



Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Dottorato di ricerca
in Diritto, Mercato e Persona
ciclo XXIX

Tesi di Ricerca

**Diritti costituzionali e misure di
austerità nell'Eurozona.
Dalla giurisprudenza della crisi al
caso del diritto all'istruzione in Italia**

SSD: IUS/08, IUS/21

Coordinatore del Dottorato

Ch.ma Prof.ssa Carmela Camardi

Supervisore

Ch.mo Prof. Andrea Pin

Dottorando

Matteo De Nes

Matricola 956055

Sommario

INTRODUZIONE	3
CAPITOLO I	9
VINCOLO ESTERNO, CRISI ECONOMICA E DIRITTI FONDAMENTALI NELL'EUROZONA	9
1. <i>LA COSTRUZIONE ASIMMETRICA DELL'UNIONE ECONOMICA MONETARIA E I PARAMETRI DI MAASTRICHT</i>	9
2. <i>DIRITTI FONDAMENTALI E MERCATO UNICO</i>	13
3. <i>LA CRISI ECONOMICA E LE RISPOSTE ADOTTATE NEL CONTESTO DELL'UEM</i>	16
3.1. <i>Le misure di sostegno finanziario: i c.d. "Fondi salva stati"</i>	17
3.2. <i>Le misure volte al controllo della spesa pubblica: dal Patto Europlus al Fiscal Compact</i>	24
4. <i>ULTERIORI ASIMMETRIE: LE OPERAZIONI MONETARIE NON CONVENZIONALI</i>	27
5. <i>MISURE DI AUSTERITÀ E TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI</i>	30
6. <i>CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE</i>	33
CAPITOLO II	35
LE CORTI E LA CRISI ECONOMICA	35
PARTE I – ESIGENZE ECONOMICO FINANZIARIE, DIRITTI FONDAMENTALI E PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ: PROFILI TEORICI E COMPARATI	35
1. <i>INTRODUZIONE</i>	35
2. <i>ORIGINI E SVILUPPO DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ IN GERMANIA</i>	37
3. <i>LA DIFFUSIONE GLOBALE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ</i>	39
3.1. <i>La proporzionalità nel sistema CEDU</i>	41
3.2. <i>La proporzionalità nelle Comunità europee e nell'Unione europea</i>	44
4. <i>PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ E DIRITTI SOCIALI: PROFILI TEORICI</i>	46
5. <i>PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ, ESIGENZE ECONOMICO-FINANZIARIE E DIRITTI FONDAMENTALI: UN PERCORSO COMPARATO</i>	49
5.1. <i>Lettonia</i>	49
5.2. <i>Ungheria</i>	50
5.3. <i>Francia</i>	51
5.4. <i>Grecia e Corte EDU</i>	52
5.5. <i>Portogallo</i>	54
6. <i>CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE</i>	56
PARTE II – LA CORTE COSTITUZIONALE ITALIANA E LA GIURISPRUDENZA DELLA CRISI	58
1. <i>DAGLI ANNI SETTANTA ALLE SOGLIE DEL NUOVO MILLENNIO: ADDITIVE DI PRESTAZIONE, DIRITTI FINANZIARIAMENTE CONDIZIONATI E CONTENUTO ESSENZIALE DEI DIRITTI</i>	58
2. <i>LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DELL'ATTUALE CRISI ECONOMICA</i>	61
2.1. <i>Vincoli di bilancio e coordinamento della finanza pubblica: l'impatto della giurisprudenza riguardante le autonomie locali</i>	64
2.2. <i>Recenti approcci al bilanciamento tra esigenze finanziarie e diritti fondamentali: le sentenze n. 10, 70 e 178 del 2015</i>	67
3. <i>CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE</i>	71
CAPITOLO III	74

IL CASO DEL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE	74
PARTE I – IL SETTORE DELL'ISTRUZIONE: DIRITTI, GOVERNANCE E FINANZIAMENTO	74
1. <i>IL SETTORE DELL'ISTRUZIONE NELLO STATO SOCIALE</i>	74
2. <i>IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE NELLE PRINCIPALI CARTE DEI DIRITTI UMANI</i>	77
3. <i>DIRITTO ALL'ISTRUZIONE E DIRITTO ALLO STUDIO NELLA COSTITUZIONE ITALIANA</i>	79
3.1. <i>I principi cardine in materia di istruzione</i>	79
3.2. <i>L'articolo 34 della Costituzione e il contenuto dei diritti all'istruzione e allo studio alla luce della giurisprudenza costituzionale</i>	81
4. <i>IL RIPARTO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE IN MATERIA DI ISTRUZIONE</i>	85
5. <i>IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO DELL'ISTRUZIONE</i>	90
5.1. <i>L'autonomia funzionale degli istituti scolastici, il finanziamento proveniente dal bilancio statale e il finanziamento residuale da parte degli enti territoriali</i>	91
5.2. <i>Problematiche connesse alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni</i>	95
6. <i>CRISI ECONOMICA, SPESA PUBBLICA IN MATERIA DI ISTRUZIONE E LA RIFORMA «BUONA SCUOLA»</i>	97
7. <i>L'IMPATTO DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA SUL SETTORE DELL'ISTRUZIONE.</i>	99
PARTE II – IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE NELLA CRISI ECONOMICA E LE SCUOLE PARITARIE	103
1. <i>CRISI ECONOMICA E RIFORMA DELLA SCUOLA: LA VEXATA QUAESTIO CIRCA IL FINANZIAMENTO PUBBLICO ALLA SCUOLA PRIVATA E LA PROSPETTIVA DELLA RAGIONEVOLEZZA E DELLA PROPORZIONALITÀ.....</i>	103
2. <i>«SENZA ONERI PER LO STATO»: UN DIBATTITO MAI SOPITO. VECCHI E NUOVI ARGOMENTI DOTTRINALI E LA SITUAZIONE FATTUALE</i>	104
3. <i>LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI FINANZIAMENTO DELLE SCUOLE PRIVATE</i>	108
4. <i>LA RECENTE GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA E DI LEGITTIMITÀ A CONFRONTO.....</i>	111
5. <i>LA POSSIBILE INTERPRETAZIONE DELLA CLAUSOLA “SENZA ONERI PER LO STATO” ALLA LUCE DELLE CATEGORIE DI REGOLA E PRINCIPIO</i>	116
6. <i>NUOVI SPUNTI INTERPRETATIVI DALLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE NEL TEMPO DELLA CRISI TRA DEFINIZIONE DEL NUCLEO ESSENZIALE DEI DIRITTI E PRINCIPI DI RAGIONEVOLEZZA E PROPORZIONALITÀ.....</i>	117
7. <i>FINANZIAMENTO DELLE SCUOLE PRIVATE PARITARIE E SCRUTINIO DI PROPORZIONALITÀ</i>	119
8. <i>CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: LO SPAZIO DELLE SCUOLE PRIVATE PARITARIE NEL NUCLEO ESSENZIALE DEL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE</i>	126
CONCLUSIONI.....	128
BIBLIOGRAFIA	132
ABSTRACT.....	150

Introduzione

Da ormai diversi anni, una parte importante della dottrina giuridica ha posto al centro delle proprie riflessioni gli effetti sulla tenuta dei tradizionali sistemi di *welfare* dell'attuale (perdurante) crisi economica, che a varie velocità ha coinvolto l'Europa in seguito allo scoppio della crisi finanziaria proveniente dagli Stati Uniti. La crisi stessa, e le diverse misure adottate per farvi fronte, hanno notevolmente accentuato gli squilibri e le asimmetrie strutturali della stessa Unione economica monetaria, che non solo non ha posto i Paesi aderenti nelle condizioni di imboccare la strada di uno sviluppo economico armonioso, ma, ed è il caso di diversi Stati del sud Europa (in particolare Grecia, Portogallo, Spagna, Irlanda e Italia), ha talora aggravato le loro condizioni. Le soluzioni concretamente adottate, infatti, si sono tradotte in consistenti misure di austerità, finalizzate da un lato a ridurre i *deficit* di bilancio e il debito pubblico mediante il contenimento della spesa, anche sociale, dall'altro a liberalizzare ulteriormente il mercato interno mediante interventi sulle discipline lavoristiche improntati a una maggiore flessibilità. Il presente lavoro, dopo una prima analisi delle torsioni e delle asimmetrie interne all'Eurozona esacerbate dall'attuale crisi economica, indagherà l'impatto dei provvedimenti di *austerity* sui diritti fondamentali e il ruolo svolto dalle Corti (in particolare dalla Corte costituzionale italiana), prospettando alcune possibili direttrici di sviluppo. La seconda parte sarà invece dedicata al *case study* della tutela del diritto all'istruzione in Italia nel suddetto contesto di crisi economica, da un punto di vista generale e con una focalizzazione particolare sulla problematica del finanziamento pubblico delle scuole paritarie.

Nell'introdurre le pagine che seguiranno, si vuole innanzitutto evidenziare che l'insistenza sul rigoroso rispetto delle *fiscal rules* dell'Eurozona a partire dallo scoppio della crisi ha oramai rivelato molti limiti, per stessa ammissione di diversi attori coinvolti nelle turbolente vicende dell'area euro dal 2010 sino ad oggi. Emblematico in tal senso è quanto espresso da Vítor Constâncio, vicepresidente della Banca centrale europea, che in un contributo scientifico del 2014 evidenziava come le criticità non provenissero *in primis* dalle finanze pubbliche: «the oldest narrative of the crisis, progressively corrected by academics but still popular with some segments of public opinion, goes more or less like

this: There was essentially nothing wrong with the initial design of EMU, and the crisis resulted mostly from the fact that several peripheral countries did not respect that design – in particular the fiscal rules of the Stability and Growth Pact – which generated the sovereign debt crisis»¹. Tuttavia, prosegue Constâncio, «there is no strong correlation between whether a Member State respected or not the Stability and Growth Pact before the crisis, and the yields being demanded by financial markets today. For instance, Germany and France did not respect the Pact in 2003–4; Spain and Ireland respected it more or less fully until 2007». I maggiori rischi, invece, riguardavano il settore della finanza privata, che nei Paesi del sud Europa aveva raggiunto livelli di indebitamento molto elevati, causati da un ingente flusso di capitali proveniente dai Paesi del centro dell'Europa favorito dall'adozione di una moneta unica². Tale situazione ha causato forti squilibri nelle bilance commerciali, divenuti poi insostenibili in seguito alla crisi economica internazionale³.

Solo in seguito alla crisi del settore finanziario privato iniziarono a registrarsi le prime forti tensioni sul mercato dei debiti sovrani, principalmente a causa dei salvataggi pubblici, del possibile collasso delle entrate fiscali e del conseguente aumento del ricorso al debito pubblico per finanziare la spesa sociale⁴. Con riferimento all'Italia, inoltre, spesso indicata come un Paese fortemente a rischio sotto il profilo dei conti pubblici, la Commissione europea, nel *Fiscal Sustainability Report* del 2012, affermava invece che non vi erano particolari problemi di sostenibilità del debito pubblico italiano nel lungo periodo⁵. Parimenti, i debiti pubblici di Irlanda, Spagna, Portogallo e Grecia non destavano timori significativi, essendo anzi in alcuni casi (Irlanda e Portogallo) particolarmente contenuti⁶.

Le risposte immediate si focalizzarono però sul rigoroso rispetto delle regole del Patto di stabilità e crescita, delineate con il Trattato di Maastricht e inasprite negli anni della

¹ V. CONSTÂNCIO, *The European Crisis and the Role of the Financial System*, in *Journal of Macroeconomics*, 39(2014), p. 251.

² Sul punto si vedano J. ARCAND, E. BERKES, U. PANIZZA, *Too Much Finance?*, IMF Working Paper, WP/12/161, 2012, consultabile in <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12161.pdf> (ultimo accesso settembre 2016).

³ V. CONSTÂNCIO, *The European Crisis*, cit., p. 250.

⁴ *Idem*. Sul punto si vedano anche P. DE GRAUWE, *The financial crisis and the future of the Eurozone*, Bruges European Economic Policy Briefings, n. 21/2010, consultabile in <https://www.coleurope.eu/sites/default/files/uploads/page/beep21.pdf> (ultimo accesso settembre 2016); A. BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, in *Costituzionalismo.it*, 11 gennaio 2012.

⁵ European Commission, *Fiscal Sustainability Report 2012*, consultabile in http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-8_en.pdf (ultimo accesso settembre 2016), pp. 41-43.

⁶ Si vedano, da ultimi e tra i tanti, R. BALDWIN, F. GIAVAZZI, *Introduction*, in R. Baldwin, F. Giavazzi (eds.), *The Eurozone Crisis. A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*, CEPR Press, London, 2015, pp. 29-31.

crisi, attivando politiche di austerità fortemente pro-cicliche sia in Paesi soggetti all'assistenza finanziaria della cosiddetta *Troika* (nelle sue molteplici vesti giuridiche – composta da Commissione europea, Banca centrale europea e Fondo monetario internazionale) sia in Paesi non soggetti ad essa, come l'Italia.

Il Fondo monetario internazionale, per mezzo del suo *Independent Evaluation Office (IEO)*, a distanza di sei anni dal primo intervento in Grecia ha compiuto un'analisi molto critica del suo operato nelle operazioni di assistenza finanziaria, avendo come canoni di riferimento le regole e prassi del Fondo stesso⁷. Gli interventi in Grecia, Irlanda e Portogallo, innanzitutto, sono stati eccezionalmente cospicui rispetto agli standard usuali di intervento del Fondo, ed hanno rappresentato solo una parte del totale dell'assistenza finanziaria (ad essi bisogna infatti aggiungere le somme messe a disposizione dalle istituzioni europee e dagli Stati membri dell'Eurozona). I programmi contenenti le proiezioni economiche di accompagnamento alla concessione dei prestiti, inoltre, hanno manifestato un eccessivo ottimismo nelle previsioni di crescita di Grecia e Portogallo, poi rivelatesi errate alla prova dei fatti⁸. A ciò si sono aggiunte numerose preoccupazioni per le modalità di intervento del Fondo nella crisi dell'area euro, talora caratterizzate da scarsa *accountability* e trasparenza⁹.

Infine l'*Economic Counsellor* del Fondo (Olivier Blanchard) nel 2015 ha in parte confermato le numerose critiche ad esso rivolte con riferimento alla destinazione delle somme dell'assistenza finanziaria nel caso greco, finalizzate soprattutto a ripagare le istituzioni finanziarie straniere creditrici più che a sostenere la ripresa del Paese¹⁰: «an

⁷ Cfr. IEO (Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund), *The IMF and the Crisis in Greece, Ireland and Portugal: An Evaluation by the Independent Evaluation Office*, July 8, 2016, consultabile in <http://www.ieo-imf.org/ieo/pages/CompletedEvaluation267.aspx> (ultimo accesso settembre 2016).

⁸ Ivi, pp. 14-15: «Portugal, after allowing its EFF [Extended Fund Facility]-supported program to elapse in June 2014 without completing the final review, also regained market access, though its growth has not yet picked up and unemployment and the debt-to-GDP ratio remain high. In Greece, the SBA [Stand-By Arrangements]-supported program, after an impressive start, went off track following the third review amid mounting uncertainties about the future of the country in the euro area. The program was canceled in March 2012 to be succeeded by a new one. Compared to the initial program projection for 2012, Greek GDP was lower by more than 15 percent, and unemployment stood at over 25 percent. The country's debt-to-GDP ratio continued to rise despite the sovereign debt restructuring of 2012».

⁹ Alcuni documenti in materie particolarmente sensibili sono stati predisposti al di fuori delle procedure ordinarie (ivi, p. viii).

¹⁰ Sul punto si veda in particolare J. ROCHOLL, A. STAHLER, *Where did the Greek Bailout Money Go?*, ESMT (European School of Management and Technology) White Paper, WP-16-02, 2016, consultabile in <https://www.esmt.org/where-did-greek-bailout-money-go> (ultimo accesso settembre 2016), dove gli autori compiono un'analisi descrittiva giungendo alla conclusione che i vari bail-out della Grecia (dal 2010 in poi) hanno portato un contributo al bilancio pubblico Greco pari a meno del 5% del totale degli interventi, mentre

important fraction of the funds in the first program were used to pay short term creditors, and to replace private debt by official debt. The bail-out did not however only benefit foreign banks, but also Greek depositors and households, as one-third of the debt was held by Greek banks and other Greek financial institutions»¹¹.

