responsabilità*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2023.

MACCABIANI N., *Verso una nuova "sensibilità sociale" nell'Unione economico-monetaria,* in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016, p. 31 ss.

MADAU L., *"È la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionare la doverosa erogazione". Nota a Corte cost. n. 275/2016,* in *Oss. Cost.*, 1/2017.

MANCINI G.F., *Principi fondamentali di diritti del lavoro nell'ordinamento della Comunità europea,* in *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Padova, 1988, p. 26.

MANETTI M., *Retroattività e interpretazione autentica: un brusco risveglio per il legislatore,* in *Giur. Cost.*, 1990, p. 963 ss.;

MANGANARO F., *Principio di buona fede e attività delle amministrazioni pubbliche,* Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1995.

MANGIA A., *L'ultimo Forsthoff*, Padova, 1995.

MANGIA A., *Referendum manipolativo e vincolo al legislatore*, in *Dir. pubbl.*, 1995, p. 474 ss.

MANGIA A., *Referendum*, Padova, 1999, p. 317 ss.

MANZELLA A., *Il parlamento*, Bologna, 1991.

MARCHESE C., *Diritti sociali e vincoli di bilancio. Ricerca di dottrina*, in *Cortecostituzionale.it*, Marzo 2015.

MARELLA M.R., *La funzione sociale oltre la proprietà*, in *Rivista critica del diritto privato*, 4/2013, p. 551 ss.

MARRAMAO G., *Dopo il Leviatano*, Torino, 2000.

MARUOTTI L., *Questioni di giurisdizione ed esigenze di collaborazione tra le giurisdizioni superiori,* in *Giustizia amministrativa*, 5/2012, p. 705 ss.

MARZANO G., *L'interpretazione della legge con particolare riguardo ai rapporti tra interpretazione autentica e giurisprudenziale*, Milano, Giuffré, 1955;

MATUCCI G. (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano, 2019.

MATUCCI G., *Tutela dell'affidamento e disposizioni transitorie*, Cedam, Padova, 2009.

MAZZIOTTI M., *Diritti sociali*, in *EcD*, vol. XII, 1963, p. 804 ss.

MENGONI L., *I diritti sociali*, in *Arg. Dir. Lav*., 1998, p. 1.

MERCADER UGUINA J., *Artículo 41 CE: Régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos*, in M.E. CASAS BAAMONDE, M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER (dir.), *Comentarios a la Constitución Española, XL Aniversario*, vol. I, Boletín Oficial del Estado e Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2018, 1316-1335.

MERUSI F., *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni "trenta" all'"alternanza"*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 19.

MERUSI F., *I servizi pubblici negli anni 80*, in AA.VV., *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990, p. 30 ss.

MERUSI F., *L'affidamento del cittadino*, Giuffrè, Milano, 1970.

MODUGNO F., *Ancora sui controversi rapporti tra Corte costituzionale e potere legislativo,* in *Giur. Cost*., 1988, 19.

MOLLICA POETA L., *L'integrale finanziamento delle funzioni degli enti locali e la tutela dei diritti sociali. Alcune osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale, n. 10 del 2016*, in *Osservatorio AIC*, 2/2016.

MONEREO PÉREZ J.L., G. RODRÍGUEZ INIESTA, A. TRILLO GARCÍA, *El ingreso mínimo vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Laborum, Murcia, 2021.

MONEREO PÉREZ J.L., G. RODRÍGUEZ INIESTA, *El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital*, in *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, 24, 2020, pp. 13-35.

MORANA D., *I rapporti tra Parlamento e Corte costituzionale nella garanzia dei diritti sociali*, in *Amministrazione in cammino*, 20.07.2015.

MORBIDELLI G., *La proprietà. Il governo del territorio*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, III, Il Mulino, Bologna, 1997.

MOREA R., *La proprietà tra funzione sociale ex art. 42 Cost. e diritto di libertà fissato dalla CEDU. Una disarmonia di valori costituzionali ed europei*, in *Diritto e processo amministrativo*, 1/19, p. 161 ss.

MORELLI A., *Il ruolo dei diritti sociali nella democrazia contemporanea, in Forum di Quaderni costituzionali*, 21/10/2018.

