

PREFAZIONE

Il principio di condizionalità è da tempo la principale tecnica adottata dalle politiche di *welfare* nei diversi ordinamenti europei in un difficile bilanciamento tra la tutela dei diritti pretensivi e le disponibilità economiche.

La Corte EDU è divenuta la principale fonte di tutela dei diritti sociali in un contesto in cui gli Stati non favoriscono norme relative alla giustiziabilità di tali diritti, infatti la CEDU interpretando estensivamente le norme relative ai diritti civili e politici ha prodotto una importante giurisprudenza nell'ottica dei cosiddetti "prolungamenti sociali", ricavando quindi precetti di rilievo sociale da norme positivamente ispirate a principi di libertà.

Sul fronte dell'Unione europea, va ricordato che il Trattato istitutivo della Comunità europea (Roma, 25 marzo 1957) non contemplava riferimenti alla tutela dei diritti fondamentali, tuttavia la Corte di Lussemburgo ha nel tempo elaborato una giurisprudenza fondata sui principi fondamentali del diritto comunitario al fine di fornire una tutela dei diritti dell'uomo autonoma, ancorché interdipendente da quella degli Stati membri. In particolare, tale giurisprudenza, nell'incorporare i diritti dell'uomo tra i principi generali su cui si basa l'ordinamento comunitario ha fornito a tali diritti una immediata cogenza all'interno del predetto ordinamento. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nota come Carta di Nizza (poi diventata vincolante nel 2009 con il Trattato di Lisbona), ha, già nel 2000, portato a compimento l'incorporazione dei diritti dell'uomo tra i principi fondativi dell'ordinamento comunitario.

In questo contesto l'A. evidenzia il collegamento della condizionalità con la disciplina dell'Unione europea, sia sul versante della condizionalità macrogestionale, sia su quello della condizionalità soggettiva, ovvero microgestionale.

Individuato il fondamento costituzionale del principio di condizionalità, l'A. effettua poi una compiuta ricognizione dell'evoluzione normativa attraverso cui tale principio si è andato delineando ed individua, in particolare nella disciplina introdotta dalla riforma Fornero in materia di assicurazione per l'impiego, un primo significativo consolidamento del princi-

pio, poi ripreso e sviluppato dagli interventi delineati dal *Jobs Act* e, da ultimo, affermato anche per il nuovo istituto del reddito di cittadinanza.

L'A. evidenzia lo stretto legame fra politiche attive e passive del lavoro e, al contempo individua, tra le fonti ispiratrici, anche le esperienze europee in tema di *flexicurity* e di *workfare*. La ricognizione e l'esame compiuto dall'A. configurano un quadro variegato da cui emergono tutte le criticità del modello italiano. Tra queste l'A. evidenzia il problema della congruità dell'offerta di lavoro che il soggetto percettore della prestazione sociale riceve e la nozione di giustificato motivo di rifiuto, individuando in esso il perno del «delicato rapporto tra condizionalità e rispetto dei diritti fondamentali della persona». L'A. giunge a prospettare un ormai compiuto «rovesciamento della sequenza» fra diritti e doveri del lavoro dalle politiche economico-finanziarie, in cui il condizionamento ne risulta «rovesciato», giacché il condizionamento dei diritti sociali alla disponibilità delle risorse finanziarie non deve portare a scelte che compromettano l'effettivo godimento di tali diritti.

A mio avviso la logica della condizionalità difficilmente si collega in maniera costruttiva ad una realtà, come quella attuale, che vede continue trasformazioni sul piano economico-sociale, per cui appare velleitario impostare gli strumenti di *welfare* sulla base di un modello a cui le condizionalità si riferiscono.

Invero, i profondi cambiamenti del contesto economico-sociale in questa fase storica post-industriale determinano l'obsolescenza di determinati istituti segnatamente nel campo del *welfare* e del lavoro.

Non si può affrontare la crisi di un sistema post-industriale con gli strumenti propri della società industriale, sicché, a ben vedere, è spesso proprio l'inadeguatezza degli istituti giuridici ad implementare i fattori di crisi.

Oneri contributivi, fiscali, livello dei trattamenti pensionistici, trattamenti di disoccupazione (ivi compreso il reddito di cittadinanza) sostengono elementi valoriali che il giurista dovrebbe poter apprezzare in rapporto alle diverse *rationes* che hanno storicamente determinato la creazione degli istituti in questione.