Nel quadro brevemente descritto, il Parlamento europeo e le Nazioni unite hanno evidenziato significative diminuzioni nei livelli di tutela di diritti fondamentali (quali il diritto alla salute e all'assistenza sociale, diritti previdenziali, diritti dei lavoratori, diritto all'istruzione, diritto di accesso alla giustizia, ecc.) derivanti dall'adozione delle misure di austerità¹². In più occasioni, le Corti costituzionali o supreme dei Paesi coinvolti si sono espresse su tali misure adottate a livello interno. Anche la Corte EDU e la Corte di giustizia dell'Unione europea hanno giocato un ruolo di primo piano nel complesso intreccio della governance dell'Eurozona. Il punto critico con cui esse hanno dovuto misurarsi è stato il possibile (o meno) bilanciamento tra esigenze economico-finanziarie e tutela dei diritti fondamentali. Ne emergono argomentazioni talora molto diverse, che hanno condotto ad esiti opposti a seconda delle circostanze. Uno dei punti in comune, tuttavia, è dato dall'utilizzo del principio di proporzionalità, ancorché secondo diverse forme non sempre lineari e coerenti, con lo scopo almeno teorico di poter tenere in

della maggior parte delle risorse finanziarie prestate hanno beneficiato i precedenti creditori sotto forma di pagamenti di interessi o di parte della quota capitale.

¹¹ O. BLANCHARD, *Greece: Past Critiques and the Path Forward*, in *IMFdirect*, <https://blog-imfdirect.imf.org/2015/07/09/greece-past-critiques-and-the-path-forward/> (ultimo accesso settembre 2016).

¹² Cfr. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *The impact of the crisis on fundamental rights across Member States of the EU. Comparative Analysis*, consultabile in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL_STU\(2015\)510021_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL_STU(2015)510021_EN.pdf) (ultimo accesso settembre 2016); UN General Assembly, *Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights*, consultabile in <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/IEDebtIndex.aspx> (ultimo accesso settembre 2016). Inoltre, diversa parte della dottrina ha sottolineato come la conformazione della c.d. nuova governance economica europea abbia comportato notevoli torsioni nei sistemi costituzionali degli Stati membri e nell'Unione europea (cfr. E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, Costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Politica del diritto*, n. 4/2013, pp. 481-558), sia con riferimento alla tutela dei diritti contenuti nelle rispettive Carte (ma anche in Carte internazionali quali la CEDU e nella stessa Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – cfr. M.E. SALOMON, *Of Austerity, Human Rights and International Institutions*, LSE Law, Society and Economy Working Papers 2/2015, consultabile in <http://www.lse.ac.uk/humanRights/documents/2015/salomonWpsAusterity.pdf> - ultimo accesso settembre 2016), sia sotto il profilo dell'aggravamento del noto e assai a lungo dibattuto deficit democratico delle istituzioni dell'Unione (cfr. C. JOERGES, *Europe's Economic Constitution in Crisis and the Emergence of a New Constitutional Constellation*, in *German Law Journal*, n. 5/2014, pp. 985-1028; M. DAWSON, F. DE WITTE, *Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis*, in *The Modern Law Review*, 2013, 76(5), pp. 817-844; N. SCICLUNA, *Politicization without democratization: How the Eurozone crisis is transforming EU law and politics*, in *I-CON*, n. 3/2014, pp. 545 ss.).

considerazione all'interno del giudizio tutti i diritti e gli interessi coinvolti, per giungere a conclusioni fondate su basi il più possibile oggettive.

Il presente lavoro si propone quindi di indagare anche l'evoluzione del principio di proporzionalità in chiave teorica e comparata, focalizzandosi in particolare sull'utilizzo fattone dalle Corti nel problematico bilanciamento tra vincoli finanziari e diritti fondamentali (in particolare sociali) nel contesto delle politiche di austerità. Successivamente, saranno analizzate le posizioni assunte dalla Corte costituzionale italiana, impegnata *in primis* a sciogliere tale nodo nei rapporti conflittuali tra Stato ed enti territoriali, in cui si sono registrate le maggiori criticità in termini di erogazione dei servizi essenziali alla popolazione, messi a dura prova dal vincolo esterno derivante dall'appartenenza all'Unione economica e monetaria. L'approccio scelto non opererà una netta distinzione tra diritti sociali e diritti di libertà presupponendo che solo per i primi si pongano problemi di tenuta a fronte della crisi economica. Come infatti sottolineato da autorevole dottrina, il rispetto del principio di eguaglianza, e in particolare nella sua accezione di eguaglianza sostanziale, cardine portante dei diritti sociali, non appare in contraddizione con le tradizionali libertà negativa; al contrario, al pari di queste, è un presupposto logico e storico della democrazia stessa¹³. Gli stessi diritti di libertà, del resto, richiedono una qualche forma di intervento pubblico, con conseguenti oneri cui far fronte¹⁴.

L'ultima parte del lavoro sarà invece dedicata a un caso specifico riguardante la tutela del diritto all'istruzione in Italia. Dopo una sintetica ricognizione dei principali cardini che a livello costituzionale informano l'attuazione di tale fondamentale diritto, sarà analizzato nel dettaglio il dibattuto problema del finanziamento pubblico alla scuola privata, calato nel contesto della crisi economica. Tale tema ben si presta, come *case study*, alla riflessione circa il bilanciamento tra esigenze economico-finanziarie e diritti fondamentali, per la varietà dei profili in esso riscontrabili: vincoli finanziari, dicotomia o conciliazione tra pubblico e privato nell'erogazione dei servizi legati all'istruzione, libertà di educazione. Il tentativo di natura teorica che vorrà essere proposto è l'applicazione del principio di

¹³ Cfr. M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in A. Pace (a cura di), *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Cedam, Padova, 1995, pp. 97 ss. Il tema, come noto, è molto vasto e ricco di posizioni diverse. Per una ricostruzione si vedano, oltre al citato scritto di M. LUCIANI, anche A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 123 ss.; G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1981, pp. 755 ss.; R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992, pp. 102 ss.

¹⁴ M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit., p. 121. Sul punto si veda anche il noto scritto di S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Il Mulino, Bologna, 2000.

INTRODUZIONE

proporzionalità, secondo i canoni più rigorosi delineati dalla migliore dottrina e da alcune pronunce della Corte costituzionale italiana, al finanziamento pubblico delle scuole private paritarie. Sebbene la stessa Corte costituzionale non sembri aver ancora sedimentato l'utilizzo di tale strumento di scrutinio in una precisa forma, il suo coerente e trasparente utilizzo emerge in modo evidente da alcune significative pronunce (tra tutte la sentenza n. 1 del 2014 in materia elettorale e la n. 10 del 2015 sulla c.d. *Robin Hood tax*). L'applicazione del principio di proporzionalità in questo caso, quindi, potrebbe suggerire nuovi percorsi di riflessione, in un contesto in cui il Giudice delle leggi si trova spesso a dover soppesare più diritti e interessi, tra loro e con asserite esigenze di bilancio dello Stato centrale o degli enti periferici.

Capitolo I

VINCOLO ESTERNO, CRISI ECONOMICA E DIRITTI FONDAMENTALI NELL'EUROZONA

Sommario: 1. La costruzione asimmetrica dell'Unione economica monetaria e i parametri di Maastricht; 2. Diritti fondamentali e mercato unico; 3. La crisi economica e le risposte adottate nel contesto dell'UEM; 3.1. Le misure di sostegno finanziario: i c.d. "Fondi salva stati"; 3.1.2. L'ESM e il diritto dell'Unione europea: il caso *Pringle*; 3.2. Le misure volte al controllo della spesa pubblica: dal *Patto Europlus* al *Fiscal Compact*; 4. Ulteriori asimmetrie: le operazioni monetarie non convenzionali; 5. Misure di austerità e tutela dei diritti fondamentali; 6. Considerazioni conclusive.

1. La costruzione asimmetrica dell'Unione economica monetaria e i parametri di Maastricht

La profonda crisi economico-finanziaria che ha colpito la maggior parte degli Stati europei a partire dal 2008 ha notevolmente amplificato il risalente dibattito sulle asimmetrie della costruzione dell'Unione economica monetaria (d'ora in avanti UEM), da più parti riconosciute non solo come ostacoli inevitabili a una crescita economica armoniosa dei Paesi facenti parte dell'area euro, ma anche come cause di profondi squilibri tra essi¹. La separazione tra politica monetaria, da un lato, e politiche economiche e fiscali, dall'altro, tradizionalmente considerate due facce della stessa medaglia, rappresenta l'asimmetria più evidente². In più si aggiunga che la costruzione dell'UEM è avvenuta sottovalutando i postulati della teoria delle Aree valutarie ottimali³, secondo cui un'area valutaria unica deve possedere determinati requisiti di omogeneità al fine di evitare che «shock asimmetrici» mettano a repentaglio l'intero sistema economico⁴.

Nel tentativo di ovviare a tali asimmetrie, la decisione di adottare la moneta unica europea, avvenuta con il Trattato di Maastricht del 1992, ha comportato la definizione di

¹ Si veda in particolare R. BALDWIN, F. GIAVAZZI (eds.), *The Eurozone Crisis. A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*, cit.

² Cfr. A. HINAREJOS, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, OUP, Oxford, 2015, pp. 3 e ss.

³ Cfr. R. MUNDELL, *A Theory of Optimum Currency Areas*, in *American Economic Review*, vol. 51, 1961, n. 4.

⁴ Sulle problematiche legate a un'unione monetaria incompleta si veda P. DE GRAUWE, *Economia dell'unione monetaria*, Il Mulino, Bologna, 2012.

misure volte all'omogeneizzazione dei sistemi delle finanze pubbliche dei Paesi aderenti⁵. Il principale obiettivo era quello di evitare perdite di valore della moneta per effetto di eventuali squilibri di bilancio di alcuni Paesi partecipanti. Dal momento che la politica fiscale, ovvero l'attività di raccolta del gettito e di redistribuzione nell'economia, restava (e resta) in capo agli Stati, l'introduzione di una serie di *fiscal rules* doveva servire a ovviare «il paradosso per cui l'Unione ha una politica monetaria comune ma al contempo molteplici e differenziate politiche fiscali nazionali»⁶.

In questo modo, la creazione dell'UEM ha seguito i dettami della Nuova macroeconomia classica, che ha di fatto plasmato la cosiddetta Costituzione finanziaria europea (ovvero l'insieme di regole primarie dell'UEM in materia di finanza pubblica e politica economica)⁷, avendo come cardini la stabilità dei prezzi e il contenimento dell'inflazione, sotto la conduzione dell'indipendente Banca centrale europea (BCE). Secondo gli orientamenti di tale scuola di pensiero, la stabilità monetaria svolge un ruolo fondamentale per ottimizzare il funzionamento del mercato, mentre l'intervento del decisore politico sulle politiche fiscali e il ricorso all'indebitamento sarebbero da limitare, poiché ritenuti forieri di inefficienze⁸. L'assioma affermato da Maastricht in poi, dunque, è stato quello «secondo cui il modello ottimale per il conseguimento della crescita economico-sociale deve fondarsi sulla libera azione delle forze di mercato, sorretta dalle politiche economiche e monetarie deflazionistiche»⁹. Le fondamenta della stessa integrazione monetaria poggiano su di un modello generale influenzato dalla dottrina dell'ordoliberalismo, secondo la quale il presidio del meccanismo concorrenziale deve essere lo scopo principale dell'azione dei pubblici poteri¹⁰.

L'articolo 104 del Trattato di Maastricht (ora art. 126 TFUE), innanzitutto, ha previsto il fondamentale obbligo per gli Stati membri di evitare disavanzi eccessivi. Il protocollo n. 20, allegato al Trattato, stabilisce che il disavanzo pubblico (*deficit*), inteso come

⁵ Sul punto la letteratura è vastissima. Per una prima analisi generale, e rinviando a più puntuali riferimenti nel corso della trattazione, si vedano G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007; G. BIANCHI, *Euro* (ad vocem), in *Digesto, pluris-cedam.utetgiuridica.it*, 2013; G. VEGAS, *Il nuovo bilancio pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 33.

⁶ G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2012, p. 16.

⁷ Cfr. E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Politica del diritto*, n. 4/2013, p. 489.

⁸ Ivi, p. 496.

⁹ G. BUCCI, *La Banca centrale e il potere economico-monetario*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Jovene, Napoli, 2012, p. 447.

¹⁰ Cfr. A. SOMMA, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, DeriveApprodi, Roma, 2014; C. JOERGES, *Europe's Economic Constitution in Crisis and the Emergence of New Constitutional Constellation*, in *German Law Journal*, n. 5/2014, pp. 985-1027.

indebitamento netto, ovvero la differenza tra tutte le entrate e le spese decurtate delle operazioni finanziarie, non deve superare il 3% del PIL. L'ammontare del debito pubblico, utilizzato via via per colmare i disavanzi, inoltre, non dovrebbe superare il 60% del PIL¹¹. Il Trattato, tuttavia, ha previsto due significative eccezioni al rispetto dei vincoli sul disavanzo: a) qualora il rapporto tra *deficit* e PIL sia in sostanziale e continua diminuzione e abbia raggiunto un valore vicino al valore di riferimento; b) qualora l'eccedenza del *deficit* abbia carattere eccezionale e temporaneo e sia anch'essa vicina al valore di riferimento¹².

La procedura sanzionatoria in caso di violazione di tali disposizioni, tuttavia, si presentava piuttosto debole. Il *deficit* di bilancio non veniva considerato automaticamente eccessivo ma era prevista una previa valutazione della Commissione europea e una decisione del Consiglio nella veste di ECOFIN¹³. Le eccezioni, inoltre, si prestavano a interpretazioni troppo estensive, mentre le sanzioni non venivano quantificate con precisione¹⁴.

Il sistema di vincoli economico-finanziari venne così reso più rigido attraverso il Patto di stabilità e crescita (d'ora in poi PSC), adottato con due regolamenti del Consiglio nel 1997¹⁵. Il PSC prevede l'impegno degli Stati membri dell'Unione monetaria al rispetto di un *deficit* pubblico tendente al pareggio o addirittura in *surplus*¹⁶. Il *deficit* viene considerato eccezionale e temporaneo, evitando l'intervento della Commissione, in presenza di un determinato declino annuo del PIL¹⁷. I Paesi aderenti, inoltre, devono predisporre dei programmi di stabilità e dei programmi di convergenza nei quali illustrare le modalità di raggiungimento di tali obiettivi; tali programmi sono a loro volta esaminati dalla Commissione e dall'ECOFIN¹⁸. Qualora la Commissione ravvisi il rischio di *deficit*

¹¹ Cfr. art. 1 e 2 del Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato al Trattato sull'Unione Europea.

¹² Cfr. art. 104 C, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione Europea. In generale sulla definizione dei c.d. parametri di Maastricht si v. G. RIVOSACCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., p. 361 ss.

¹³ Cfr. art. 104 C, paragrafi 3-6, Trattato sull'Unione europea.

¹⁴ Cfr. G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica*, cit., p. 17.

¹⁵ Regolamento (CE) n. 1466 del 1997 e Regolamento (CE) n. 1467 del 1997.

¹⁶ Cfr. art. 3, comma 2, Regolamento (CE) n. 1466 del 1997.

¹⁷ Cfr. art. 2, commi 2 e 3, Regolamento (CE) n. 1467 del 1997: la diminuzione annua del PIL deve essere almeno del 2%. Il Consiglio, tuttavia, può ritenere eccezionale anche una contrazione minore, compresa tra lo 0,75% e il 2%.

¹⁸ Programmi di stabilità per i Paesi del cosiddetto "Eurosistema", programmi di convergenza per gli altri Paesi dell'Unione. A tali programmi sono dedicate le sezioni nn. 2 e 3 del Regolamento (CE) n. 1466 del 1997.

eccessivo, l'ECOFIN apre una procedura d'infrazione che può portare all'imposizione di sanzioni pecuniarie¹⁹.

Diversa parte della dottrina ha sottolineato una certa compressione dell'autonomia statale derivante dal PSC, sostenendo che la limitazione della politica fiscale giunge inevitabilmente a influenzare gli indirizzi politici nel loro complesso²⁰, in un contesto in cui un potere notevole è affidato a istituzioni che non sono espressione democratica delle comunità politiche nazionali. A ciò si aggiunga che la rigorosa applicazione della cosiddetta *no bail out clause* (articoli 101-103 TCE, ora 123-125 TFUE) preclude ogni forma di sostegno finanziario nei confronti degli Stati aderenti alla moneta unica, salvo casi eccezionali in cui «sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia» o in casi di calamità naturali o circostanze che sfuggano al controllo da parte di uno Stato membro (articolo 100 TCE, ora 122 TFUE).