MORELLI A., *Le "convergenze parallele" dei modelli di normazione impiegati per fronteggiare la pandemia: "stato di emergenza" e "stato di necessità" alla luce della sent. n. 198/2021 della Corte costituzionale,* in *www.nomos-leattualitaneldiritto.it*, 3/2021.

MORENO L., A. ARRIBA, *L'esperienza spagnola dei redditi minimi*, in M. FERRERA (a cura di), *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting Poverty and Social Exclusion in Greece, Italy, Spain and Portugal, RoutledgeEUI Studies in the Political Economy of the Welfare State*, 6, London-New York, 2009, pp. 21 – 40.

MORGANTE D., *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale,* in *Federalismi.it*, 17/2012, p. 35 ss.

MORRONE A., *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quad. Cost*., 1/2014;

MORRONE A., *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in A. CIANCIO (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Aracne, 2014;

MORRONE A., *Diritto penale del lavoro*, Giuffré, Milano, 2019.

MORRONE A., *Garanzia della Costituzione e crisi economica*, in M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, 2017, p. 25 ss.;

MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè, 2001.

MORRONE A., *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale,* in *Federalismi.it*, n. 10/2015;

MORTATI C., (a cura di), *La Costituzione di Weimar*, Sansoni, 1946.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, 9° ed., Padova, 1975.

MORTATI C., *Le forme di governo*, Cedam, 1973.

MOSCHETTI F., *Il principio di capacità contributiva*, Padova, CEDAM, 1973.

NAPOLITANO G.M., *Le politiche socio assistenziali tra Stato e Regioni a venti anni dalla riforma costituzionale,* in Federalismi.it, n. 20/2022, p. 82 ss.

NEVOLA R. (a cura di), *La retroattività della legge nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo,* in *Cortecostituzionale.it*, ottobre 2013.

NIGRO M., *Le giurisdizioni sui pubblici poteri fra sistema normativo e spinte fattuali*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1984, p. 455 ss.

OCCHINO A., *I diritti sociali nell'interpretazione costituzionale,* in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 1/2017, p. 19 ss.

OLIVETTI M., *Messico*, il Mulino, 2013.

ONIDA V., *Problemi e falsi problemi in tema di efficacia temporale delle pronunce di incostituzionalità delle leggi*, in *Giur. Cost*., 1988, p. 2420 ss.

ONOFRIO M., *Indennità e rappresentanza. Considerazioni su un istituto in trasformazione*, Giappichelli, Torino, 2020.

PACE A., *Diritti di libertà e diritti sociali nel pensiero di Piero Calamandrei*, in P. BASILE (a cura di), *Ventidue saggi su un grande maestro*, Milano, 1990, p. 683 ss.

PACE A., *Il fondamento del legittimo affidamento non sta nella ragionevolezza intrinseca della lexposterior sibbene negli autovincoli della lexanterior (commento a Corte cost., sentenza 27 giugno 2012, n. 166)*, in *Giur. cost*., 2012, 3734 ss. (oggi, ID., *Per la Costituzione. scritti scelti*, v. 1, Napoli, 2019, p. 345 ss.):

PACE A., *Metodi interpretativi e costituzionalismo,* in *Quad. cost*., 2001, p. 35 ss.

PACE A., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Cedam, Padova, 1997, II ed, 2002.

PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, CEDAM, 1992, p. 61;

PACE G., *Il diritto transitorio. Con particolare riguardo al diritto privato*, Milano, s.d.

PADULA C., *Dove va il bilanciamento degli interessi? Osservazioni sulle sentenze n. 10 e 155 del 2015,* in *Federalismi.it*, 19/2015, pp 1-33.

PAGANO E., *Sui rapporti tra la Carta e i principi fondamentali elaborati dalla Corte di giustizia*, in *DPCE*, 2001, p. 179 ss.

PAGANO F.F., *Disposizioni di natura incentivante e meritevolezza dell'affidamento ingenerato dal legislatore (osservazioni a margine di Corte costituzionale n. 108 del 2016),* in *Rivista AIC*, 2/2017, 5 aprile 2017.

PAGANO F.F., *Il principio di affidamento nella giurisprudenza costituzionale e sovranazionale*, in *Diritto pubblico,* 2014.