Dobbiamo domandarci se sia opportuno finanziare la disoccupazione più che l'occupazione, se sia opportuno continuare a gravare il lavoro di un prelievo del 50% (a tanto ammonta il costo dei contributi e delle ritenute fiscali), tanto più che l'attuale sistema di prelievi contributivi penalizza le imprese *labour-intensive*, che sono quelle spesso con minore redditività, ma che, stante il numero degli addetti, sono a ben vedere quelle che maggiormente finanziano il *welfare*.

Le condizionalità, cioè i meccanismi che ricollegano le prestazioni assistenziali e previdenziali a determinati requisiti, non tengono conto del contesto socio-economico in cui dovrebbero operare.

È noto come, specie al sud Italia, la disciplina delle assunzioni obbligatorie abbia creato il fenomeno dei falsi invalidi, e come la Cassa integrazione straordinaria per le imprese in crisi abbia negli anni ottanta favorito la costituzione di aziende già predisposte al fallimento, e ciò al solo fine di consentire ai lavoratori assunti di poter beneficiare delle provvidenze della CIGS e della mobilità.

Forse più che condizionare le scelte dei singoli e forzarli nell'ambito di modelli di impiego fuori contesto, sarebbe opportuno fornire servizi di base come l'alloggio, la maternità, l'assistenza domiciliare, e sul piano delle politiche del lavoro, abbassare il cuneo fiscale, favorire l'auto-impiego, incentivare, anche finanziariamente, il volontariato e rilanciare i lavori socialmente utili anche per gli inoccupati.

Giulio Prosperetti

NOTA INTRODUTTIVA

La monografia di Lisa Taschini si colloca in modo organico all'interno di un più ampio percorso di indagine sulle trasformazioni strutturali dello stato sociale, finanziato con i fondi per la ricerca di base del Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Perugia, del quale sono stato il responsabile. Il progetto di ricerca finanziato dal Dipartimento aveva preso le mosse, ed era stato in qualche modo occasionato, dalla presentazione, da parte del Governo all'epoca presieduto da Matteo Renzi, del disegno di legge in tema di lavoro autonomo non imprenditoriale, poi giunto al suo approdo, dopo un non breve e piuttosto tortuoso percorso parlamentare, con l'approvazione della legge n. 81/2017.

Lo spunto per elaborare un progetto dalle ambizioni decisamente più ampie – e fondamentalmente dedicato ai modi in cui il sistema di *welfare* italiano sta adattandosi, nel contesto europeo, alle profonde trasformazioni sociali ed economiche accelerate dalla crisi – era nato dalla circostanza che, almeno nelle intenzioni inizialmente manifestate dal Governo allora in carica, quel disegno di legge (presentato all'opinione pubblica come il *Jobs Act* del lavoro autonomo) avrebbe dovuto introdurre forti innovazioni di sistema in un'ottica di deciso superamento della minorità e della frammentarietà della protezione sociale storicamente assicurata, nel nostro ordinamento, all'universo dei lavori autonomi, non solo di nuova generazione. Una occasione – così quantomeno sembrava di poter capire nel momento in cui il disegno di legge venne presentato (ed il progetto di ricerca, per l'appunto, elaborato) – per superare l'impostazione categoriale del *welfare* italiano in un'ottica di nuovo universalismo, sia pure attento alle differenze e costruito quindi, come taluni direbbero, in una prospettiva di «egualianza complessa» (e, in questo senso, selettivo).

È sin troppo noto come la legge n. 81/2017 sia rimasta largamente al di sotto delle aspettative che aveva inizialmente suscitato l'avvio del dibattito politico e tecnico sul cosiddetto *Jobs Act* (e il nuovo *welfare*) del lavoro autonomo. Ciò non ha, però, tarpato le ali al progetto di ricerca, e mentre nei miei personali contributi mi sono concentrato sull'analisi di più stretto di-

ritto positivo delle principali novità della legge sul lavoro autonomo non imprenditoriale (scarsamente innovativa proprio sul versante delle tutele di *welfare*, come mi è capitato di osservare in diverse occasioni), Lisa Taschini, nel frattempo pienamente coinvolta, non ha desistito dal coltivare le più vaste ambizioni ricostruttive e sistematiche sulla trasformazione dello stato sociale al tempo della condizionalità, delle quali la sua ragguardevole monografia offre ora al lettore compiuta evidenza.

Non sta a me – essendo toccato, ben più autorevolmente, all’Autore della prefazione a questo volume – accennare, anche solo evocandoli per sommi capi, ai meriti, anche a mio avviso indubbi, della monografia di Lisa Taschini. Nel chiudere questa breve nota tecnica, mi limito solo ad esprimere il mio compiacimento per come le risorse per la ricerca di base assegnateci dal Dipartimento perugino siano state proficuamente impiegate, contribuendo alla pubblicazione dell’opera prima di Lisa Taschini.