Tali disposizioni venivano considerate necessarie affinché potesse avere successo l'integrazione monetaria, ritenuta a sua volta, dai sottoscrittori del Trattato di Maastricht, come un passo fondamentale e necessario verso una vera integrazione politica. Con le parole di Tommaso Padoa-Schioppa, «la strada verso una moneta comune assomiglia a una reazione a catena in cui ogni passo risolve una contraddizione preesistente e ne genera una nuova che, a sua volta, richiede un altro passo»²¹. In questo modo, gli Stati membri, pur mantenendo competenze piene nei principali settori attinenti al tradizionale *Welfare State* e conservando il loro pieno potere sulla leva fiscale, hanno rinunciato alla possibilità di porre in essere politiche redistributive tramite manovre monetarie, unitamente all'auto-imposizione di vincoli esterni nella gestione della spesa pubblica.

A tutti i livelli interni di governo, quindi, dallo Stato alle Regioni agli enti locali, le principali scelte economico-finanziarie dipendono in modo rilevante dagli indirizzi macroeconomici provenienti dalle istituzioni dell'Unione europea (si pensi al cosiddetto patto di stabilità interno, che definisce la partecipazione degli enti territoriali agli obiettivi

¹⁹ Si vedano le sezioni 2-4 del Regolamento (CE) n. 1467 del 1997.

²⁰ Cfr. G. GUARINO, *Eurosistema. Analisi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 47: «[i] vincoli di bilancio hanno un effetto che va ben oltre il settore finanziario. Per gli Stati che abbiano toccato i livelli prefissati discende dai vincoli una sostanziale compressione dell'ambito delle decisioni discrezionali, che in una situazione estrema, potrebbe concretizzarsi in una quasi totale eliminazione della capacità politica». Sul punto si veda anche F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Cedam, Padova, 2000, pp. 192 ss.

²¹ T. PADOA-SCHIOPPA, *The Euro and its Central Bank. Getting United after the Union*, The Mit Press, Cambridge, 2004, p. 14; la traduzione del brano si trova in L. ZINGALES, *Europa o no. Sogno da realizzare o incubo da cui uscire*, Milano, Rizzoli, 2014.

di convergenza ai parametri di Maastricht). Le note criticità legate al *deficit* di legittimazione democratica dell'Unione europea, quindi, unite a una sempre maggiore incisività delle sue istituzioni, hanno contribuito a creare una certa distanza tra governanti e governati in relazione alle questioni finanziarie e fiscali, e definire con precisione il centro di potere cui imputare la responsabilità ultima delle scelte da giudicare con il voto può rivelarsi un'operazione complessa.

Diversa parte della dottrina ha evidenziato e analizzato tale approccio, caratterizzato dall'aggancio a vincoli esterni utilizzati per giustificare interventi normativi altrimenti di difficile attuazione²². Tali vincoli hanno causato un fenomeno di sostanziale auto–deresponsabilizzazione politica rispetto a determinate scelte economico–finanziarie, ritenute le uniche possibili poiché direttamente derivanti dall'appartenenza all'UEM e rispondenti di fatto alla logica di orientare in senso neoliberale le economie dei singoli Stati²³.

Come sottolineato da parte della dottrina, «il Governo e la responsabilità in materia politica, economica e fiscale sono stati sostituiti da un insieme impersonale di regole in cui nessuno si assume la responsabilità»²⁴.

2. Diritti fondamentali e mercato unico

Nel contesto delle Comunità europee, il percorso di riconoscimento dei tradizionali diritti collegati al *Welfare State* è stato piuttosto travagliato. Nei Trattati europei originari, infatti, non venne inserito alcun catalogo di diritti fondamentali, per evitare, come evidenziato da autorevole dottrina, che si espandessero eccessivamente le competenze della Comunità a discapito degli Stati membri²⁵. In successivi passaggi del processo di integrazione, tuttavia, i diritti fondamentali hanno acquisito importanza sempre maggiore nel diritto comunitario prima e dell'Unione poi. Nella nota sentenza *Stauder* del 1969, ad esempio, la Corte di Giustizia ha affermato che «i diritti fondamentali della persona (...)

²² Cfr. K. FEATHERSTONE, *The Political Dynamics of the Vincolo Esterno: the Emergence of EMU and the Challenge to the European Social Model*, in *Queen's Papers on Europeanisation*, 2001, n. 6; sul punto si veda anche A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e 'guerra delle razze'. Strategie di riattivazione del conflitto in Europa*, in *Rivista AIC*, 2015, n. 3, pp. 4–8.

²³ Cfr. A. BAGNAI, *Europe's Paradoxes*, in *Phenomenology and Mind*, 2015, n. 8, pp. 112–115.

²⁴ G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica*, cit., p. 23.

²⁵ Cfr. J.H.H. WEILER, *Il sistema comunitario europeo*, Il Mulino, Bologna, 1985, pp. 139-140.

fanno parte dei principi generali del diritto comunitario, di cui la corte garantisce l'osservanza»²⁶. Tale orientamento giurisprudenziale ha certamente influenzato le modifiche al diritto primario avvenute tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio dei Novanta. In particolare, con il Trattato di Maastricht, articolo F, comma 2, venne inserita la seguente disposizione: «l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (...) e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario». Come evidenziato da parte della dottrina, inoltre, già dall'Atto Unico europeo del 1986, «la coesione economica e sociale diviene espressamente un obiettivo prioritario della Comunità, per essere infine riconosciuta come politica dal Trattato di Maastricht (...), negli articoli da 158 a 162 del Trattato CE»²⁷. Il Trattato di Lisbona, infine, ha rafforzato tali obiettivi sociali, mediante, in particolare: a) l'articolo 3 TUE, che inserisce tra gli obiettivi dell'Unione la piena occupazione, il progresso sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e la protezione sociale; b) l'articolo 9 TFUE, secondo cui «nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana»; c) l'articolo 152 TFUE, che riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali.

Con riferimento a tali disposizioni dei Trattati, tuttavia, parte della dottrina ne ha sottolineato il carattere meno incisivo rispetto ad altre disposizioni²⁸. L'articolo 9 TFUE, ad esempio, utilizza l'espressione l'Unione «tiene conto» delle esigenze connesse alla tutela dei diritti sociali, mentre in altre norme, legate a specifiche competenze dell'Unione, il Trattato utilizza termini senza dubbio più stringenti. L'articolo 11 TFUE, ad esempio, relativo ad una materia di competenza concorrente dell'UE²⁹, stabilisce che «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente *devono* essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione»³⁰.

²⁶ Sent. Corte di giustizia, 12 novembre 1969, Causa 29-69, punto 7, *In diritto*.

²⁷ D.U. GALETTA, *La tutela dei diritti fondamentali (in generale, e dei diritti sociali in particolare) nel diritto UE dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 5-6/2013, pp. 1175 e ss. (corsivo aggiunto).

²⁸ Cfr. A. PERULLI, *Diritti sociali fondamentali e regolazione del mercato nell'azione esterna dell'Unione europea*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 2/2013, p. 329.

²⁹ Ai sensi dell'art. 4 TFUE.

³⁰ Corsivo aggiunto.

Con il Trattato di Lisbona del 2007, in ogni caso, si è affermata una visione maggiormente organica dei diritti fondamentali (tra cui anche i diritti sociali). Un passaggio fondamentale è avvenuto con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza nel 2000 e divenuta parte del diritto primario europeo per effetto proprio del Trattato di Lisbona³¹. In particolare, nella Carta di Nizza sono stati inseriti due titoli (III e IV) rubricati rispettivamente «uguaglianza» e «solidarietà», in cui sono espressamente riconosciuti: il diritto di uguaglianza di fronte alla legge, il principio di non discriminazione, la tutela della diversità culturale, religiosa e linguistica, la parità tra donne e uomini, i diritti del minore, degli anziani e delle persone disabili, numerosi diritti dei lavoratori, la tutela della vita familiare e professionale, della sicurezza sociale, il diritto all'assistenza sociale, la protezione della salute e dell'ambiente e la tutela dei consumatori. Altri riferimenti ai diritti sociali, inoltre, sono presenti in diverse disposizioni della Carta, come l'articolo 14 riguardante il diritto all'istruzione³².

Come noto, tuttavia, tali diritti sono sanciti in «norme dei Trattati che fissano obiettivi politici alle quali non corrispondono competenze normative dell'Unione»³³. L'articolo 51 della Carta, del resto, stabilisce espressamente che le sue disposizioni «si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione nei trattati». Tale disposizione, inoltre, risulta interpretata in modo stringente dalla Corte di giustizia, la quale tende a operare una rigorosa applicazione del riparto di competenze tra Unione e Stati. Come evidenziato da parte della dottrina, «[l]addove non è stata esercitata, in concreto, la competenza dell'Unione, non essendovi una disciplina di rango legislativo, non vi sarebbe “copertura” della Carta, dunque in definitiva non vi

³¹ Art. 6, TUE.

³² «1. Ogni persona ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua. 2. Questo diritto comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria. 3. La libertà di creare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici, così come il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche, sono rispettati secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio» Per ulteriori approfondimenti si veda il cap. III, parte I.

³³ E. LONGO, *Le relazioni giuridiche nel sistema dei diritti sociali. Profili teorici e prassi costituzionale*, Cedam, Padova, 2012, p. 196, e la dottrina ivi citata. Si vedano inoltre A. D'ALOIA, *Diritti sociali e politiche di uguaglianza nel “processo” costituzionale europeo*, in M. Scudiero (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Jovene, Napoli, 2002, pp. 872 ss; M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Politica del diritto*, n. 3/2000.

sarebbero diritti dei cittadini dell'Unione»³⁴. La giurisprudenza della Corte di giustizia, inoltre, appare orientata a un riconoscimento dei diritti sociali, in particolare dei lavoratori, strettamente funzionale alle libertà economiche dell'Unione, permettendo un tendenziale livellamento verso il basso della tutela dei diritti sociali stessi all'interno del mercato unico³⁵.

Come evidenziato, quindi, le competenze dell'Unione non consentono un suo intervento diretto negli ambiti propri del *Welfare State*, che rimangono tuttora prerogativa degli Stati nazionali, con riferimento all'intensità della tutela e al loro finanziamento. Tale prerogativa, tuttavia, risulta influenzata dal livello di governo europeo sotto entrambi i profili: con riferimento all'intensità della tutela, il bilanciamento tra i diritti sociali e le libertà economiche tende a favorire quest'ultime, alla luce di un'interpretazione che vede i diritti civili ed economici nei fatti prevalenti su quelli sociali³⁶; in relazione al loro finanziamento, poi, le politiche nazionali di *welfare* risultano inevitabilmente condizionate dai vincoli derivanti dall'appartenenza all'UEM.

3. La crisi economica e le risposte adottate nel contesto dell'UEM

La grave crisi finanziaria, manifestatasi nel 2007 negli Stati Uniti in seguito alla grande bolla immobiliare dei mutui *subprime*, ha assunto carattere globale e perdurante, estendendosi anche in Europa a partire dal 2008. Nel 2010 si sono verificate le prime forti tensioni nei mercati dei titoli pubblici³⁷, tradottesi in una crisi dei debiti sovrani che ha comportato l'adozione di strumenti economico-giuridici per molti aspetti inediti, confermando la fragilità dell'impianto su cui si fonda la stessa UEM e delle leve a disposizione della BCE³⁸. In via preliminare, è necessario sottolineare che le soluzioni non hanno rappresentato una rottura con il *mainstream* dell'approccio monetarista e dalle teorie

³⁴ P. BIANCHI, *I diritti sociali dopo Lisbona: prime risposte dalla Corte di giustizia*, in M. Campedelli, P. Carrozza, L. Pepino, *Diritto di welfare*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 135; si veda, inoltre, la giurisprudenza della Corte di giustizia citata alle pp. 129-134.

³⁵ Il riferimento, qui, è alle note sentenze *Viking*, *Laval*, *Ruffert*, *Commissione co. Lussemburgo*. Sul punto si veda, in particolare, A. PERULLI, *Globalizzazione e dumping sociale: quali rimedi?*, in *Lavoro e diritto*, n. 1/2011, p. 16-17.

³⁶ Cfr. A. D'ALOIA, *Europa e diritti: luci e ombre dello schema di protezione multilevel*, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 1/2014, pp. 1 e ss.

³⁷ Cfr. I. MUSU, *Il debito pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 112 e ss.

³⁸ Cfr. A. BARAGGIA, *Le misure di «stretta condizionalità» nel prisma delle Corti europee*, in L. Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Il Mulino, Bologna, 2016.

della Nuova macroeconomia classica. Al contrario, esse hanno rafforzato la cornice ideologica descritta, «nella convinzione che l'impianto complessivo disegnato a Maastricht sia di per sé buono e che le disfunzioni alla base della crisi dei debiti sovrani siano da imputare alla morbidezza – o per meglio dire all'eccessiva permeabilità a istanze politiche – dei meccanismi di *enforcement*»³⁹. I meccanismi di controllo introdotti dal PSC, infatti, non sono stati ritenuti sufficienti e sufficientemente tempestivi per evitare pesanti squilibri di bilancio in un contesto generale di recessione⁴⁰. D'altro canto, la grave crisi di alcuni Stati membri rappresentava un rischio notevole per tutta la zona UEM, a causa delle strette interconnessioni tra i sistemi bancari dei diversi Paesi e del timore che un *default* sovrano producesse conseguenze negative a catena sulla moneta unica e sulle finanze pubbliche degli altri Stati⁴¹. È stato così avviato un processo di revisione delle disposizioni economico-finanziarie nel contesto europeo, portando la dottrina a parlare di una “nuova *governance* economica europea”⁴², che ha seguito due direttrici principali: da un lato l'introduzione di strumenti di cosiddetta assistenza finanziaria nei confronti degli Stati a rischio insolvenza, dall'altro il rafforzamento delle misure di *austerità* nella gestione della spesa pubblica. La prima linea di intervento tende a risolversi nella seconda, in quanto, come sarà analizzato in seguito, i meccanismi di finanziamento dei Paesi più in difficoltà sono subordinati a stringenti condizionalità nell'attuazione delle politiche interne.

3.1. Le misure di sostegno finanziario: i c.d. “Fondi salva stati”

Tra maggio e giugno 2010, vennero creati due strumenti di salvaguardia della stabilità finanziaria dell'area euro: l'*European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM) e l'*European Financial Stability Facility* (EFSF). Si tratta di due meccanismi analoghi con riferimento allo scopo (sostenere finanziariamente mediante prestiti e linee di credito i Paesi in difficoltà), ma profondamente diversi nella natura giuridica. L'EFSM, infatti, è stato adottato mediante un Regolamento UE⁴³, il cui margine di intervento, data la *no bail out clause*, poteva muoversi solamente all'interno dei confini fissati dall'articolo 122

³⁹ E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte*, cit., p. 516.

⁴⁰ Cfr. P. BOSI, *Corso di scienza delle finanze*, Il Mulino, Bologna, 2012 p. 343.

⁴¹ Cfr. G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2012, p. 462.

⁴² Cfr. R. PEREZ, *L'azione finanziaria europea nel tempo della crisi*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 5/2011, p. 1045; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza*, cit., p. 30.

⁴³ Regolamento (UE) n. 407 del 2010 del Consiglio dell'11 maggio 2010.