PAGANO F.F., *L'abrogazione di norme previdenziali di favore tra recessività del legittimo affidamento ed equità intergenerazionale (nota a Corte cost. n. 240 del 2019),* in *Osservatorio AIC*, 2/2020.

PAGANO F.F., *La rideterminazione del vitalizio dei Consiglieri regionali del Trentino-Alto Adige alla prova del legittimo affidamento,* in *Giur. It*., 2019, p. 2236 ss.

PAGANO F.F., *Legittimo affidamento e attività legislativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

PALADIN L., *Appunti sul principio di irretroattività delle leggi,* in *Il Foro amm*., I, 1959, p. 947 ss.

PALADIN L., *Diritto costituzionale*, Padova, 1991.

PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996.

PALADIN L., *Ragionevolezza (principio di),* in *Enc. dir., agg*., I, Milano, p. 899 ss.

PALLANTE F., *I diritti sociali tra federalismo e principio di eguaglianza sostanziale,* in *Dir. Pubb.*, 2011, p. 249 ss.

PANNUZZI R., *La crisi finanziaria internazionale e il fraintendimento del pensiero economico classico,* in *La Comunità internazionale*, 2009, p. 525 ss.

PANZERA C., *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione,* in *Le Regioni*, 4/2010, p. 941 ss.

PARUZZO F., *Tra valorizzazione della "società solidale" e crisi dello stato sociale. Terzo settore e pubblico potere nell'erogazione di prestazioni sociali,* in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 3/2023, pp. 132 ss.

PASSAGLIA P., *La Corte costituzionale decide…su cosa decidere: qualche osservazione su una sentenza in parte «didattica» e in parte «evasiva»,* in *Foro it*., 1999, I, p. 2462 ss.

PASSAGNOLI G., *Fonti europee, successione di leggi e rapporti contrattuale pendenti,* in *Riv. Dir. Priv*., 2005, p. 543 ss.

PEDULLÀ L., *Le "pensioni d'oro" quale paradigma del difficile bilanciamento tra diritti di prestazione sociale ed equilibrio economico finanziario,* in *Forum di Quaderni costituzionali,* 23/09/2016.

PERFETTI L., *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità,* in *Dir. Pubb*., 1/2013, p. 63 ss.

PERRONE D., *Nullum crimen sine iure,* Torino, Giappichelli, 2019.

PERSIANI M., *Aspettative e diritti nella previdenza pubblica e privata,* in *Arg. Dir. Lav*., 1998, p. 311 ss.

PERSIANI M., *Crisi e riforma del Welfare State,* in *Riv. Giur. Lav*., 1991, p. 229.

PERSIANI M., *Diritti a pensione, diritti quesiti, diritti tiranni,* in *Argomenti di diritto del lavoro*, 1/2019, p. 9 ss.

PERULLI A., *I valori del diritto e il diritto come valore. Economia e assiologia nel diritto del lavoro neomoderno,* in *Rivista Giuridica del Lavoro,* I, 2018, p. 688 ss.

PEZZINI B., *La decisione sui diritti sociali, Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano, Giuffrè, 2001.

PICCHI M., *Tutela dei diritti sociali e rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio: la Corte costituzionale chiede al legislatore di motivare le proprie scelte,* in *Osservatorio sulle fonti,* n. 3/2017.

PINARDI R., *La Consulta ed il blocco degli stipendi pubblici: una sentenza di "incostituzionalità sopravvenuta"?,* in *Forum di Quaderni costituzionali,* 9/2015, p. 1 ss.

PINARDI R., *La Corte e la crisi tra bilanciamenti di interessi ed "impatto macroeconomico" delle pronunce d'incostituzionalità*, in *Forum di Quaderni costituzionali,* 2015.

PINARDI R., *La sentenza n. 256 del 1992 e l'efficacia monitoria delle decisioni di "rigetto con accertamento di incostituzionalità"*, in *Giur. Cost*., 1992, II, 1988 ss.

PINELLI C., *Diritti costituzionale condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario,* in ID., *Nel lungo andare. Una Costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012.

PINELLI C., *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali,* in *Gruppodipisa.it*, 14/09/2012.

PINELLI C., *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2 lett. m, Cost.),* in *Dir. Pubb*., 2002, p. 881 ss.