Stefano Giubboni

CAPITOLO I

LA CONDIZIONALITÀ TRA STATO SOCIALE E INTEGRAZIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. *Excursus* storico-ricostruttivo. – 3. L'equilibrio costituzionale delle origini. – 4. La crisi del compromesso originario. – 4.1. Il primo mutamento della costituzione economica internazionale. – 4.2. L'espansione del diritto della concorrenza nei sistemi sociali nazionali. – 5. Da Comunità di diritto a Comunità di stabilità. – 5.1. La stabilità dei prezzi e delle finanze pubbliche: il Trattato di Maastricht. – 5.2. Il pareggio di bilancio: il Patto di stabilità e crescita. – 5.3. Il modello sociale europeo e la competitività: il Trattato di Amsterdam. – 6. La crisi della Comunità di stabilità e del progetto di integrazione politica: la condizionalità politica. – 6.1. Il paradigma dell'integrazione differenziata e l'unione monetaria: il Trattato di Lisbona. – 6.2. La costituzionalizzazione delle regole di stabilità: il *Fiscal Compact* – 6.3. Il principio di stretta condizionalità e la solidarietà nell'eurozona: il Trattato MES. – 7. La condizionalità informale: la Banca centrale europea guardiana della *strict conditional policy* dei Paesi dell'eurozona. – 8. La legittimazione costituzionale della condizionalità macrogestionale. – 9. La situazione costituzionale dell'eurozona. – 10. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione.

Lo Stato sociale, di per sé, è da sempre stato condizionato dalle risorse economiche disponibili e distribuibili. Al contempo, esso nasce con lo scopo fondamentale di proteggere le condizioni di vita di individui e famiglie dalle incertezze del mercato, condizionandone processi ed esiti distributivi. Questa duplice caratteristica emerge nitidamente già nella celebre definizione di Stato sociale elaborata, nei primi anni Sessanta del Novecento – quando il riconoscimento e la promozione delle garanzie dello Stato del benessere apparivano il principale impulso per la democratizzazione delle società occidentali –, dallo storico inglese Asa Briggs. Esso sarebbe, infatti, quella forma di stato nella quale «il potere organizzato è deliberatamente usato (attraverso la politica e l'amministrazione) allo scopo di modificare il gioco delle forze del mercato in almeno tre direzioni: in primo luogo, ga-

rantendo a individui e famiglie un reddito minimo indipendentemente dal valore di mercato del loro lavoro o della loro situazione patrimoniale; in secondo luogo, riducendo la sfera di insicurezza gravante su individui e famiglie, consentendo loro di fronteggiare certe contingenze (come la malattia, la vecchiaia o la disoccupazione) altrimenti capaci di mettere in crisi gli uni e le altre; in terzo luogo, assicurando a tutti i cittadini, senza alcuna distinzione di classe o di *status*, l'accesso ai più elevati livelli di prestazione in relazione ad un certo insieme di servizi sociali»¹. Questa definizione, destinata a rimanere un punto di riferimento classico, collima con quella di cittadinanza sociale offerta da Thomas Humphrey Marshall qualche anno addietro, che ne aveva individuato l'essenza nel riconoscimento, ad ogni membro della comunità politica, di «un diritto universale a un reddito reale non misurato sul valore di mercato del soggetto»².

Al di là del diverso punto di vista adottato dai due celebri studiosi, l'elemento comune alla definizione di cittadinanza sociale di Marshall e a quella di *Welfare state* di Briggs³ è – come avrebbe scritto più tardi un altro autore ormai classico⁴ – la *de-commodification*, cioè la funzione di demercificazione dello Stato sociale, ritenuto tanto più garantista quanto più i diritti sociali «permettono alle persone di rendere immuni i propri *standard* di vita dall'operare delle pure forze del mercato»⁵. È, infatti, l'opzione costituzionale circa la declinazione del rapporto tra economia, politica e diritti sociali a connotare il sistema di *welfare* vigente.

Lo Stato sociale costituzionale democratico, edificato in Europa nel secondo dopoguerra, si caratterizza in questo senso per il primato costitutivo della politica sull'economia, che «impone l'*Ergreifung*, la cattura costituzionale dell'economico»⁶, e che traduce, a livello normativo, la definizione sociologica del *welfare* redistributivo come sistema di demercificazione. Questo tratto fondante dello Stato sociale post-bellico rivela l'idea della

¹ A. BRIGGS, *The Welfare State in Historical Perspective*, in *European Journal of Sociology*, 1961, 221.

