

CICLO DI LEZIONI

“PER RAFFORZARE IL PROGETTO COSTITUZIONALE. IN RICORDO DI NAZARENO RE”

Dipartimento di scienze politiche, della comunicazione e delle relazioni internazionali (Università di Macerata) e Anpi/Comitato provinciale di Macerata

A.a. 2013/2014 - Tema: il lavoro

I DIRITTI FONDAMENTALI NEL TEMPO DELLA CRISI ECONOMICA (tra limite delle risorse disponibili e necessaria attuazione legislativa)

19 novembre 2013

Traccia della lezione

PRIMA PARTE LE DISPOSIZIONI DEDICATE AL LAVORO NELLA CARTA COSTITUZIONALE

Art. 1 – «L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro [...]».

- Alto valore simbolico della collocazione;
- stretto legame tra lavoro e democrazia.

Secondo la Corte costituzionale, dal punto di vista strettamente giuridico, la disposizione «afferma solo un principio ispiratore della tutela del lavoro, non vuole determinare i modi e le forme di questa tutela» (sent. n. 16/1980).

Art. 4 - «La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società»..

È stato definito un “diritto potenziale”, ovvero la Costituzione richiede che il legislatore ne promuova l'attuazione, secondo l'impegno che la Repubblica ha assunto; si tratta dunque di un diritto condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne deve dare.

Il diritto al lavoro non implica, secondo una interpretazione “forte”, il diritto ad avere un posto di lavoro e/o a conservarlo (sappiamo per regola di esperienza che non ci si può rivolgere ad un Tribunale per chiedere un posto di lavoro...), ma solo una “garanzia sociale”, ovvero esso esprime un vincolo per tutti i pubblici poteri (Stato, Regioni, EE.LL., etc.) rispetto all'obiettivo di creare le condizioni che possano concretamente assicurare alla generalità dei cittadini un impiego che consenta una vita dignitosa e lo sviluppo personale.

L'art. 4 Cost., dunque, pur non fondando alcun diritto soggettivo in capo ai singoli a trovare o a conservare una occupazione, e pur lasciando ampia discrezionalità al legislatore in ordine ai mezzi, modi, tempi etc. per realizzare la garanzia, genera in capo alla Repubblica il dovere di intervenire nella politica economica al fine di realizzare la maggior occupazione possibile alle condizioni date, nella prospettiva di un intervento che non ha effetto giuridico sul piano individuale, ma su quello generale (in quest'ottica emerge il collegamento con l'art. 3, comma 2, della Costituzione).

Cfr. Corte cost., sent. n. 61/1965: «Dal complessivo contesto del primo comma dell'art. 4 Cost. si ricava che il diritto al lavoro, riconosciuto ad ogni cittadino, è da considerare quale fondamentale diritto di libertà della persona umana, che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell'attività lavorativa. A questa situazione giuridica del cittadino – l'unica che trovi nella norma costituzionale in esame il suo inderogabile fondamento – fa riscontro, per quanto riguarda lo Stato,

da una parte il divieto di creare o lasciar sussistere nell'ordinamento norme che pongono o consentono di porre limiti discriminatori a tale libertà ovvero che direttamente o indirettamente la rinneghino, dall'altra l'obbligo – il cui adempimento è ritenuto dalla Costituzione essenziale all'effettiva realizzazione del descritto diritto – di indirizzare l'attività di tutti i pubblici poteri, e dello stesso legislatore, alla creazione di condizioni economiche, sociali e giuridiche che consentano l'impiego di tutti i cittadini idonei al lavoro».

La Corte, inoltre, ha più volte affermato che l'art. 4 è una “norma di indirizzo”, alla cui attuazione provvede, innanzitutto, il legislatore ordinario che, usando della propria discrezionalità politica, deve ragionevolmente operare un bilanciamento con gli altri diritti costituzionalmente garantiti e con gli altri interessi pubblici meritevoli di tutela costituzionale. Infatti, anche il diritto al lavoro, come tutti i diritti fondamentali di livello costituzionale non è un diritto assoluto. Esso rappresenta un “interesse” (o “valore”) da bilanciare necessariamente con gli altri di pari rango, dunque, in grado di subire restrizioni finalizzate a garantire altri interessi.

Cfr. Corte cost., sent. n. 365/1993: «La concreta disciplina del diritto al lavoro rientra nella discrezionalità del legislatore, il quale può dettare limiti a tutela di interessi pubblici e di valori primari». Ad es. la tutela di interessi generali giustifica la richiesta di requisiti di preparazione per svolgere alcune attività professionali.

Per ulteriori approfondimenti, si può leggere A. APOSTOLI, *Art. 4*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole, R. Bin, Cedam, 2008.

TITOLO III della Parte Prima della Costituzione – Rapporti economici

La cd. Costituzione economica:

Art. 35 – la tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni

Art. 36 – diritto alla retribuzione proporzionata e sufficiente

Art. 37 - protezione di maternità e infanzia

Art. 38 - diritto alla assistenza e alla previdenza sociale

Art. 39 – disposizione rimasta inattuata per quanto concerne la registrazione dei sindacati

Art. 40 – diritto di sciopero

Artt. 41-43 – subordinazione ad interessi sociali della proprietà privata e della iniziativa economica privata, diritti finalizzati anche alla crescita del benessere comune.