PIOGGIA A., *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2014.

PIPERNO C., *La Corte costituzionale e il limite della «political question»*, Milano, Giuffrè, 1991.

PISANESCHI A., *Diritto costituzionale*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2020.

PISANESCHI A., *Le sentenze di "costituzionalità provvisoria" e di "incostituzionalità non dichiarata": la transitorietà nel giudizio costituzionale,* in *Giur. Cost*., 1989, p. 683 ss.

PITRUZZELLA G., *Chi governa la finanza pubblica in Europa?,* in *Quad. cost.*, 1/2012, p. 9.

PIZZOLATO F., *Il minimo vitale*, Giuffrè, Milano, 2004.

PIZZOLATO F., *La «social card» all'esame della Corte costituzionale,* in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2, pp. 349 ss.

PIZZORUSSO A., *Certezza del diritto. Profili applicativi*, in *Enciclopedia giuridica*, VI, 1988.

PIZZORUSSO A., *Controllo sull'uso della discrezionalità legislativa*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 71 ss.

PIZZORUSSO A., *I diritti sociali e la riforma dell'ordinamento della Repubblica,* in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza*, 2/1998, p. 205 ss

PIZZORUSSO A., *Le generazioni dei diritti*, in S. PANIZZA, R. ROMBOLI (a cura di), *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, Plus, Pisa, 2004, p. 329 ss.

PIZZORUSSO A., *voce Emergenza, stato di*, in *Enc. sc. soc*., V, Roma, 1993, p. 551 ss.

PLATANIA E.M., *Vitalizi traditi. La modifica del trattamento previdenziale dei parlamentari*, in *Federalismi.it*, fasc. 27/2023, p. 87 ss.

POGGI A., *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione europea,* in *Rivista AIC*, fasc. n. 2/2017, pp. 1 ss.

POLANYI K., *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca* (1974), Einaudi, Torino, 2010.

POMARICI U., *Oltre il positivismo giuridico. Hermann Heller e il dibattito sulla costituzione weimariana*, Napoli, 1989.

PONCE SOLÉ J., *El derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*, Madrid, 2013.

POSSIERI A., *La storia dello Stato sociale in Italia*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, fascicolo 4/2021, p. 9 ss.

PRINCIPATO L., *I diritti sociali nel quadro dei diritti fondamentali,* in *Giur. Cost*., 2001, p. 885 ss.

PUGIOTTO A., *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Milano, Giuffré, 2003.

PUGIOTTO A., *Le leggi interpretative a corte: vademecum per giudici a quibus,* in *Giur. Cost.*, 2008, p. 2751 ss.

QUADRI R., *Dell'applicazione della legge in generale*, in V. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario del codice civile*, Bologna, Zanichelli, 1974, p. 36 ss.

QUADRI R., *voce Acquisiti (diritti)*, in *Nss. Dig. it*., I, Torino, 1968, p. 240 ss.

RANELLETTI O., *Istituzioni di diritto pubblico*, III ed., Padova, 1932.

RAPONE V., *Carl Schmitt, La tirannia dei valori*, in *Indice dei libri del mese – Diritto*, v. 26, n. 9, 2009, p. 20.

RAVELLI F., *Natura e inquadramento costituzionale del reddito di cittadinanza*, in S. GIUBBONI, (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano. Legge 28 marzo 2019, n. 26. Commentario aggiornato ai decreti "Cura Italia" e "Rilancio"*, Giappichelli, 2020, Torino, p. 21.

RAZZANO G., *Lo "statuto" costituzionale dei diritti sociali, Relazione al convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa, I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza (Trapani, 8-9 giugno 2012)*, in *Gruppodipisa.it*, 03/09/2012.

RESCIGNO G.U., *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. giur*., Roma, 1989, p. 1 ss.

REY MARTINEZ F., *Derechos sociales y principios rectores: actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España / coord. por José Luis Cascajo Castro, Manuel José Terol Becerra, Antonio Marcelo Domínguez Vila, Vicente J. Navarro Marchante*, 2012, p. 631 ss.

REY MARTINEZ F., *El valor constitucional de la fraternité, in Revista Española de Derecho Constitucional*, 123, 2021.