TFUE. L'EFSF, invece, è stato costituito nella forma di una società lussemburghese a responsabilità limitata, con la quale i singoli Stati aderenti all'euro hanno stipulato un accordo in cui assumevano la posizione di soci, provvedendo alla sottoscrizione delle relative quote; il fondo, a sua volta, si finanziava mediante l'emissione di obbligazioni garantite da ciascuno Stato in proporzione alla quota sottoscritta. La differenza tra i due strumenti è di non poco conto, in quanto mediante l'EFSM l'assistenza finanziaria veniva concessa dall'Unione (con una decisione del Consiglio) ed era limitata alle disponibilità del suo bilancio (circa 60 miliardi di euro), mentre l'accordo che ha dato vita al EFSF aveva un'effettiva capacità di erogare assistenza finanziaria fino a 440 miliardi di euro, sulla base di apposite trattative tra i Paesi richiedenti e il fondo stesso⁴⁴. Sia l'EFSM che l'EFSF, in ogni caso, prevedevano delle forme di condizionalità applicate al prestito, tradottesi in programmi di risanamento negoziati tra gli Stati in difficoltà finanziaria e le istituzioni od organismi erogatori⁴⁵. Entrambi gli strumenti, tuttavia, pur avendo erogato somme significative agli Stati che nel corso del 2010 correvano un forte rischio di *default* (Grecia, Irlanda e Portogallo), non hanno rappresentato un'efficace protezione dagli attacchi speculativi al debito sovrano⁴⁶. L'EFSM, infatti, era dotato di una capacità di intervento alquanto limitata, mentre l'EFSF, nonostante le maggiori risorse a disposizione (comunque insufficienti rispetto alla crisi finanziaria dei Paesi coinvolti), era caratterizzato da una certa precarietà istituzionale e da una durata limitata (3 anni dalla sottoscrizione dell'accordo⁴⁷). Quest'ultimo, inoltre, essendo finanziato mediante bond garantiti dagli Stati membri, scontava un rischio piuttosto elevato. Come evidenziato da parte della dottrina, «dal momento in cui le garanzie offerte dagli Stati perdono valore a causa di un

⁴⁴ Il testo dell'EFSF *Framework Agreement* è consultabile in www.efsf.europa.eu (ultimo accesso settembre 2016). L'accordo venne concluso il 7 giugno 2010 tra i Paesi dell'area euro e la società EFSF, successivamente modificato il 21 luglio 2011; sul punto v. A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 2/2012, p. 326.

⁴⁵ Per quanto riguarda l'EFSM, veniva stilato un *memorandum* d'intesa tra il Paese coinvolto e la Commissione, nel quale venivano specificate le condizioni generali di politica economica fissate dal Consiglio; il *memorandum* veniva poi trasmesso al Consiglio e al Parlamento europeo, mentre alla Banca centrale era affidato un compito consultivo e di *audit* (art. 3, Regolamento n. 407 del 2010). In relazione all'EFSF, veniva redatto un *memorandum* tra lo Stato richiedente e la Commissione, che a sua volta richiedeva l'approvazione del Consiglio dei governatori dello stesso EFSF (v. par. 2 del Preambolo al *EFSF Framework Agreement*).

⁴⁶ Cfr. G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità*, cit., p. 462.

⁴⁷ Dal 1 luglio 2013, l'EFSF non attiva ulteriori programmi di assistenza finanziaria. I programmi che hanno visto coinvolti Irlanda e Portogallo si sono conclusi rispettivamente l'8 dicembre 2013 e il 18 maggio 2014; l'ultimo programma ancora attivo, rivolto alla Grecia, è terminato il 31 dicembre 2014 (www.efsf.europa.eu ultimo accesso settembre 2016).

abbassamento del *rating*, anche la capacità dell'EFSF di disporre di nuove risorse diminuisce»⁴⁸.

I Paesi aderenti all'euro, pertanto, tra la fine del 2010 e l'inizio del 2011, hanno avviato un elaborato procedimento per creare un nuovo strumento permanente, a carattere istituzionale. A tal fine è stata apportata un'importante modifica al TFUE, senza la quale la *no bail out clause* avrebbe potuto impedire la costituzione di un fondo permanente a sostegno dei Paesi aderenti all'euro. Mediante la procedura di revisione semplificata di cui all'articolo 48, paragrafo 6, TUE, il 25 marzo 2011 il Consiglio europeo ha adottato all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, della Commissione europea e della Banca centrale, la Decisione 2011/199/UE che ha modificato l'articolo 136 TFUE, inserendo il paragrafo 3, ai sensi del quale «[g]li Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità».

La soluzione giuridica adottata è differente rispetto sia all'EFSM che all'EFSF, in quanto consiste in un trattato internazionale istitutivo dello *European Stability Mechanism* (ESM), una *international financial institution* finalizzata a «mobilizzare risorse finanziarie e fornire un sostegno alla stabilità, secondo condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto, a beneficio dei membri del MES [acronimo italiano per ESM] che già si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari, se indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri. A questo scopo è conferito al MES il potere di raccogliere fondi con l'emissione di strumenti finanziari o la conclusione di intese o accordi finanziari o di altro tipo con i propri membri, istituzioni finanziarie o terzi»⁴⁹. L'effettiva capacità di assistenza finanziaria dell'ESM ammonta a 500 miliardi di euro, mentre il capitale totale è pari a 700 miliardi di euro. Ad oggi sono stati attivati tre programmi di assistenza finanziaria da parte dell'ESM, nei confronti della Spagna (conclusosi il 31 dicembre 2013), Cipro (conclusosi il 31 marzo 2016) e Grecia (tuttora in corso)⁵⁰.

⁴⁸ G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità*, cit., p. 462.

⁴⁹ Art. 3 del Trattato istitutivo dell'ESM, consultabile in www.esm.europa.eu (ultimo accesso settembre 2016).

⁵⁰ Cfr. www.esm.europa.eu (ultimo accesso settembre 2016).

Nonostante tale accordo si collochi al di fuori della cornice del diritto dell'Unione, esso presenta una relazione stretta con alcune istituzioni europee, oltre ad avere come parti contraenti gli Stati della zona euro. Una delle condizioni fondamentali per accedere all'assistenza finanziaria, inoltre, è data dalla sottoscrizione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria. In questo modo è stato rafforzato il legame tra accesso ai benefici del fondo e contestuale obbligo di adottare politiche di contenimento della spesa pubblica⁵¹.

La *governance* dell'ESM, ai sensi dell'articolo 4 del relativo Trattato, è saldamente affidata ai governi nazionali, mediante il Consiglio dei governatori. Tuttavia, la Commissione europea e la Banca centrale svolgono funzioni di primo piano in relazione alla determinazione delle condizioni da applicare al prestito, mentre il ruolo del Parlamento europeo è del tutto marginale, a dimostrazione della volontà di creare uno strumento essenzialmente intergovernativo⁵². Un membro dell'ESM, infatti, può presentare domanda di sostegno finanziario al Consiglio dei governatori, il quale a sua volta la trasmette alla Commissione europea che, di concerto con la Banca centrale, valuta l'esistenza di un rischio per l'area euro nel suo insieme, la sostenibilità del debito pubblico e la necessità di finanziare il Paese⁵³. La decisione finale in ordine alla concessione dell'assistenza viene assunta comunque dal Consiglio dei governatori, mentre il compito di negoziare un *memorandum* d'intesa (*Memorandum of understanding*) con lo Stato richiedente è affidato alla Commissione e alla Banca centrale, cui può anche aggiungersi la partecipazione del Fondo monetario internazionale (d'ora in avanti FMI)⁵⁴. Il numero di voti di ciascun membro in seno al Consiglio dei governatori, inoltre, è pari al numero di quote a esso assegnate sul totale del capitale versato. Non si tratta, quindi, «di un voto per teste – quindi per Stati – bensì di un voto ponderato e “pesato” sulla base del contributo che ciascun Stato versa al meccanismo di stabilità»⁵⁵ (per quanto riguarda le percentuali, ad esempio alla Germania spetta il 26,9 per cento, alla Francia il 20,2 per cento e all'Italia il 17,7 per cento).

⁵¹ Cfr. G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità*, cit., p. 464.

⁵² Cfr. A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano*, cit., p. 340; A. HINAREJOS, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, cit., p. 26 ss.

⁵³ Cfr. art. 13 del Trattato ESM.

⁵⁴ Cfr. considerando n. 8 del Trattato ESM.

⁵⁵ P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona: alla ricerca del demos*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale*, cit., p. 25.

Quest'ultimo aspetto, che rispecchia una logica societaria anziché democratica (ricalcando peraltro la struttura del FMI⁵⁶), pone alcune criticità di non poco conto. Le deliberazioni più rilevanti del Consiglio dei governatori (come ad esempio la decisione di accordare o meno l'assistenza finanziaria allo Stato richiedente) sono assunte all'unanimità⁵⁷, ma per la maggior parte di esse è sufficiente la maggioranza dell'80% delle quote di contribuzione all'ESM⁵⁸, che può essere raggiunta con l'accordo dei cinque maggiori contribuenti (Germania, Francia, Italia, Spagna e Paesi Bassi). In tali casi, inoltre, Germania e Francia hanno un significativo potere di veto, detenendo più del 20% delle quote dell'ESM⁵⁹.

Parte della dottrina ritiene che l'ESM possa rappresentare «una svolta costituzionale nel processo di integrazione europea», in quanto tende a favorire il passaggio dell'Unione europea «da comunità di (soli) benefici a comunità (anche) di rischi»⁶⁰. Tuttavia l'elemento che desta maggiore preoccupazione, per gli importanti risvolti sui sistemi democratici dei singoli Paesi, è dato senz'altro dal sistema di condizionalità legate alla concessione dell'assistenza finanziaria⁶¹. Queste riguardano le politiche economiche di uno Stato, che dovranno essere finalizzate al risanamento dei conti pubblici, incidendo inevitabilmente sulle decisioni riguardanti i principali aspetti del *Welfare State*.

Come sottolineato da parte della dottrina, «i *Memorandum* includono misure volte a contenere le uscite, quindi, in particolare, impegni a contenere la spesa pensionistica e sociale, inclusa ovviamente quella per la sanità e l'istruzione, a congelare o ridurre le retribuzioni dei pubblici dipendenti, e in genere a ridimensionare la Pubblica amministrazione. Si enunciano poi misure volte invece a incrementare le entrate, soprattutto attraverso programmi di privatizzazioni e liberalizzazioni, in particolare nei settori dell'energia, delle telecomunicazioni e delle assicurazioni»⁶². I meccanismi

⁵⁶ Cfr. M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 1789: «[w]hat is more questionable is the establishment of the ESM as a new structure for emergency action outside the EU's own institutional framework. The ESM appears to be a regional copy of the IMF, and it is totally "intergovernmental"; even more so, it is deliberately shaped as a tool for international cooperation beyond the EU level».

⁵⁷ Art. 5, comma 6, Trattato ESM.

⁵⁸ Art. 5, comma 7, Trattato ESM.

⁵⁹ Sul punto sia consentito un rinvio a M. DE NES, *The ESM and the Principle of Transparency*, in *Perspectives on Federalism*, n. 3/2015, p. 134.

⁶⁰ G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità*, cit., p. 468.

⁶¹ Lo strumento delle condizionalità, peraltro, come noto, è già da tempo utilizzato dall'FMI nella concessione di prestiti (cfr. A. DREHER, *IMF Conditionality: Theory and Evidence*, in *Public Choice*, n. 1/2009, pp. 233-267).

⁶² A. SOMMA, *Scontro tra capitalismi, crisi del debito e diritti fondamentali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2013, p. 461.

democratici, inoltre, pur formalmente funzionanti, risultano indeboliti da strutture decisionali che danno preminenza alla concertazione intergovernativa e che coinvolgono le principali istituzioni europee ad esclusione proprio del Parlamento. Il prezzo del sostegno finanziario, quindi, consiste nella rinuncia a una piena legittimazione democratica degli interventi economico-finanziari e nell'adeguamento a politiche di carattere principalmente neoliberale⁶³.

3.1.2. L'ESM e il diritto dell'Unione europea: il caso Pringle

L'istituzione di un meccanismo permanente di assistenza finanziaria quale l'ESM ha posto, come anticipato, il problema della sua compatibilità con diverse norme dei Trattati dell'Unione europea stessa⁶⁴, e in particolare con l'art. 125 TFUE (*no bail out clause*), secondo cui «[l]'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico». La procedura di assistenza finanziaria, infatti, pur essendo concessa da un soggetto formalmente estraneo all'impianto istituzionale dell'UE, coinvolge importanti istituzioni dell'Unione quali la Commissione e la BCE, oltre ad essere partecipato da tutti gli Stati aderenti alla moneta unica, sollevando il problema se l'assistenza finanziaria da questi erogata tramite l'ESM contrasti con tale divieto.

La possibilità di costituire l'ESM è stata affrontata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nel caso *Pringle*⁶⁵, la cui questione principale (tra diverse altre di particolare interesse per il diritto euro-unitario⁶⁶) verteva sulla domanda se il meccanismo rientrasse

⁶³ Cfr. I. CIOLLI, *I diritti sociali*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale*, cit., p. 96-97: «[i]l “non modello” di sviluppo economico, che si è ormai consolidato e non produce redistribuzione della ricchezza, può concorrere alla compressione dei diritti sociali. Non è però l'unica causa di compressione dei diritti sociali, che avviene ormai da qualche tempo, e ne sono prova le politiche di “rigore” adottate negli ultimi anni, una cultura sempre più orientata a considerare il *welfare* del recente passato come una delle “cause” della spesa pubblica e della crisi (...)».

⁶⁴ Cfr. M. RUFFERT, *The European Debt Crisis*, cit., *passim*.

⁶⁵ Sent. Corte di giustizia, 27 novembre 2012, *Thomas Pringle contro Irlanda*, C-370/12. Per un'analisi generale della pronuncia e del suo impatto si vedano, tra i tanti, C. KOEDOODER, *The Pringle Judgment: Economic and/or Monetary Union?*, in *Fordham International Law Journal*, 2013, pp. 112-146; E. DE LHONEUX, C.A. VASSILOPOULOS, *The European Stability Mechanism Before the Court of Justice of the European Union*, Springer, 2014.

⁶⁶ Cfr. B. DE WITTE, T. BEUKERS, *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle*, in *Common Market Law Review*, 50, 2013, pp. 805-848.

nell'ambito della politica monetaria, competenza esclusiva dell'Unione, cosa che avrebbe precluso agli Stati membri la stipulazione di un siffatto trattato internazionale. La Corte ha invece escluso l'invasione nel campo della competenza in materia di politica monetaria, atteso che l'ESM «non ha l'obiettivo di mantenere la stabilità dei prezzi, bensì è diretto a soddisfare le esigenze di finanziamento dei membri del MES, vale a dire gli Stati membri la cui moneta è l'euro, che già si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari, se indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri». Secondo la Corte, il meccanismo, rientrando nella più ampia materia della politica economica, poteva legittimamente essere stabilito dagli Stati dell'Eurozona⁶⁷.

Venendo quindi alla compatibilità con il divieto per l'Unione di farsi carico dei debiti contratti dai singoli Stati, la Corte ha sottolineato che la concessione di un'assistenza finanziaria ad un membro dell'ESM non comporta affatto che l'ESM si farà carico del debito dello Stato membro beneficiario, trattandosi piuttosto di un nuovo debito contratto nei confronti dello stesso ESM.

Un cruciale argomento a favore della compatibilità dell'ESM con la *no bail out clause*, inoltre, è dato dal fatto che il sostegno alla stabilità finanziaria dello Stato richiedente deve essere concesso, per espressa previsione dell'emendato art. 136 TFUE e degli articoli 3 e 12 del Trattato ESM, «solo qualora siffatto sostegno sia indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso nonché dei suoi Stati membri e la concessione di tale sostegno sia subordinata a condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto»⁶⁸.

Posto dunque che l'ESM si colloca al di fuori del diritto dell'Unione⁶⁹ e con esso è ritenuto compatibile, la Corte ha infine affrontato la questione relativa al rispetto da parte dell'ESM (e dei suoi organi) dei diritti fondamentali contenuti nella Carta di Nizza, optando per una soluzione *tranchant*: «va rilevato che gli Stati membri non attuano il diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, allorché instaurano un meccanismo di stabilità come il MES per l'istituzione del quale (...) i Trattati UE e FUE non attribuiscono alcuna competenza specifica all'Unione»⁷⁰. Tale conclusione non

⁶⁷ Sul punto concordano con le conclusioni della Corte (e dell'Avvocato generale) anche B. DE WITTE e T. BEUKERS, *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism*, cit., p. 831.

⁶⁸ Pringle, par. 142.

⁶⁹ Sul punto si vedano anche A. VON BOGDANDY, M. IOANNIDIS, *Systemic Deficiency in the Rule of Law: What it is, What has been done, What can be done*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 94.