² T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, trad. it. a cura di S. Mezzadra, Laterza, Roma e Bari, 1992, 50.

³ Traggio qui spunto dalle riflessioni di S. GIUBBONI, A. PIOGGIA, *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2015, n. 2, 297-318.

⁴ G. ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990, spec. 3 e 35 ss.

⁵ *Ibidem*.

⁶ M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, n. 1, 124 ss., qui 161.

«autonomia del diritto nella sua funzione formativa dell'ordine economico-sociale», ovvero quel principio per cui «il diritto vincola le scelte politico-economiche dello Stato alle esigenze della giustizia materiale, alla realizzazione di un ordine giusto della società economica»⁷. E la costituzionalizzazione dei diritti sociali operata in quegli anni è, proprio, funzionale all'istituzione di «un nesso indissolubile tra stato di diritto e stato sociale, nel senso che solo l'intervento nell'economia da parte degli organi pubblici può realizzare lo stato di diritto in senso sostanziale, come sintesi di libertà e di eguaglianza»⁸.

È indubbio che lo schema costituzionale, democratico e sociale, di Stato, così configuratosi in Europa nel corso del *Trentennio glorioso*⁹, stia attraversando un periodo di strutturale crisi¹⁰: è la crisi stessa dell'Unione europea – politica e costituzionale, prima ancora che economica e finanziaria¹¹ –, resa evidente dalla grande depressione economico-finanziaria dell'ultimo decennio, a riversarsi direttamente nelle istituzioni portanti e nei meccanismi di legittimazione dello Stato sociale. È altresì vero, però, che, persino nei paesi dell'Unione su cui la grande recessione ha avuto il suo impatto più drammatico (i cosiddetti *Pigs*¹² dell'area euro, destinatari e vit-

⁷L. MENGONI, *Forma giuridica e materia economica* (1963), ora in ID., *Diritto e valori*, Il Mulino, Bologna, 1985, 147 ss., qui 159.

⁸*Ivi*, 159-160.

⁹Ovvero, quello successivo alla seconda guerra mondiale, nell'icastica espressione coniata da J. FOURASTIÉ, *Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Fayard/Pluriel, Paris, 1979.

¹⁰Si rinvia, per un opportuno approfondimento, a M. EVERSON, C. JOERGES, *Reconfiguring the Politics-Law Relationship in the Integration Project through Conflicts-Law Constitutionalism*, in *Eur. law jour.*, 2012, 644 ss. Inoltre, si vedano, per tutte, le analisi svolte da prospettive diverse – ma sul punto largamente convergenti – di W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, trad. it. di B. Anceschi, Feltrinelli, Milano, 2013; B. SPINELLI, *La sovranità assente*, cit.; H. BRUNKHORST, *Collective Bonapartism – Democracy in the European Crisis*, in *German Law Journal*, 2014, vol. 15, n. 6, 1177 ss.; C. JOERGES, S. GIUBBONI, *Diritto e politica nella crisi europea*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2013, n. 3, 343 ss.

¹¹Per queste notazioni, si rinvia a B. SPINELLI, *La sovranità assente*, Einaudi, Torino, 2014, 6 ss.

¹²*PIGS* o *PIIGS*, una sigla, neppure troppo «implicitamente dispregiativa» (e già solo per questo inaccettabile), formata dalle lettere iniziali dei Paesi deboli o periferici dell'Europa, usata per designare per l'appunto Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia e Spagna, un gruppo di Paesi che è divenuto, nell'opinione pubblica europea, il problema. Cfr. M. FERRERA, *Rotta di collisione. Euro contro Welfare?*, Laterza, Bari e Roma, 2016, 19 ss., spec. 25; G.M. BRERA, E. NESI, *Tutto è in frantumi e danza. L'ingranaggio celeste*, La Nave di Teseo, Milano, 2017.

time principali delle politiche di *austerity*), le istituzioni fondanti dello Stato sociale, sia pure indebolite, o mutate di forza, dimostrano di resistere alla crisi¹³, a dimostrazione che il paradigma del *Welfare state* non rappresenta più solo una dimensione del diritto positivo e costituzionale, ma individua una qualità costitutiva dello Stato contemporaneo¹⁴.