RICCI G., *Il diritto alla retribuzione adeguata. Tutele costituzionali e crisi economica*, Giappichelli, Torino, 2012.

RIMOLI F., *Stato sociale,* in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 2004, XX.

RITTER G.A., *Storia dello Stato sociale*, Laterza, 2003.

RODOTÀ S., *Le fonti di integrazione del contratto,* in AA.VV., *Studi di diritto civile*, diretti da R. NICOLÒ, F. SANTORO PASSARELLI, Milano, 1969, p. 171 ss.

RODOTÀ S., *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Bari, 2014.

ROMBOLI R., *Nota a Corte cost., sent. 10/2015*, in *Il Foro italiano*, 2015, p. 1513 ss.

ROMEO R., *Cavour e il suo tempo (1810 – 1842)*, I , Roma-Bari, Laterza, 1977.

ROSSELLI F., *Sull'affidamento del cittadino nella coerenza del legislatore e dei giudici,* in *Studi in memoria di G. Gorla*, Milano, 1994, 327,

ROSSI E., *Art. 2,* in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006. p. 38 ss.

ROSSI E., *Corte costituzionale e discrezionalità del legislatore nel periodo 1987-1989*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale ad una svolta*, Torino, Giappichelli, 1991, p. 215 ss.

ROSSI E., *Corte costituzionale e discrezionalità del legislatore,* in R. BALDUZZI, M. CAVINO, J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 331 ss.;

RUGGERI A., *«Livelli essenziali» delle prestazioni relative ai diritti esituazioni di emergenza economica (commento alla sentenza n. 10/2010),* in *Forum di quaderni costituzionali*, 24/01/2010.

RUGGERI A., *La certezza del diritto allo specchio, il "gioco" dei valori e le "logiche" della giustizia costituzionale (a proposito dei conflitti di attribuzione originati da sentenze passate in giudicato),* in *Dir. Soc*., 1993, p. 149 ss.

RUGGERI A., *La Corte costituzionale e la gestione sempre più "sregolata" dei suoi processi. Note minime alla sentenza della Consulta n. 178 del 2015*, in *Questione giustizia*, 27/07/2015, p. 1 ss.

RUGGERI A., *La discrezionalità del legislatore tra teoria e prassi*, in *Diritto e società*, 2007, p. 1 ss.

RUGGIERI A., A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni),* in V. ANGIOLINI (a cura di), *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1992, p. 225 ss.

RUOTOLO M., *Non "ce la chiede l'Europa" e "non la vogliono i cittadini". Brevi note sulla privatizzazione dei servizi pubblici locali*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2012.

SABBIONI P., *Il ripristino della disciplina abrogata con referendum. Il caso dei servizi pubblici locali di rilevanza economica,* in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18/10/2011.

SACCO R., *voce Affidamento,* in *Enc. dir.*, I, Milano, 1958, p. 661.

SAITTA A., *Le costituenti francesi del periodo rivoluzionario, 1789-1795, in Collana studi storici per la Costituente*, n. 2, Firenze, Sansoni, 1946.

SALAZAR C., *A Lisbon story: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea da un tormentato passato… a un incerto presente?, Relazione al Convegno su "I diritti sociali dopo Lisbona. Il ruolo delle Corti. Il caso italiano. Il diritto del lavoro fra riforme delle regole e vincoli di sistema" (Facoltà di Giurisprudenza, Università "Mediterranea"di Reggio Calabria, 5 Novembre 2011),* in *Gruppodipisa.it*, 2011.

SALAZAR C., *Crisi economica e diritti fondamentali,* in *Rivista AIC*, fasc. n. 4/2013, p. 1 ss.

SALAZAR C., *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2000.

SALAZAR C., *La Costituzione, i diritti fondamentali, la crisi: "Qualcosa di nuovo, anzi d'antico?,* in B. CARUSO, G. FONTANA (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea – un confronto tra costituzionalisti e giuslavoristi*, Bologna 2015, p. 112 ss.

SALERNO G.M., *La funzione sociale della proprietà privata: attualità e prospettive,* in *Percorsi costituzionali: quadrimestrale di diritti e libertà*, 3/2009, p. 63 ss.

SALERNO G.M., *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente,* in *Federalismi.it*, n. 10/2015.