⁷⁰ Pringle par. 180.

solo è stata criticata da parte della dottrina⁷¹, ma in parte contrasta anche con le conclusioni dell'Avvocato generale Kokott, secondo la quale gli organi dell'Unione (e in particolare la Commissione nello svolgimento delle trattative per negoziare il sostegno finanziario con lo Stato richiedente), anche quando agiscono nel quadro del Trattato ESM, continuano ad essere vincolati, quali istituzioni dell'Unione, al diritto dell'Unione nel suo insieme, ivi compresa la Carta dei diritti fondamentali⁷².

3.2. *Le misure volte al controllo della spesa pubblica: dal Patto Europlus al Fiscal Compact*

Lo stretto intreccio tra diritto dell'UE e altre fonti di rango internazionale è peraltro evidente allorché si analizzi anche l'altro aspetto della nuova *governance* economica europea, ovvero il rafforzamento del controllo sui conti pubblici.

La presunta inadeguatezza dei meccanismi di *enforcement* rispetto ai parametri di Maastricht e al PSC di fronte alla crisi economica ha contribuito ad attivare un processo di revisione delle disposizioni economico-finanziarie dell'Unione europea. Si tratta di diversi strumenti ispirati a principi di controllo e di monitoraggio preventivo e successivo a livello europeo delle singole politiche nazionali, sempre in funzione dell'obiettivo della stabilità finanziaria dell'Eurozona.

Con il Patto *Europlus*, un accordo tra tutti i Paesi aderenti alla moneta unica cui si sono aggiunti altri sei Stati⁷³, è stato innanzitutto stabilito un più stretto coordinamento delle politiche economiche al fine di stimolare la competitività, accrescere l'occupazione, concorrere ulteriormente alla sostenibilità della finanza pubblica e rafforzare l'attività finanziaria⁷⁴. A tali impegni è seguita, alla fine del 2011, l'approvazione di cinque regolamenti e una direttiva (il cosiddetto *Six Pack*), correttivi del Patto di Stabilità e Crescita e finalizzati all'imposizione di maggiori vincoli di bilancio agli Stati membri⁷⁵.

⁷¹ Si veda in particolare A. GUAZZAROTTI, *Crisi economica e ruolo delle corti: quali contrappesi alla governance europea e internazionale?*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2013, pp. 1044-1045.

⁷² Pringle, conclusioni avvocato generale, par. 176.

⁷³ Il Patto è stato sottoposto ad approvazione formale del Consiglio europeo il 12 settembre 2011. I documenti contenenti gli impegni assunti dai vari Stati sono consultabili in <http://register.consilium.europa.eu/> (ultimo accesso settembre 2016).

⁷⁴ Cfr. R. PEREZ, *Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal Compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2012, p. 470; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica*, cit., pp. 28-30; F. CORONIDI, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il Patto Europlus*, in *Federalismi.it*, 7 marzo 2012, pp. 1-4.

⁷⁵ Si tratta, nell'ordine: 1) Regolamento (UE) n. 1173 del 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; 2) Regolamento (UE) n. 1174 del 2011, sulle misure esecutive per

All'interno del *Six Pack*, ha assunto notevole importanza la procedura del semestre europeo, contenuta nel Regolamento (UE) n. 1175 del 2011, che si configura come un «ciclo di procedure definite temporalmente in modo tale da assicurare un coordinamento *ex ante* ed una più adeguata sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio da parte del Consiglio su impulso della Commissione»⁷⁶. All'interno di questo ciclo, i singoli Stati devono presentare i cosiddetti Piani di stabilità e convergenza (PSC) cui si aggiungono i Piani nazionali di riforma (PNR), documenti in cui si individuano obiettivi, termini e strumenti per ottemperare agli obblighi di riforma previsti dall'UE.

Il semestre europeo risulta così scandito: *a)* gennaio: presentazione da parte della Commissione europea di un'indagine annuale sulla crescita; *b)* febbraio-marzo: il Consiglio europeo elabora le linee guida di politica economica e di bilancio a livello UE e a livello di Stati membri; *c)* metà aprile: gli Stati membri sottopongono contestualmente i PNR e i PSC tenendo conto delle linee guida stilate dal Consiglio europeo; *d)* inizio giugno: il Consiglio ECOFIN e, per la parte che gli compete, il Consiglio occupazione e affari sociali, approvano le raccomandazioni della Commissione europea; *e)* seconda metà dell'anno: gli Stati membri approvano le rispettive leggi di bilancio tenendo conto delle raccomandazioni ricevute; *f)* nell'indagine annuale sulla crescita dell'anno successivo, la Commissione europea dà conto dei progressi conseguiti dai Paesi membri nell'attuazione delle raccomandazioni stesse.

Dalla scansione degli adempimenti prevista dal semestre europeo, emerge l'intento di sottoporre a un controllo sia preventivo che successivo le politiche di bilancio adottate, andando oltre la semplice verifica del rispetto dei saldi di *deficit* e debito pubblico, per entrare nel merito delle scelte adottate ai fini del rispetto dei vincoli finanziari⁷⁷.

Le innovazioni introdotte dal *Six Pack* sono state successivamente integrate e completate da altri due regolamenti adottati il 21 maggio 2013, noti come *Two Pack*⁷⁸, che

la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi della zona euro; 3) Regolamento (UE) n. 1175 del 2011, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; 4) Regolamento (UE) n. 1176 del 2011, sulla prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici; 5) Regolamento (UE) n. 1177 del 2011, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; 6) Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

⁷⁶ G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica*, cit., p. 33.

⁷⁷ Parte della dottrina ritiene che si stia andando verso una «completa europeizzazione del diritto finanziario» (R. PEREZ, *L'azione finanziaria*, cit., p. 1053); sul punto v. anche G. RIVOSECCHI, *Amministrazione, governo dell'economia e vincoli di bilancio*, in G.C. De Martin, D. Morana, *Amministrazione e democrazia*, Cedam, Padova, 2013, p. 154.

⁷⁸ Regolamento (UE) n. 472 del 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri della zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la

hanno aumentato gli obblighi di *disclosure* relativi ai programmi di bilancio degli Stati membri della zona euro⁷⁹. In particolare, il Regolamento (UE) n. 473 del 2013 «istituisce un processo ulteriore e speculare, rispetto al semestre europeo, atto a garantire la piena rispondenza delle misure adottate dagli Stati della zona euro alle indicazioni diramate a livello di Unione nel quadro del patto di stabilità e del coordinamento delle politiche economiche»⁸⁰. Di fatto, mediante il *Two Pack*, è stata rafforzata la sorveglianza nell'arco temporale successivo al semestre europeo, mediante un'ulteriore valutazione da parte della Commissione, e limitato ulteriormente il raggio d'azione dei Parlamenti nazionali. A quest'ultimi, infatti, sarà sostanzialmente inibita l'approvazione di modifiche significative, rispetto alle indicazioni provenienti dall'UE, in sede di approvazione finale della manovra di bilancio⁸¹.

In questo processo si inserisce, infine, il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (Trattato di Bruxelles – d'ora in poi TSCG), firmato il 2 marzo 2012 tra venticinque Stati su (allora) ventisette, entrato in vigore nel 2013⁸². Il Trattato consta di tre parti. La prima, dedicata al c.d. *Fiscal Compact* (Patto di bilancio), contiene la presunta “regola d'oro” ai sensi della quale gli Stati aderenti devono introdurre, possibilmente con una fonte di rango costituzionale, una norma che preveda il pareggio o l'avanzo di bilancio⁸³. Le altre due parti attengono al coordinamento e alla convergenza delle politiche economiche e alla *governance* dell'Eurozona. I vincoli europei nel loro complesso, inoltre, non consentono un pareggio solamente finanziario, raggiungibile ad esempio con la contabilizzazione dei prestiti tra le entrate, ma l'obiettivo perseguito è quello di un equilibrio reale tra entrate e spese⁸⁴. Da questo punto di vista risulta fondamentale il parametro del debito pubblico, che gli Stati aderenti al TSCG si

loro stabilità finanziaria; Regolamento (UE) n. 473 del 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

⁷⁹ Cfr. N. MACCABIANI, *Democrazia rappresentativa e solidarietà nella governance economica europea: una lettura alla luce delle previsioni del Two Pack*, in *Federalismi.it*, 15 ottobre 2014.

⁸⁰ Cfr. E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte*, cit., p. 515.

⁸¹ *Idem*.

⁸² Non hanno sottoscritto il Trattato la Gran Bretagna e la Repubblica Ceca. Il testo è consultabile in www.european-council.europa.eu (ultimo accesso settembre 2016).

⁸³ Cfr. art. 3, comma 2, TSCG. Sul punto v. G. RIVISECCHI, *Amministrazione, governo dell'economia*, cit., pp. 156-161; F. FABBRINI, *Il Fiscal Compact: un primo bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2012, p. 435; R. PEREZ, *Il Trattato di Bruxelles*, cit., p. 471; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, 15 febbraio 2012, pp. 36-41; G.L. TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *Astrid-online*, 6 luglio 2012.

⁸⁴ Cfr. G. VEGAS, *Il nuovo bilancio pubblico*, cit., pp. 38-39.

sono impegnati a ridurre di un ventesimo all'anno nella parte eccedente il 60% del PIL⁸⁵. L'adesione al TSCG, inoltre, è espressamente richiesta dal trattato ESM per poter richiederne l'assistenza finanziaria. Ai sensi del *Considerando* n. 5 del trattato ESM, infatti, quest'ultimo e il TSCG, «sono complementari nel promuovere la responsabilità e la solidarietà di bilancio all'interno dell'Unione economica e monetaria». Il medesimo *Considerando* prosegue stabilendo che «[v]iene riconosciuto e accettato che la concessione dell'assistenza finanziaria nell'ambito dei nuovi programmi previsti dal MES sarà subordinata, a decorrere dal 1° marzo 2013, alla ratifica del TSCG da parte del membro MES interessato».

Ciò rivela lo stretto legame tra i due trattati, entrambi parte della medesima costruzione della nuova *governance* economica europea, caratterizzata dalla volontà di mantenere la moneta unica a qualsiasi costo, anche ricorrendo ai prestiti dell'ESM (e quindi di tutta l'Eurozona) a fronte però della prestazione di determinate garanzie di maggior rigore e austerità nella gestione della finanza pubblica.

4. Ulteriori asimmetrie: le operazioni monetarie non convenzionali

Le misure messe in atto per contrastare la crisi economica non si sono limitate all'inasprimento delle *fiscal rules* e alla creazione dei “Fondi salva Stati”. La stessa BCE ha avuto un ruolo di primo piano nel condurre operazioni di politica monetaria non convenzionali spesso considerate al limite delle competenze assegnate dai Trattati⁸⁶. La Banca centrale ha agito, sin dal 2010, principalmente sul settore bancario nel tentativo di rinforzarne la tenuta, alleviando le tensioni sul mercato dei titoli di Stato e al fine di proteggere l'Unione monetaria stessa. Tali operazioni, che hanno seguito una logica emergenziale talora perseguendo obiettivi diversi, possono essere così sintetizzate⁸⁷: 1) *Security Market Programme* (SMP), con cui la BCE ha dato avvio all'acquisto di titoli di debito sovrano di Stati in difficoltà, condizionato all'accettazione di una lettera di raccomandazioni riguardante gli indirizzi di politica economica da seguire per

⁸⁵ Cfr. art. 4 del TSCG.

⁸⁶ Cfr. T. BEUKERS, *The New ECB and Its Relationship with the Eurozone Member States: Between Central Bank Independence and Central Bank Intervention*, in *Common Market Law Review*, 2013, p. 1591.

⁸⁷ Per un'analisi approfondita sul punto si veda E. MOSTACCI, *Alla maniera di Asghar Farhadi. Le operazioni straordinarie della BCE nelle dinamiche della separazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2015, pp. 226 ss.

ri guadagnare la fiducia dei mercati finanziari; 2) *Outright Monetary Transaction* (OMT), un piano finalizzato a superare il precedente SMP⁸⁸ mediante l'acquisto, senza limiti quantitativi, di titoli di Stato a breve termine emessi da Paesi in difficoltà, condizionato all'avvio di manovre macroeconomiche dell'ESM (le OMT sono quindi destinate ad essere attivate solamente in seguito all'avvio di programmi di assistenza finanziaria dell'ESM)⁸⁹; 3) *Long Term Refinancing Operation* (LTRO), operazioni di finanziamento di termine triennale delle banche europee a un tasso stabilito⁹⁰; 4) *Targeted LTRO* (TLTRO), operazioni introdotte nel 2014 e affiancate alle LTRO di rifinanziamento quadriennale che hanno instaurato un collegamento tra erogazioni ricevute dalle banche e sostegno concesso da queste all'economia reale.

SMP e OMT riguardano titoli del debito sovrano e possono essere attivate in circostanze eccezionali, mentre LTRO e TLTRO sono strumenti ordinari di gestione della crisi rivolti al finanziamento del sistema bancario, ancorché tutte le misure descritte risultino strettamente collegate tra loro. Come puntualmente sottolineato da parte della dottrina, infatti, «la crisi ha evidenziato un legame profondo tra sistema bancario e gestione del debito sovrano, nella misura in cui gli andamenti del secondo si scaricano sulle *performances* economiche del primo, mentre le debolezze di questo si ripercuotono, a loro volta, sulla capacità del mercato di assorbire i titoli emessi dal Tesoro, in un evidente gioco di reciproche interferenze»⁹¹.

Il sostegno finanziario che la BCE può garantire agli Stati è così indiretto, dovendo necessariamente passare attraverso il sistema bancario. Per espressa statuizione dell'articolo 123 TFUE, infatti, è vietata qualsiasi forma di facilitazione creditizia da parte della BCE o delle banche centrali nazionali a istituzioni, organi dell'UE, alle amministrazioni statali, enti regionali o locali, ad ogni altro organismo di diritto pubblico o a imprese pubbliche di Stati membri; parimenti vietato è «l'acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali»⁹². La BCE non può così intervenire nel mercato primario dei titoli di Stato ma solamente in

⁸⁸ E introdotto dalle celebri parole del Presidente della BCE, Mario Draghi, pronunciate a Londra il 26 luglio 2012: «nell'ambito del suo mandato, la Banca Centrale Europea è pronta a salvaguardare l'euro con ogni mezzo. E, credetemi, sarà sufficiente».

⁸⁹ Cfr. R. CAPONI, *Salvaguardare l'euro con ogni mezzo? Il primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale tedesca*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2014, p. 473.

⁹⁰ Cfr. L. FANTACCI, A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2013, pp. 10 ss.

⁹¹ E. MOSTACCI, *Alla maniera di Asghar Farhadi*, cit., p. 227.

⁹² Art. 123, comma 1, TFUE.

quello secondario, acquistando tali titoli da diversi investitori affinché questi siano a loro volta nelle migliori condizioni per acquistare titoli pubblici di nuova emissione, pur non essendo in ogni caso obbligati a farlo⁹³.

Ai programmi descritti si sono poi aggiunti il programma di acquisto degli *Asset-Backed Securities* (ABSPP) e quello dei *Covered bonds* (*New Covered Bonds Purchase Programme* – CBPP3), approvati dal Consiglio direttivo della BCE il 4 settembre 2014⁹⁴. Entrambi i programmi, noti come *quantitative easing* europeo, sono finalizzati all'acquisto da parte della BCE (sia sul mercato primario che su quello secondario) di obbligazioni emesse da istituti di credito, garantite da attività patrimoniali e specificamente individuate e contabilizzate separatamente dall'emittente. Entrambi i programmi di acquisto sono successivamente confluiti nell'*Expanded Asset Purchase Programme* (EAPP), varato a inizio 2015, che ha ampliato il raggio d'azione anche ai titoli di debito pubblico⁹⁵. Su quest'ultimo punto, tuttavia, sono stati espressi i dubbi più significativi, in quanto il rischio legato al debito sovrano è sopportato per la quasi totalità dallo Stato in questione, mentre la BCE, in caso di *default*, subirebbe una perdita pari solo al 9% del totale⁹⁶.

I programmi di acquisto avviati dalla BCE, sommariamente descritti, lungi dal rappresentare un rimedio agli squilibri e alle asimmetrie congenite alla stessa UEM, hanno semplicemente consentito ai sistemi finanziari dei Paesi periferici dell'Eurozona (Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna, Italia) di resistere alla fase più drammatica della crisi, con l'effetto di prolungare invece la fase di stagnazione delle rispettive economie. D'altra parte, tali programmi hanno anche «consentito un'ampia riduzione dell'esposizione creditizia degli istituti finanziari dell'area centrale, in primo luogo tedeschi, e determinato la condivisione a livello di eurosistema del rischio di credito derivante dalle operazioni di finanziamento della domanda aggregata europea di prodotti nazionali, effettuate in un'ottica neomercantilistica negli anni che hanno preceduto l'emergere della crisi finanziaria, e fondamentalmente gravante, fino al 2010, sugli Stati *de facto* beneficiari»⁹⁷.