SECONDA PARTE

LA TUTELA DEI DIRITTI (IN PARTICOLARE DEI DIRITTI SOCIALI) IN TEMPO DI CRISI ECONOMICA

Assunto di partenza “tutti i diritti costano”.

La constatazione mette in crisi la tradizionale distinzione tra libertà (negative o di prima generazione) e diritti (positivi o di seconda generazione).

Per approfondimenti, si può leggere S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti*, Il mulino, 2000.

Da ciò derivano due implicazioni problematiche:

1. “La libertà dipende dalle tasse”.

Il tema ci conduce alla questione del rapporto tra diritti e doveri costituzionali: i primi costituiscono spesa nei bilanci pubblici per i quali è necessario avere entrate.

Cfr. art. 2 Cost.: «*i doveri inderogabili di solidarietà politica economica e sociale*».

Cfr. art. 53: «*Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. [...]*». Il criterio della progressività come strumento per la redistribuzione della ricchezza, funzionale al principio di uguaglianza sostanziale.

2. “La coperta è sempre corta”

Le risorse sono limitate e sempre insufficienti rispetto ai bisogni effettivi. La crisi economica può solo aggravare quanto già è fisiologico in tempi “ordinari”. La scarsa disponibilità delle risorse condiziona la tutela dei diritti ed in particolare dei diritti sociali. Il legislatore, incontrando il “limite delle risorse disponibili”, dunque deve fare scelte discrezionali. In questa scelta si sostanzia principalmente la decisione politica.

Il limite costituzionale che il legislatore incontra in questa scelta è il cd. “nucleo essenziale dei diritti fondamentali”.

Usando una metafora, si potrebbe dire che la Costituzione è, rispetto alla tutela dei diritti, un ombrello: il suo scopo non è impedire che si bagnino le scarpe, ma che si inzuppi il capo; ovvero, in altri termini, la tutela dei diritti è fisiologicamente una coperta corta...

Riferimenti di giurisprudenza costituzionale

- «Questa Corte ha ripetutamente affermato che la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie delle quali dispone; ma ha anche precisato [...] che le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana. Ed è certamente a quest’ambito che appartiene il diritto dei cittadini in disagiate condizioni economiche, o indigenti secondo la terminologia dell’art. 32 della Costituzione, a che siano loro assicurate cure gratuite» (sent. n. 309/1999).
 - «Al pari di ogni diritto a prestazioni positive, il diritto a ottenere trattamenti sanitari, essendo basato su norme costituzionali di carattere programmatico impositive di un determinato fine da raggiungere, è 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» (sent. n. 455/1990).
 - «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”» (sent. n. 240/1994).
 - «Va pure tenuto conto che esiste il limite delle risorse disponibili e che in sede di manovra finanziaria di fine anno spetta al Governo e al Parlamento introdurre modifiche alla legislazione di spesa, ove ciò sia necessario a salvaguardare l’equilibrio del bilancio dello Stato e a perseguire gli obiettivi della programmazione finanziaria» (sent. n. 99/1995)
- Da questo punto di vista, la riforma dell’art. 81 Cost. che ha introdotto il principio di equilibrio di bilancio non modifica molto le cose...

Il caso: il diritto alla istruzione dei disabili (sentenza della Corte costituzionale n. 80/2010)

La Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittima la legge finanziaria del 2008, nella parte in cui fissa un limite al numero degli insegnanti di sostegno ed elimina la possibilità di assumerli in deroga a tempo determinato.

«E’ vero che, secondo costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore nella individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili gode di discrezionalità [...]. Si deve tuttavia riaffermare che, sempre secondo la giurisprudenza di questa Corte, detto potere discrezionale non ha carattere assoluto e trova un limite nel «[...] rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati» [...].Risulta, pertanto, evidente che le norme impugnate hanno inciso

proprio sull'indicato «nucleo indefettibile di garanzie» che questa Corte ha già individuato quale limite invalicabile all'intervento normativo discrezionale del legislatore.

La scelta operata da quest'ultimo, in particolare quella di sopprimere la riserva che consentiva di assumere insegnanti di sostegno a tempo determinato, non trova alcuna giustificazione nel nostro ordinamento, posto che detta riserva costituisce uno degli strumenti attraverso i quali è reso effettivo il diritto fondamentale all'istruzione del disabile grave.

La *ratio* della norma, che prevede la possibilità di stabilire ore aggiuntive di sostegno, è, infatti, quella di apprestare una specifica forma di tutela ai disabili che si trovino in condizione di particolare gravità; si tratta dunque di un intervento mirato, che trova applicazione una volta esperite tutte le possibilità previste dalla normativa vigente e che, giova precisare, non si estende a tutti i disabili a prescindere dal grado di disabilità, bensì tiene in debita considerazione la specifica tipologia di handicap da cui è affetta la persona *de qua*.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, le disposizioni impugnate si appalesano irragionevoli e sono, pertanto, illegittime nella parte in cui, stabilendo un limite massimo invalicabile relativamente al numero delle ore di insegnamento di sostegno, comportano automaticamente l'impossibilità di avvalersi, in deroga al rapporto tra studenti e docenti stabilito dalla normativa statale, di insegnanti specializzati che assicurino al disabile grave il miglioramento della sua situazione nell'ambito sociale e scolastico».