SALMONI F., *Le politiche di austerity e i diritti sociali nel processo di integrazione europea,* in *Costituzionalismo.it*, 3/2019, p.158.

SALMONI F., *Riflessioni minime sul concetto di Stato sociale e vincoli comunitari. Selezione dei diritti o selezione dei soggetti da tutelare?,* in *Rivista AIC*, n. 2/2016, 11/04/2016.

SANDULLI A.M., *Il principio della retroattività delle leggi e la Costituzione*, in *Foro amm.*, 1947, II, p. 73 ss.;

SANDULLI A.M., *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998.

SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, II, Jovene, Napoli, 1990.

SANDULLI A.M., *Verso lo Stato sociale consolidando la democrazia (frammenti di idee)*, in ID., *Scritti Giuridici. II. Diritto Costituzionale*, Napoli, 1990, p. 6 ss.

SCAGLIARINI S., *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale,* in *Gruppodipisa.it*, 03/09/2012.

SCAGLIARINI S., *La Corte tra Robin Hood Tax e il legislatore "Senzaterra",* in *Consulta online*, 1/2015, p. 231 ss.

SCHMIDT W., *I diritti fondamentali sociali nella Repubblica Federale Tedesca,* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 1981, p. 786 ss.

SCHMITT C., *La tirannia dei valori*, Adelphi, Milano, 2008.

SCIACCA G., *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000.

SCUDIERO M., S. STAIANO (a cura di), *La discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Napoli, Jovene, 1999.

SEMERARO M., *Interpretazione autentica, retroattività e ragionevolezza,* in *Rass. dir. civ.*, 2011, p. 1200 ss.

SERRANO M.L., *Sul carattere fondamentale dei diritti sociali,* in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D"Antona" .INT –. 70/2009*, p. 50 ss.

SGROI A., *La perequazione automatica delle pensioni e i vincoli di bilancio: il legislatore e la Corte costituzionale,* in *Consulta online*, n. 2/2015, pp. 516 ss.

SIGILLÒ MASSARA G., *Dall'assistenza al Reddito di Cittadinanza (e ritorno). Prime riflessioni sul Reddito di Cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2019.

SILVESTRI G., *Corte costituzionale, sovranità popolare e "tirannia della maggioranza",* in *Questione giustizia,* 1/2019, p. 22 ss.

SILVESTRI G., *Dal potere ai principi. Libertà ed uguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma 2009;

SIMONCINI A., E. LONGO*, Commento all'art. 32 Cost*., in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 655 ss.

SIMONCINI A., *La riforma del Titolo V e il "modello costituzionale di welfare" in Italia*, in *Dir. merc. lav.*, 2003, p. 537 ss.

SPADARO A., *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 4/2011, pp. e ss.;

SPADARO A., *La Carta europea dei diritti fra identità e diversità e fra tradizione e secolarizzazione*, in *Dir. pubbl. comp. eur*., 2001, p. 621 ss.

SPADARO A., *Sulla "giuridicità della Carta europea dei diritti: c'è (ma per molti) non si vede*, in G.F. FERRARI (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, Milano, 2001, p. 257 ss.

SPADARO I., *Decentramento politico e pandemia: spunti per un "regionalismo dell'emergenza"*, in *Rivista AIC*, 4/2022.

SPADARO I., *Green pass in Italia e all'estero, tra garanzie costituzionali e obbligatorietà vaccinale indiretta*, in *Federalismi.it*, 29/2021, p. 51 ss.

SPEZIALE V., *Il "diritto dei valori", la tirannia dei valori economici e il lavoro nella Costituzione e nelle fonti europee, in Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2019, p. 101 ss.

TARCHI R., *La Costituzione dello stato di Guerrero, Messico,* in *Cuestiones constitucionales revista mexicana de derecho constitucional*, 2020, n. 42, p. 477 ss.

TARCHI R., *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, Giuffrè, Milano, 1990.

TASCHINI L., *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Giappichelli, Torino, 2019.

TASCHINI L., *Le sanzioni (artt. 7, 7-bis, 7-ter),* S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano, Legge 28 marzo 2019, n. 26, Commentario aggiornato ai decreti "Cura Italia" e "Rilancio"*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 90.