I risultati dei programmi di acquisto hanno prodotto ulteriori torsioni nella distribuzione delle risorse. Il *quantitative easing*, infatti, come evidenziato da parte della dottrina,

⁹³ In questo modo, peraltro, si rafforza il legame tra sistema bancario e finanza pubblica (cfr. E. MOSTACCI, *Alla maniera di Asghar Farhadi*, cit., p. 228).

⁹⁴ Ivi, p. 229.

⁹⁵ Per un'analisi di quest'ultimo programma si veda E. MOSTACCI, *Alla maniera di Asghar Farhadi*, cit., p. 231-232.

⁹⁶ Ivi, p. 232.

⁹⁷ Ivi, p. 242.

«nasconde anche un trasferimento di risorse non secondario dal duo BCE-Stati sovrani al sistema bancario: infatti questo riceve una provvista finanziaria, destinata ad essere a sua volta prestata alla finanza pubblica, ad un tasso di interesse ben inferiore a quello invece pagato, al medesimo soggetto, dal Ministero del Tesoro. Tale differenziale tra i due tassi di interesse costituisce un margine di profitto per le istituzioni finanziarie che avrebbe potuto essere limitato – se l’art. 123 fosse improntato a maggiore apertura – con un acquisto diretto di titoli sovrani, a tutto vantaggio della solidità della finanza pubblica e dei margini disponibili per l’attuazione delle politiche economiche»⁹⁸.

5. Misure di austerità e tutela dei diritti fondamentali

La crisi economico-finanziaria, e le descritte risposte delineate nel contesto dell’UEM, hanno scosso le fondamenta del *Welfare State* di diversi Paesi europei, peraltro già indebolite dalle stesse asimmetrie risalenti quantomeno al Trattato di Maastricht. Le conseguenze più evidenti si sono verificate negli Stati che hanno ricevuto, in vario modo, assistenza finanziaria da parte dei diversi “Fondi salva Stati”, in particolare Grecia, Spagna, Portogallo, Irlanda, Cipro. In questi casi, i *Memoranda of understanding* hanno disposto l’adozione di tagli agli stipendi dei dipendenti pubblici, alla spesa pensionistica e sociale, alla sanità, all’istruzione, nonché riduzione delle tutele dei lavoratori, al dichiarato scopo di far riacquistare la fiducia degli investitori nei rispettivi titoli sovrani.

Un recente studio del Parlamento europeo ha svolto un’analisi approfondita dell’impatto delle misure di *austerity* sulla tutela di diversi diritti umani fondamentali⁹⁹. Tra questi sono stati considerati non solo i diritti tradizionalmente considerati a prestazione, ma anche diritti di libertà negativa, i quali comportano ugualmente costi significativi¹⁰⁰. I Paesi oggetto dell’indagine, inoltre, non sono stati solamente i cosiddetti *Troika countries* (Grecia, Spagna, Irlanda, Portogallo, Cipro), ma anche altri Paesi che, pur non avendo richiesto assistenza finanziaria, hanno visto l’adozione di consistenti misure di *austerity*

⁹⁸ Ivi, p. 234.

⁹⁹ Cfr. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, *The impact of the crisis on fundamental rights across Member States of the EU*, cit.

¹⁰⁰ Cfr. M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in A. Pace (a cura di), *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, vol. II, Cedam, Padova, 1995, pp. 97-134; S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti*, cit.

(Italia e Belgio)¹⁰¹. Le principali risultanze cui è giunto tale studio sono riassumibili come segue.

Diritto all'istruzione (riferito all'istruzione obbligatoria) – le misure di *austerità* hanno comportato in tutti gli Stati oggetto di indagine (ad esclusione del Belgio): riduzione del numero di scuole; riduzione del numero di insegnanti; aumento del rapporto numero di studenti per insegnante; riduzione dei costi amministrativi e di gestione; in alcuni casi riduzione dei servizi destinati ai soggetti svantaggiati (come disabili e figli di migranti). Le conseguenze di tali provvedimenti potrebbero tradursi in un complessivo detrimento per la qualità dell'istruzione e riduzione dei servizi legati al godimento del relativo diritto (quali, ad esempio, trasporti, condizioni igienico-sanitarie delle classi, ecc.)¹⁰².

Diritto alla salute – in tutti gli Stati considerati sono state apportate modifiche ai sistemi sanitari; in Grecia e a Cipro tali interventi hanno condotto a profonde riforme dei rispettivi sistemi. In particolare, le misure di *austerità* in questo settore hanno comportato: restrizione dell'accesso ai servizi sanitari; introduzione o aumento dei costi a carico dell'utente; riorganizzazioni degli ospedali e dei soggetti erogatori del servizio; riduzione o blocco dei salari del personale; riduzione del personale¹⁰³.

Diritti dei lavoratori – le misure adottate hanno inciso significativamente sul mercato del lavoro, percorrendo la strada di una sempre maggiore flessibilità. Ciò ha comportato: aumento della disoccupazione, diminuzione dei salari, aumento dell'orario di lavoro, agevolazioni nelle forme di lavoro part-time, mobilità non volontaria, diminuzione degli ammortizzatori sociali, aumento dei rischi legati alle condizioni di lavoro e alla sicurezza¹⁰⁴.

Diritti previdenziali (intesi dall'indagine quali diritti acquisiti e protetti dalle generali regole applicabili alla tutela del diritto di proprietà) – in questo settore gli interventi più significativi hanno riguardato: aumento dell'età pensionabile, calcolo e rivalutazione della

¹⁰¹ Nello studio sono state prese in considerazione anche l'Ungheria (che ricevette l'assistenza finanziaria dell'FMI nel 2008 in seguito alla richiesta rivolta all'UE – cfr. http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/hungary/index_en.htm - ultimo accesso settembre 2016) e la Lettonia, entrata nell'UEM nel 2014 ma in precedenza sottoposta a un piano di assistenza finanziaria tuttora in fase di sorveglianza – cfr. http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/latvia/index_en.htm (ultimo accesso settembre 2016).

¹⁰² European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *The impact of the crisis on fundamental rights across Member States of the EU*, cit., pp. 42 ss.

¹⁰³ Ivi, pp. 49 ss.

¹⁰⁴ Ivi, pp. 62 ss.

pensione, tagli alle risorse destinate al finanziamento delle pensioni in essere, regole applicabili al lavoro in seguito all'ottenimento della pensione¹⁰⁵.

Accesso alla giustizia – durante la crisi anche il settore della giustizia è stato in parte riformato dagli Stati oggetto dello studio (ancorché in molti casi fosse già oggetto di interventi normativi indipendenti dalla crisi stessa). Nello specifico le riforme hanno comportato: riduzione del numero di corti e tribunali e del personale impiegato nei relativi uffici (con relativo aumento del carico di lavoro), adozione di regole procedurali restrittive dell'accesso ai rimedi giurisdizionali, aumento dei costi del processo a carico delle parti, promozione delle forme alternative di risoluzione delle controversie (ad esempio arbitrati)¹⁰⁶.

Libertà di espressione e associazione (riferiti ai diversi episodi di protesta verificatisi nel corso della crisi economica) – in alcuni casi, le stesse proteste per le misure di *austerità* hanno condotto a una limitazione della libertà di espressione e associazione, mediante la restrizione della possibilità di manifestare in seguito a incidenti o scontri particolarmente violenti¹⁰⁷.

L'indagine del Parlamento europeo prosegue valutando l'impatto delle misure di austerità su altri diritti fondamentali, quali ad esempio il diritto all'abitazione¹⁰⁸ e il diritto di proprietà (in relazione in particolare ai cospicui aumenti dell'imposizione fiscale verificatisi in taluni settori oppure ai prelievi forzosi sui conti correnti bancari)¹⁰⁹. Anche l'accesso all'acqua, bene primario di fondamentale importanza, nel caso dell'Irlanda ha visto un sensibile aumento della relativa tassazione in seguito alla stipulazione del *Memorandum* del 2013¹¹⁰.

¹⁰⁵ Ivi, pp. 80 ss.

¹⁰⁶ Ivi, pp. 95 ss.

¹⁰⁷ Ivi, pp. 109 ss.

¹⁰⁸ Ivi, pp. 123 ss.

¹⁰⁹ Ivi, pp. 126 ss. Con riferimento al caso del prelievo forzoso sui conto-correnti, emblematico è stato il caso di Cipro, giunto poi alla Corte di giustizia. Quest'ultima, trincerandosi ancora una volta dietro l'argomento dell'estraneità dell'ESM (il soggetto erogatore nell'assistenza finanziaria in quel caso) al diritto dell'UE, non ha riscontrato violazioni della Carta di Nizza (sul punto cfr. A. VETTOREL, *The European Stability Mechanism: Human Rights Concerns Without Responsibilities?*, in *Perspectives on Federalism*, n. 3/2015, pp. 153 ss.).

¹¹⁰ European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *The impact of the crisis on fundamental rights across Member States of the EU*, cit., pp. 137-138.

Anche l'Assemblea generale delle Nazioni unite ha riconosciuto il notevole detrimento per il godimento dei diritti umani in seguito alle diffuse politiche di *austerity* nei *Troika States*¹¹¹. Con riferimento alla Grecia quest'ultima ha affermato:

«[t]he measures implemented as part of adjustment, in particular the job cuts, and cuts to wages and pensions, have had the overall effect of compromising the living standards of the population and the enjoyment of human rights. According to the National Ombudsman, 'the drastic adjustments imposed on the Greek economy and society as a whole have had dramatic consequences on citizens, while vulnerable groups increase and multiply' [...]. In a similar vein, the National Human Rights Commission observed a 'rapid deterioration in living standards coupled with the dismantling of the welfare State and the adoption of measures incompatible with social justice, which are undermining social cohesion and democracy' (...)»¹¹².

6. Considerazioni conclusive

Le misure predisposte dalla nuova *governance* economica europea, quindi, lungi dal ridurre le asimmetrie presenti all'interno della costruzione dell'Unione monetaria, hanno rappresentato un fattore di destabilizzazione per la tutela dei diritti fondamentali nei Paesi maggiormente colpiti dalla crisi economica. L'impatto delle misure di *austerity* sulle condizioni medie di vita è stato ben documentato, come visto, dal Parlamento europeo e dall'Assemblea generale delle Nazioni unite, oltre ad essere stato analizzato da numerosi contributi dottrinali¹¹³. I "Fondi salva Stati", inoltre, sono stati oggetto di indagine per verificarne la potenziale responsabilità per violazione dei diritti umani, dall'angolo visuale

¹¹¹ UN General Assembly, *Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights*, consultabile in <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/IEDebtIndex.aspx> (ultimo accesso settembre 2016).

¹¹² UN General Assembly, *Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights*, Cephas Lumina, Mission to Greece, (22-27 April 2013), 27 March 2014, p. 12.

¹¹³ Cfr. M.E. SALOMON, *Of Austerity, Human Rights and International Institutions*, cit.; A. POULOU, *Austerity and European Social Rights: How Can Courts Protect Europe's Lost Generation?*, in *German Law Journal*, n. 6/2014, pp. 1145-1176; I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, 5 novembre 2012;

del diritto internazionale¹¹⁴. Tuttavia, tale responsabilità risulta ardua da riscontrare in concreto: i fondi, e in particolare l'ESM, meccanismo stabile e permanente, non sono di per sé tenuti al rispetto dei trattati sui diritti umani non essendo parti contraenti. Come affermato nel citato caso *Pringle*, inoltre, l'ESM non è nemmeno assoggettabile alla Carta di Nizza, poiché estraneo al diritto euro-unitario. Una responsabilità dei singoli Stati membri dell'ESM per violazione del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (di cui tutti gli Stati membri dell'ESM sono parte) appare invece astrattamente invocabile, ancorché rappresenti una strada difficilmente percorribile in concreto¹¹⁵. Al fine di consentire agli individui o ad altri Stati parte di inviare segnalazioni al Comitato delle Nazioni unite per i diritti umani, infatti, è necessario che lo Stato in questione sia parte anche del Protocollo opzionale al Patto stesso, al quale numerosi Stati dell'ESM non hanno ad oggi aderito¹¹⁶. Inoltre, si porrebbero serie difficoltà nell'individuare l'effettivo apporto causale del singolo Stato nella presunta violazione dei diritti sanciti dal Patto da parte di atti adottati collegialmente dagli organi dell'ESM¹¹⁷.

Le sedi dove le misure di austerità possono essere con più facilità sottoposte allo scrutinio per violazione di diritti fondamentali sono così i giudici interni degli Stati ove tali misure sono state concretamente adottate e implementate. In particolare le Corti costituzionali e supreme hanno potuto rivestire un ruolo di primo piano nell'affrontare il problema del bilanciamento tra esigenze economico-finanziarie e tutela dei diritti. Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, come sarà analizzato, è stata più volte adita nel quadro della crisi dei debiti sovrani dell'Eurozona.

¹¹⁴ Cfr. A. VETTOREL, *The European Stability Mechanism: Human Rights Concerns Without Responsibilities?*, cit.

¹¹⁵ Ivi, pp. 154-156.

¹¹⁶ Ivi, p. 155.

¹¹⁷ *Ibidem*.

Capitolo II

LE CORTI E LA CRISI ECONOMICA

PARTE I – ESIGENZE ECONOMICO FINANZIARIE, DIRITTI FONDAMENTALI E PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ: PROFILI TEORICI E COMPARATI

Sommario: 1. Introduzione; 2. Origini e sviluppo del principio di proporzionalità in Germania; 3. La diffusione globale del principio di proporzionalità; 3.1. La proporzionalità nel sistema CEDU; 3.2. La proporzionalità nelle Comunità europee e nell'Unione europea; 4. Principio di proporzionalità e diritti sociali: profili teorici; 5. Principio di proporzionalità, esigenze economico-finanziarie e diritti fondamentali: un percorso comparato; 5.1. Lettonia; 5.2. Ungheria; 5.3. Francia; 5.4. Grecia e Corte EDU; 5.5. Portogallo; 6. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Il problema della sostenibilità dei moderni sistemi di *welfare* si è posto in vario modo nella giurisprudenza delle Corti costituzionali degli anni più recenti. Tale dibattito, peraltro, si inserisce nella più ampia e risalente riflessione circa la giustiziabilità stessa dei diritti sociali. Nella tradizioni costituzionalistiche occidentali, infatti, le libertà negative hanno trovato un ampio riconoscimento quali diritti umani fondamentali immediatamente applicabili, mentre i diritti sociali, pur iscritti all'interno di numerose Carte costituzionali e in diversi trattati internazionali sui diritti umani, sono stati generalmente ritenuti una questione di *policy*¹, demandando la loro realizzazione primariamente alla discrezionalità del legislatore.

Tale dibattito, dalle diverse prospettive del diritto costituzionale, del diritto internazionale dei diritti umani e della teoria generale del diritto, sembra ormai concorde su un punto: ricevere cure adeguate, assistenza, tutela del lavoro e istruzione sono da considerarsi parte integrante della dignità della persona, o comunque veri e propri diritti che dovrebbero poter ricevere una qualche forma di tutela giurisdizionale². Ciò che invece è tuttora ampiamente discusso è in che modo le Corti costituzionali debbano interpretare e applicare i diritti “che costano” previsti dalle Carte dei rispettivi Paesi e soprattutto se e

¹ Cfr. J. KING, *Judging Social Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 1.

² *Ibidem*.

come questi debbano essere bilanciati all'interno di un giudizio. L'attuale crisi economica, come prevedibile, ha aumentato notevolmente la rilevanza di tale problematica, a fronte della diffusa adozione delle citate politiche di *austerity*.