Nell'assetto originario, pertanto, la costituzione, criterio di legittimazione e strumento instaurativo del potere dello Stato democratico¹⁵, dichiarava la sua "ambizione normativa" nei confronti del potere *tout court*, tanto politico, quanto economico¹⁶. Per molti anni tale ambizione è stata soddisfatta, ma la realtà attuale mostra uno scenario profondamente mutato e, per certi versi, addirittura capovolto: la crisi della capacità prescrittiva delle costituzioni nazionali è evidente, e il fattore di legittimazione del potere sembra derivare non più dal consenso democratico, quindi dalla costituzione, ma da quel mondo economico che le costituzioni avevano imbrigliato e catturato, e pare vada individuato nei «nuovi beni pubblici essenziali»: stabilità macroeconomica, competitività e fiducia del mercato finanziario che i sistemi nazionali riescano a raggiungere e mantenere¹⁷.

La regressione della costituzione e del diritto costituzionale non vuol dire, però, «assorbimento indistinto del politico nell'economico»¹⁸ e crisi della politica: il periodo della globalizzazione, dagli anni Settanta fino ai giorni nostri, è connotato da una forte impronta politica, manifestazione precisa e consapevole di volontà di una nuova trasformazione sociale, estesa a tutto il mondo, costituita questa volta, però, da istanze decisionali ed organizzazioni non democratiche. Si afferma una politica nuova, insoddisfacente quanto alle tutele e garanzie democratiche, che vede interagire attori pubblici e privati e nella quale si intersecano le volontà di governi nazionali – o almeno di alcuni, quelli economicamente e finanziariamente più

¹³ V. ad es., T. TREU, *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, 2013, n. 4, 597 ss.

¹⁴ Cfr. S. GIUBBONI, A. PIOGGIA, *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, cit., che citano A. SUPLOT, *Grandeur et misère de l'État social*, Collège de France – Fayard, Paris Supiot, 2013, 28.

¹⁵ Cfr. M. FIORAVANTI, *Costituzione e politica: bilancio di fine secolo*, in L. ORNAGHI (a cura di), *La nuova età delle costituzioni. Da una concezione nazionale della democrazia a una prospettiva europea*, Il Mulino, Bologna, 2000, 49-67, qui 56.

¹⁶ M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, cit., 161.

¹⁷ Si veda, a tal proposito, F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016, 6. Ma già prima A. PREDIERI, *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, Giappichelli, Torino, 1998, spec. 190 ss.

¹⁸ M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, cit., 163.

forti –, organizzazioni internazionali tecnocratiche, sempre più potenti, che gestiscono il mondo finanziario e bancario, internazionale ed europeo, imprese transnazionali *leader* in settori strategici. In altri termini, «più che di una crisi della politica in sé si dovrebbe dunque parlare di una crisi della politica democratica e dal basso»¹⁹.

Sembra, pertanto, che – principalmente in forza dei vincoli introiettati dai trattati europei nei sistemi nazionali (da quello di Maastricht sino alla revisione dei meccanismi di *governance* economico-monetaria realizzata tra il 2011 e il 2013 per rispondere alla crisi dell'eurozona) – quei paradigmi costituzionali su cui erano stati edificati i modelli dello Stato sociale democratico in Europa stiano subendo un processo di profonda trasformazione, centrato sulla, ormai assegnata, preminenza alla garanzia del corretto – e libero – funzionamento dei mercati rispetto ai compiti di integrazione sociale. Ed è solo partendo da quelle classiche definizioni che è possibile mettere a fuoco il ribaltamento, in primo luogo, dell'assetto costituzionale del rapporto tra Stato sociale e integrazione europea – individuando i passaggi essenziali che lo hanno trasformato da un legame di “complementarità funzionale”²⁰ ad una pericolosa “rotta di collisione”²¹ – e, in secondo luogo, della gerarchia dei valori e principi delle costituzioni keynesiane del secondo dopoguerra, nel senso della “cattura del politico” da parte dell’“economico”, *rectius* del finanziario. Si sosterrà, infatti, che il radicarsi, graduale e per tappe, nell'ordinamento internazionale, europeo e nazionale, dei principi di stabilità macroeconomica, competitività e fiducia del mercato finanziario a vera e propria *Grundnorm* costituzionale, a scapito delle istanze di eguaglianza sostanziale e di solidarietà²², segni indubbiamente il «lento tramonto dello “Stato del benessere”» del ventesimo secolo e «l'alba di un inedito Stato sociale condizionato»²³, non più, e solamente, finanziariamente condizionato dalle risorse disponibili, ma anche «funzionalmente condizionato» nell'esercizio dei suoi poteri²⁴.

¹⁹ *Ivi*, 164.

²⁰ S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2003; nonché da ultimo ID., *Stato sociale e integrazione europea: una rivisitazione teorica*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 46 del 2017, 555 ss.

²¹ M. FERRERA, *Rotta di collisione*, cit.

²² Cfr. F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato*, cit., 10.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ivi*, 11.