TEGA D., *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica,* in *Gruppodipisa.it*, 03/09/2012.

TEMPLE LANG J., *Legal certainty and legitimate expectations as general principles of law,* in U. BERNITZ, J. NERGELIUS, *General principles of EC law*, The Hague, London, Boston, 1999, p. 170 ss.

TESAURO G., *Diritto dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 2012.

TESTA L., *Welfare state spagnolo tra dichiarazioni solenni ed emergenza economica,* in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, vol. 4, 2013, p. 1506 ss.

TOSI R., *Art. 51*, in V. CRISAFULLI e L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 1990, p. 341 ss.

TOSO S., *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?,* Il Mulino, 2017.

TRABUCCHI A., *Istituzioni di diritto civile*, Cedam, Padova, 2005.

TREU T., *Commento all'art. 36 Cost*., in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Rapporti Economici, Tomo I, Art. 35-40, Il Foro Italiano*, Bologna-Roma, 1979, p. 72 ss.

TRIPODINA C., *Diritto all'esistenza, reddito di cittadinanza e Costituzione,* in Bin Italia *(a cura di), Un reddito garantito ci vuole! Ma quale? Strumento di libertà o gestione delle povertà*, 2016, pp. 41 ss.

TRIPODINA C., *Ius existentiae e reddito minimo garantito: a che punto siamo in Italia? Reddito di inclusione e Reddito di cittadinanza a confronto,* in *Cittadinanza Europea*, v. 15, n. 1, 2018, p. 38 ss.

TRIPODINA C., *Povera Italia. Un'Italia pià povera senza reddito minimo garantito,* in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2023 p. 21.

VALENTINO A., *Il principio d'irretroattività della legge civile nei recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo,* in *Rivista AIC,* 3/2012, p. 9 ss.

VAN PARIJS P., Y. VANDERBORGHT, *Il reddito di base. Una proposta radicale,* il Mulino, 2017;

VASINO G., *Alcune riflessioni sulla 'riforma' dei vitalizi parlamentari tra vecchie questioni e nuove criticità,* in *Forum di Quaderni costituzionali*, 21/09/2018.

VENEZIANI B., *Il lavoro tra l'ethos del diritto e il pathos della dignità*, in M. NAPOLI, (a cura di), *La dignità,* Vita e pensiero, Milano, 2011, p. 26 ss.

VENEZIANI B., *Nel nome di Erasmo da Rotterdam. La faticosa marcia dei diritti sociali fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. Giur. Lav*., 2000, I, p. 779 ss.

VERDE G., *L'interpretazione autentica della legge*, Torino, Giappichelli, 1997.

VIPIANA P.M, *Introduzione allo studio del principio di ragionevolezza nel diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1993.

VIRGA P., *Origine, contenuto e valore delle dichiarazioni costituzionali*, originariamente in *Rassegna di diritto pubblico*, I, 1948, pp. 255-256, ora in F. GENTILE, P.G. GRASSO (a cura di), *La Costituzione criticata*, Edizioni Scientifiche Italiane, 1999, p. 74 ss.

VITALE G., *Riflessioni tra il legittimo affidamento e gli altri principi generali dell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, p. 569 ss.

VITTORI M., *I decreti-legge e i d.p.c.m. dell'emergenza sanitaria tra riserva di legge, tipizzazione del contenuto dei provvedimenti e bilanciamento dei diritti*, in *Consulta online,* 3/2022.

ZAGREBELSKY G., *Diritto mite*, Torino, 1992.

ZANON N., F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Zanichelli, Bologna, 2011.

ZANZUCCHI M.T., *Formazione, struttura estrinseca e caratteri della nuova Costituzione*, originariamente in *Istituzioni di diritto pubblico secondo la nuova Costituzione*, Giuffré, 1948, ora in F. GENTILE, P.G. GRASSO (a cura di), *La Costituzione criticata*, Edizioni Scientifiche Italiane, 1999, p. 82 ss.

ZATTI F., *Riflessioni sull'art. 41 Cost.: la libertà di iniziativa economica privata tra progetti di riforma costituzionale, utilità sociale, principio di concorrenza e delegificazione*, in *Forum Quaderni costituzionali*¸ n. 8/2012, p. 1 ss.