In questo contesto, la tecnica argomentativa dello scrutinio di proporzionalità sta senza dubbio conoscendo una notevole fortuna in termini di diffusione globale all'interno delle Corti supreme e costituzionali, tanto da rappresentare uno dei pochi strumenti del diritto pubblico moderno in cui si è affermato il cosmopolitismo e il trapianto di modelli argomentativi³. Parte della dottrina riconosce in tale principio una possibile soluzione per giudicare in modo sistematico le scelte legislative che incidono sui diritti fondamentali, senza al contempo spostare significativamente il peso della discrezionalità dal legislatore al giudice costituzionale⁴. Talora la proporzionalità è stata definita il paradigma per eccellenza della protezione dei diritti umani dal secondo dopoguerra ad oggi⁵. Allo stesso tempo, a fianco del citato principio, anche la teoria del nucleo minimo dei diritti è ritenuta un mezzo adeguato per delimitare il perimetro stesso dei diritti fondamentali⁶.

Principio di proporzionalità e nucleo minimo dei diritti, tuttavia, sono dottrine giuridiche dibattute e declinate in vario modo negli ordinamenti occidentali. In particolare, la proporzionalità, a seconda di come viene intesa e applicata, può rappresentare un rafforzamento o una minaccia per la tutela dei diritti⁷. Come evidenziato da parte della dottrina, inoltre, «mutando prospettiva uno stesso fenomeno può apparire diverso o perfino opposto (...) [m]a i modi diversi od opposti di proporlo e di percepirlo possono risultare tutti a loro volta ugualmente proporzionati e verosimili col variare dei *punti di vista*»⁸. La definizione di un nucleo minimo dei diritti sociali da parte delle Corti, d'altra parte, oltre alle evidenti difficoltà di definizione, potrebbe coincidere anche con il loro limite

³ Cfr. M. HEINTZEN, *Il principio di proporzionalità. Un cosmopolita tedesco del diritto costituzionale*, Mucchi Editore, Modena, 2015, p. 7; A. BARAK, *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*, (trad. ingl. D. Kalir), Cambridge University Press, Cambridge, 2012, pp. 180-181.

⁴ Cfr. X. CONTIADES, A. FOTIADOU, *Social rights in the age of proportionality: Global economic crisis and constitutional litigation*, in *International Journal of Constitutional Law*, n. 3/2012, pp. 660-686; D. BILCHITZ, *Socio-economic rights, economic crisis, and legal doctrine*, in *International Journal of Constitutional Law*, n. 3/2014, pp. 710-739.

⁵ Cfr. L.E. WEINRIB, *The Postwar Paradigm and American Exceptionalism*, in S. Choudhry (eds.), *The Migration of Constitutional Ideas*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 84 ss. Dello stesso avviso A. BARAK, *Proportionality*, cit., p. 181.

⁶ Cfr. D. BILCHITZ, *Socio-economic rights, economic crisis*, cit.

⁷ Cfr. X. CONTIADES, A. FOTIADOU, *Social rights in the age of proportionality*, cit., p. 661.

⁸ S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 53.

massimo, con il risultato di un compromesso al ribasso che potrebbe snaturare ancor di più le previsioni costituzionali sui diritti sociali⁹.

Dopo una breve ricostruzione della nascita e del percorso di diffusione globale del principio di proporzionalità, il presente capitolo ne indagherà l'applicazione nel quadro del bilanciamento tra esigenze economico-finanziarie e diritti fondamentali (soprattutto di prestazione), analizzandone l'utilizzo da parte di alcune Corti europee nel corso dell'attuale crisi economica.

2. Origini e sviluppo del principio di proporzionalità in Germania

Il concetto di proporzionalità, intesa come metodo strutturato di risoluzione di fattispecie controverse del diritto pubblico, ha origine nel diritto amministrativo tedesco del XVIII secolo e, nello specifico, nella particolare branca del diritto di polizia (*Polizeirecht*). Il pensatore che più contribuì alla sua definizione originaria fu Carl Gottlieb Svarez, tra i principali redattori del codice civile prussiano del 1794 (*Allgemeines Landrecht für die Preußischen*). In accordo con i principi cardine dell'Illuminismo, Svarez affermò che lo Stato può limitare la libertà di un soggetto solamente per garantire la libertà e la sicurezza di tutti i membri della collettività. In questo senso,

«only the achievement of a weightier good for the whole can justify the state demanding from the individual the sacrifice of a less substantial good. So long as the difference in weight is not obvious, the natural freedom must prevail... The [social] hardship, which is to be averted through the restriction of the freedom of the individual, has to be more substantial by a wide margin than the disadvantage to the individual or the whole that results from the infringement»¹⁰.

⁹ Emblematiche, in questo senso, le note sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di sciopero e contrattazione collettiva (*Viking, Laval, Ruffert, Commissione co. Lussemburgo*), sulle quali si veda A. PERULLI, *Globalizzazione e dumping sociale*, cit..

¹⁰ C. GOTTLIEB SVAREZ, *Vorträge über Recht und Staat*, Hermann Conrad and Gerd Kleinheyer (eds.), Cologne: Westdeutscher Verlag, 1960, p. 40 (traduzione inglese tratta da: A. STONE SWEET, J. MATHEWS, *Proportionality Balancing and Global Constitutionalism*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 2008, p. 99).

Tale concetto venne poi sviluppato dalla Corte suprema amministrativa di Prussia (*Preußisches Oberverwaltungsgericht*)¹¹, che in svariati casi aveva annullato gli atti compiuti dalla polizia perché ritenuti sproporzionati (in genere sanzioni considerate eccessive rispetto alle condotte dei soggetti responsabili), suggerendo al contempo eventuali soluzioni alternative¹². Il principio di proporzionalità venne così successivamente definito con una semplice e chiara metafora: «Die Polizei soll nicht mit Kanonen auf Spatzen schießen» (la polizia non deve sparare ai passeri coi cannoni)¹³.

Lo sviluppo della proporzionalità continuò fino alla Repubblica di Weimar e, dopo essere stato sospeso durante il regime nazista¹⁴, entrò a far parte del patrimonio giuridico tedesco non solo con riferimento al diritto amministrativo ma anche al diritto costituzionale. Ancorché non previsto espressamente all'interno della *Grundgesetz* (GG)¹⁵, la Corte costituzionale federale tedesca (*Bundesverfassungsgericht*) ha fin da subito utilizzato il principio di proporzionalità come strumento per valutare l'intervento pubblico limitativo dei diritti dei singoli, in linea con le teorie che i giuristi tedeschi del dopoguerra iniziavano a elaborare e perfezionare¹⁶. In particolare, già nella nota *Apothekenurteil*¹⁷ del 1958, la Corte costituzionale aveva definito i contorni dello scrutinio di proporzionalità, ricomprendendovi al suo interno gli elementi della idoneità

¹¹ Per i profili storici e la relativa evoluzione cfr. K. LEDFORD, *Formalizing the Rule of Law in Prussia: The Supreme Administrative Law Court, 1876-1914*, in *Central European History*, n. 2/2004, pp. 203 ss.

¹² Cfr. A. BARAK, *Proportionality*, cit. p. 179. L'autore riporta in particolare due casi significativi. Nel primo un proprietario di una bottega aveva ripetutamente violato le norme sulla vendita di alcolici e come sanzione la polizia aveva ordinato la chiusura dell'intero negozio; la Corte ha ritenuto sproporzionata la sanzione ritenendo invece più adeguata la sola revoca della licenza per la vendita di alcolici. Nel secondo caso, il proprietario di un appezzamento di terreno aveva costruito sui relativi confini un recinto, che risultava però poco visibile durante la notte rappresentando un rischio per i passanti; la polizia ordinò la rimozione dell'intero recinto mentre la Corte, annullando tale decisione, ritenne più proporzionato imporre al proprietario l'installazione di alcuni lampioni.

¹³ Cfr. F. FLEINER, *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen, 1912, p. 354. Per una ricostruzione del contesto in cui si inserisce il ragionamento di Fleiner cfr. D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 390-391.

¹⁴ Cfr. A. BARAK, *Proportionality*, cit. p. 179.

¹⁵ Il riferimento al principio di proporzionalità è invece presente in tre delle Costituzioni dei *Länder* della Germania Est in seguito alla caduta del Muro di Berlino (cfr. M. HEINTZEN, *Il principio di proporzionalità*, cit. p. 15).

¹⁶ Si tratta, in particolare del pensiero di Rupprecht Krauss e Peter Lerche. Il primo coniò il termine proporzionalità in senso stretto, mentre il secondo approfondì il legame tra la necessità e la proporzionalità in senso stretto, affermando anche che la sussunzione del principio di proporzionalità a principio costituzionale rappresenta un aspetto caratterizzante la mutata struttura delle relazioni cittadino-Stato nel moderno *Welfare State*. Sul punto cfr. A. STONE SWEET, J. MATHEWS, *Proportionality Balancing*, cit. pp. 104-106.

¹⁷ BvG, sentenza 11 giugno 1958. Sul punto cfr. D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità*, cit., p. 391. Tale giurisprudenza si consolidò poi nel corso degli anni Sessanta (cfr. M. HEINTZEN, *Il principio di proporzionalità*, cit. pp. 16-17).

(*Geeignetheit*), della necessità (*Erforderlichkeit*) e della proporzionalità in senso stretto (*Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne*).

La Corte ha così impresso una precisa direzione al suo operato, ritenendo relativi e limitabili, ma con misure adeguate e giustiziabili, pressoché tutti i diritti sanciti dalla GG¹⁸. È possibile riscontrare, in ogni caso, una gerarchia all'interno del catalogo di tali diritti: l'assoluto diritto umano alla dignità (*Würde des Menschen*)¹⁹, il diritto alla vita e all'integrità corporea, la libertà di opinione, di manifestazione, di credo, la libertà dell'arte si collocano già in partenza in una posizione nettamente più forte rispetto ad altri diritti fondamentali, quali i diritti economici, la libertà lavorativa, la garanzia della proprietà e le generali garanzie di libertà e di eguaglianza²⁰.

I diversi passaggi del cosiddetto test di proporzionalità delineati dalla giurisprudenza costituzionale possono essere così delineati: «1. *Legittimità dello scopo*: lo scopo del provvedimento non può violare norme giuridiche di rango superiore (...); 2. *Legittimità del mezzo*: il provvedimento non può essere vietato in via generale, vale a dire senza riguardo al suo scopo (...); 3. *Idoneità*: il provvedimento dev'essere oggettivamente idoneo a promuovere il raggiungimento dello scopo; 4. *Necessità*: il provvedimento dev'essere necessario per promuovere il raggiungimento dell'obiettivo; 5. *Adeguatezza, proporzionalità in senso stretto, appropriatezza*: il provvedimento non può implicare effetti pregiudizievoli che non siano in relazione con lo scopo perseguito»²¹.

La linearità della sua formulazione teorica e la potenziale capacità di fornire un criterio prevedibile per la risoluzione di qualsiasi conflitto tra diritti e tra diritti e altri interessi pubblici o privati hanno così rappresentato le basi per la diffusione globale del principio di proporzionalità.

3. La diffusione globale del principio di proporzionalità

¹⁸ Cfr. A. BARAK, *Proportionality*, cit. p. 180.

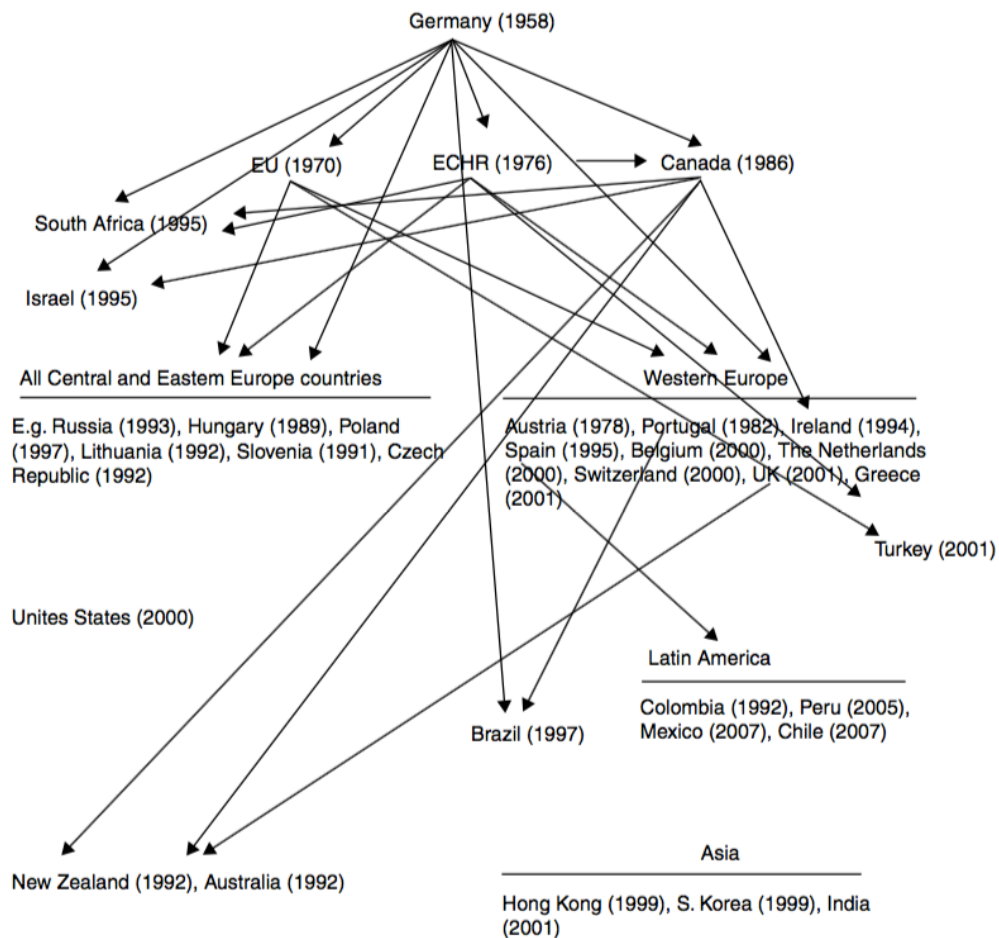
¹⁹ Art. 1, co. 1, GG: «Die Würde des Menschen ist unantastbar».

²⁰ cfr. M. HEINTZEN, *Il principio di proporzionalità*, cit. pp. 34-35.

²¹ Ivi, pp. 21-22. Come evidenziato da D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità*, cit., p. 392, il giudizio di proporzionalità in senso stretto si afferma come criterio valutativo solo dopo il 1945: «è, infatti, a seguito dell'esperienza totalitaria dello Stato nazionalsocialista che si fa largo tra i giuristi tedeschi l'idea che sia necessario paragonare obiettivo e mezzo e ponderarli nella loro rispettiva importanza». Sul punto anche A. STONE SWEET, J. MATHEWS, *Proportionality Balancing*, cit. p. 109.

A partire dagli anni Settanta, il principio di proporzionalità ha trovato dimora all'interno di svariati sistemi nazionali, internazionali e sovranazionali. Il primo gradino di tale trapianto è rappresentato dal sistema regionale europeo, sia con riferimento alle Comunità europee che al Consiglio d'Europa, in relazione alla giurisprudenza delle rispettive Corti. Partendo dai livelli sovranazionale e internazionale, il principio si è diffuso di conseguenza anche in diversi ordinamenti interni europei, tanto che la gran parte dei Paesi del centro e dell'est Europa e diversi Paesi dell'Europa occidentale ne hanno visto la progressiva introduzione, prevalentemente per via giurisprudenziale.

Tale diffusione non è avvenuta solamente attraverso le due menzionate corti europee. Traendo direttamente spunto dall'ordinamento tedesco, infatti, il principio è stato adottato da importanti Stati quali Canada, Sud Africa, Israele, Brasile, per conoscere poi una vera e propria propagazione virale²²:



Fonte: Figure 1, The migration of proportionality, in A. Barak, *Proportionality*, cit. p. 182.

²² Così A. STONE SWEET, J. MATHEWS, *Proportionality Balancing*, cit. p. 112.

In questa sede, non essendo possibile entrare nel dettaglio di come i singoli ordinamenti hanno declinato al loro interno il principio di proporzionalità, saranno brevemente illustrati i due casi che per primi hanno importato il principio nato in Germania e in cui l'utilizzo della proporzionalità è da più tempo radicato: il sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e le Comunità europee (prima, l'Unione europea poi).

3.1. *La proporzionalità nel sistema CEDU*

Nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), ad esclusione di alcuni diritti fondamentali affermati in modo perentorio che comportano obblighi molto stringenti per gli Stati (come il diritto alla vita²³, la proibizione della tortura²⁴, della schiavitù e del lavoro forzato), la maggior parte dei diritti in essa sanciti sono in qualche modo condizionati o condizionabili²⁵.

Particolarmente rilevanti in tal senso, e oggetto di una copiosissima giurisprudenza della Corte EDU, sono gli articoli da 8 a 11, che come noto prevedono rispettivamente il diritto al rispetto della vita privata e familiare, la libertà di pensiero, coscienza e di religione, la libertà di espressione e la libertà di riunione e di associazione. Ciascun secondo comma degli articoli citati introduce i criteri affinché lo Stato possa legittimamente limitare i diritti in essi racchiusi. Le uniche ingerenze consentite devono quindi essere previste da una disposizione di legge e devono risultare necessarie, in una società democratica, ai seguenti scopi: sicurezza nazionale²⁶, pubblica sicurezza²⁷, integrità territoriale²⁸, difesa dell'ordine e prevenzione dei reati²⁹, benessere economico del Paese³⁰, protezione della salute o della morale³¹, protezione dei diritti e delle libertà altrui³². Lo stesso testo della Convenzione,

²³ Art. 2 CEDU. La morte non si considera cagionata in violazione di tale articolo solamente nei casi in cui si sia resa «assolutamente necessaria» per garantire la difesa delle persone contro la violenza illegale, per eseguire un arresto regolare o impedire un'evasione o per reprimere una sommossa o un'insurrezione.

²⁴ Art. 3 CEDU. Tale articolo, peraltro, assieme a pochi altri della Convenzione (si vedano ad esempio il diritto a un ricorso effettivo – art. 13; il divieto di discriminazione – art. 14; il diritto all'istruzione – art. 2, Prot. add.; il diritto a libere elezioni – art. 3, Prot. add.; il divieto di imprigionamento per debiti – art. 1, Prot. n. 4; il divieto di espulsione di cittadini – art. 3, Prot. n. 4; il divieto di espulsioni collettive di stranieri – art. 4, Prot. n. 4) non prevede delle espresse limitazioni al diritto in esso sancito.

²⁵ Cfr. A. STONE SWEET, J. MATHEWS, *Proportionality Balancing*, cit. p. 146.

²⁶ Commi 2 degli artt. 8, 10, 11 CEDU.

²⁷ Commi 2 degli artt. 8, 9, 10, 11 CEDU.

²⁸ Comma 2, art. 10 CEDU.

²⁹ Commi 2 degli artt. 8, 9, 10, 11 CEDU.

³⁰ Comma 2, art. 8 CEDU.

³¹ Commi 2 degli artt. 8, 9, 10, 11 CEDU.

pertanto, mediante la previsione di possibili ingerenze degli Stati nei diritti tutelati, unitamente al vincolo che tali ingerenze siano necessarie e finalizzate a scopi precisi, ha costretto la Corte EDU ad adottare forme di scrutinio per bilanciare diritti personali e altri interessi statali nel caso concreto.

La Corte, tuttavia, dovette subito affrontare il problema dei multiformi approcci alla revisione delle leggi e degli atti di governo presenti nei vari Stati del Consiglio d'Europa³³. All'inizio degli anni Settanta, infatti, il criterio della proporzionalità veniva utilizzato solamente in Germania e fu principalmente grazie all'opera di alcuni giuristi tedeschi in seno alla Commissione europea dei diritti dell'uomo³⁴ che all'interno della Corte si diffuse la tendenza a bilanciare i diritti della Convenzione (e in particolare quelli di cui agli articoli da 8 a 11 e 14) utilizzando proprio il principio di proporzionalità³⁵.

Il primo caso in cui la Corte EDU ha affrontato in modo approfondito le citate clausole di limitazione fu *Handyside v. the United Kingdom* (1976), un caso di presunta violazione dell'articolo 10 (poi non riscontrata) a fronte della censura di un libro fondata su motivi di morale pubblica. La Corte, con riferimento al requisito della necessità della misura restrittiva in una società democratica, ha affermato:

«the adjective “necessary”, within the meaning of Article 10 para. 2 (...), is not synonymous with “indispensable” (...), neither has the flexibility of such expression as “admissible”, “ordinary” (...), “useful”, “reasonable” (...) or “desirable”. Nevertheless, it is for the national authorities to make the initial assessment of the reality of the pressing social need implied by the notion of “necessity” in this context»³⁶.

La Corte ha così stabilito che spetta allo Stato una prima valutazione sul contenuto e sull'attualità dei pressanti bisogni sociali che la nozione di necessità implica. In tale pronuncia, peraltro, il ricorrente lamentava anche una espressa violazione del principio di

³² Commi 2 degli artt. 8, 9, 10, 11 CEDU. L'art. 10 sulla libertà di espressione prevede inoltre, come motivi legittimi di ingerenza, «impedire la divulgazione di informazioni riservate o [...] garantire l'autorità o l'imparzialità del potere giudiziario».

³³ Cfr. A. STONE SWEET, J. MATHEWS, *Proportionality Balancing*, cit. p. 147.

³⁴ In particolare del Prof. Jochen Forwein, membro della Commissione europea dei diritti dell'uomo (1973-1993) e vicepresidente (1981-1993), nonché a lungo direttore del *Max Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* di Heidelberg (cfr. A. STONE SWEET, J. MATHEWS, *Proportionality Balancing*, cit. p. 147).

³⁵ In termini generali si veda J. CHRISTOFFERSEN, *Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, Martinus Hijhoff Publishers, Leiden – Boston, 2009.

³⁶ *Handyside v. The United Kingdom*, 7 dicembre 1976, appl. n. 5493/72, punto 48.

proporzionalità, sempre ritenuta inerente al concetto di necessità. Lo Stato, infatti, avrebbe potuto adottare misure meno restrittive rispetto alla censura (con annessa confisca e distruzione) del libro, quali ad esempio l'intimazione all'autore di espungere le parti ritenute oscene oppure l'imposizione di restrizioni alla vendita³⁷. Tuttavia la Corte, ancora con una certa cautela e manifestando un chiaro *self restraint*, ha comunque dato una valutazione di merito circa l'inadeguatezza delle misure alternative proposte dal ricorrente³⁸, affermando in ogni caso che «every “formality”, “condition”, “restriction” or “penalty” imposed in this sphere must be proportionate to the legitimate aim pursued»³⁹.

Nel caso *Dudgeon v. the United Kingdom*⁴⁰ (1981), la Corte ha dichiarato la criminalizzazione dell'omosessualità nell'Irlanda del Nord sproporzionata rispetto allo scopo della previsione normativa, ovvero la tutela delle fasce più vulnerabili della società e, in generale, della morale pubblica⁴¹. In *Dudgeon* si assiste a un ulteriore passo avanti nell'affermazione dell'utilizzo della proporzionalità da parte della Corte EDU: «[n]otwithstanding the margin of appreciation left to the national authorities, it is for the Court to make the final evaluation as to whether the reasons it has found to be relevant were sufficient in the circumstances, in particular whether the interference complained of was proportionate to the social need claimed for it»⁴².

Mediante la valutazione della necessità delle misure restrittive, la Corte ha così iniziato a utilizzare sistematicamente il concetto di proporzionalità per valutare l'utilizzo appropriato o meno da parte degli Stati del margine di apprezzamento loro riservato⁴³, veicolando allo stesso tempo la diffusione dell'utilizzo di tale criterio negli ordinamenti interni aderenti al Consiglio d'Europa⁴⁴. L'utilizzo della proporzionalità, pertanto, ha

³⁷ Ivi, punto 58: «[t]he United Kingdom was said to have violated the principle of proportionality, inherent the adjective “necessary”, by not limiting itself either to a request to the applicant to expurgate the book or to restrictions on its sale and advertisement».

³⁸ Ivi, punto 58: «[w]ith regard to the first solution, the Government argued that the applicant would never have agreed to modify the Schoolbook if he had been ordered or asked to do so before 1 April 1971: was he not strenuously disputing its “obscenity”? The Court for its part confines itself to finding that Article 10 (art. 10) of the Convention certainly does not oblige the Contracting States to introduce such prior censorship. The Government did not indicate whether the second solution was feasible under English law. Neither does it appear that it would have been appropriate in this case. There would scarcely have been any sense in restricting to adults sales of a work destined above all for the young; the Schoolbook would thereby have lost the substance of what the applicant considered to be its *raison d'être*. Moreover, he did not advert to this question».

³⁹ Ivi, punto 49.

⁴⁰ *Dudgeon v. the United Kingdom*, 22 ottobre 1981, appl. n. 7525/76.

⁴¹ Ivi, punto 61.

⁴² Ivi, punto 59.

⁴³ A. STONE SWEET, J. MATHEWS, *Proportionality Balancing*, cit. p. 151.

⁴⁴ Ivi, p. 148.

rappresentato un momento centrale nel cosiddetto “dialogo” tra la Corte di Strasburgo e i singoli ordinamenti interni. Come sarà analizzato con riferimento al settore dei diritti sociali, la creazione di tale sorta di dialogo tra legislativo e giudiziario è un carattere tipico dell’applicazione del principio di proporzionalità⁴⁵.

3.2. La proporzionalità nelle Comunità europee e nell’Unione europea

Il principio di proporzionalità rappresenta una pietra angolare per il diritto comunitario prima e dell’Unione europea poi, principalmente grazie all’opera della giurisprudenza della Corte di giustizia⁴⁶. Questa, già dal 1970, compì i primi passi verso il riconoscimento della proporzionalità come principio generale e inizialmente non scritto del diritto comunitario⁴⁷. La tematica venne ben analizzata dall’Avvocato generale Alain Dutheillet de Lamothe nella causa *Internationale Handelsgesellschaft*: «[I]e questioni deferite in materia di legittimità interna vertono tutte sullo stesso problema, cioè se tali provvedimenti rispecchino o meno il principio cosiddetto della “proporzionalità” secondo il quale, allorché si persegue un interesse generale, possono essere imposti agli amministrati solo gli obblighi indispensabili per il perseguimento dello scopo stesso»⁴⁸.

L’analisi del rispetto del criterio di proporzionalità è successivamente diventata centrale nella giurisprudenza della Corte, in particolare relativamente alle quattro libertà fondamentali delle comunità (libera circolazione di beni, lavoro, capitali e servizi)⁴⁹, nell’ambito del diritto amministrativo e della concorrenza, nonché nell’approccio della Corte ai diritti fondamentali, incorporati nel Trattato di Roma come «principi generali di diritto»⁵⁰.

⁴⁵ Cfr. X. CONTIADES, A. FOTIADOU, *Social rights in the age of proportionality*, cit.

⁴⁶ Sul punto si veda, in termini generali, K. LENAERTS, K. GUTMAN, *The Comparative Law Method and the Court of Justice of the European Union*, in M. Andenas, D. Fairgrieve (eds.) *Courts and Comparative Law*, OUP, New York, 2015, pp. 141 ss.

⁴⁷ Cfr. A. STONE SWEET, J. MATHEWS, *Proportionality Balancing*, cit. p. 139. Si vedano i casi *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr-und Vorratsstelle Getreide* (1970, causa 11/70) e *Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v. Koster, Berodt & Co.* (1970, causa 25/70). Sul punto cfr. A. PORTUESE, *Principle of Proportionality as Principle of Economic Efficiency*, in *European Law Journal*, n. 5/2013, p. 618.

⁴⁸ Conclusioni dell’Avvocato generale Alain Dutheillet de Lamothe del 2 dicembre 1970, causa 11-70, consultabile in <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=87990&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=195357> (ultimo accesso settembre 2016), p. 1148.

⁴⁹ Per un’analisi delle principali direttrici di tale giurisprudenza cfr. T.I. HARBO, *The Function of the Proportionality Principle in EU Law*, in *European Law Journal*, n. 2/2010, pp. 158-185.

⁵⁰ Cfr. A. STONE SWEET, J. MATHEWS, *Proportionality Balancing*, cit. p. 140.

Sulla scorta della giurisprudenza della Corte di giustizia, il principio di proporzionalità ha quindi trovato espressa menzione nel Trattato di Lisbona e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In particolare, l'articolo 5 del TUE sancisce che «[l]'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità»; ai sensi dell'articolo 12 del TUE, inoltre, i parlamenti nazionali sono chiamati a vigilare sul rispetto di tale principio, cui si devono informare anche i progetti di atti legislativi dell'Unione (articolo 5, Protocollo n. 2, TUE; articoli 69, 296 TFUE).

Ai fini della presente indagine, tuttavia, la disposizione che rileva maggiormente è l'articolo 52, comma 1, della Carta di Nizza, secondo cui «[e]ventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale dei detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui». Tale disposizione, che ricalca le citate disposizioni della CEDU, racchiude in sé tutti gli elementi tradizionali del giudizio di proporzionalità, dalla previsione di legge alla necessità, dall'idoneità alla proporzionalità *stricto sensu*.

Come noto, l'applicazione della Carta di Nizza, e quindi la tutela dei diritti fondamentali in essa previsti nei confronti delle istituzioni europee e degli Stati Membri, ha una portata limitata. Ai sensi dell'articolo 51, infatti, «i suddetti soggetti [istituzioni europee e Stati Membri] rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione nei trattati». Tale disposizione, se da un lato, come noto, rappresenta un depotenziamento della Carta stessa, che quindi può essere invocata nei confronti dei soggetti dell'Unione limitatamente alle materie loro assegnate (da cui sono esclusi, su tutti, i diritti sociali), dall'altro rappresenta un ulteriore veicolo di diffusione del principio di proporzionalità negli ordinamenti degli Stati Membri. Nell'attuazione del diritto dell'Unione, infatti, quest'ultimi possono introdurre limitazioni ai diritti della Carta solo rispettando i canoni della proporzionalità e del nucleo minimo dei diritti di cui all'articolo 52. Si tratta, in ultima analisi, di un emblematico episodio di “dialogo” tra i legislativi e Corti: l'introduzione delle limitazioni citate negli ordinamenti interni non potrà non tener conto di come la Corte di giustizia delinea lo scrutinio di proporzionalità nella sua giurisprudenza.

4. Principio di proporzionalità e diritti sociali: profili teorici

Il recente dibattito a livello internazionale sulla protezione dei diritti fondamentali ha iniziato a focalizzare la propria attenzione sulla possibile applicazione della tecnica di bilanciamento propria della proporzionalità ai diritti sociali, o più in generale ai diritti cosiddetti positivi, per la cui tutela è richiesta una partecipazione particolarmente attiva dei poteri pubblici⁵¹.

Punto di partenza di tale analisi è il pensiero di Robert Alexy, nella cui Teoria dei diritti fondamentali ha sviluppato lo stretto legame tra la definizione dei diritti fondamentali come principi e il principio di proporzionalità⁵².

Innanzitutto, Alexy affronta il problema della vincolatività o meno dei diritti sociali, esponendo i principali argomenti a favore e contro. Per quanto concerne i primi, la tesi centrale sostiene «che la libertà *giuridica*, quindi il permesso giuridico, di fare o astenersi da qualcosa, senza libertà *fattuale* (reale), quindi senza la possibilità fattuale di scegliere tra cose permesse, sia inutile»⁵³. Con riferimento agli argomenti contrari, Alexy riporta il seguente dilemma: «se i diritti fondamentali sociali sono vincolanti, essi conducono a uno spostamento della politica sociale dalla competenza del Parlamento a quella della Corte costituzionale; se non sono vincolanti, essi conducono a una violazione della clausola di vincolatività dell'art. 1 comma 3 della [Legge fondamentale tedesca]»⁵⁴. Inoltre, poiché la soddisfazione dei diritti sociali comporta l'impiego di ingenti risorse finanziarie, «l'esistenza di ampi diritti fondamentali sociali giudiziariamente affermabili condurrebbe al fatto che le politiche di bilancio sarebbero in parti essenziali costituzionalmente stabilite»⁵⁵, cadendo ampiamente nelle mani della Corte costituzionale. Infine,

⁵¹ Cfr. M. KLATT, M. MEISTER, *The Constitutional Structure of Proportionality*, Oxford University Press, Croydon, 2012, pp. 85-108; M. KLATT, *Positive rights: Who decides? Judicial review in balance*, in *International Journal of Constitutional Law*, n. 2/2015, pp. 354-382; X. CONTIADES, A. FOTIADOU, *Social rights in the age of proportionality*, cit.

⁵² Cfr. R. ALEXY, *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 1994, trad. it. *Teoria dei diritti fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 133 ss.; nonché, per alcuni scritti più recenti, cfr. Id., *Constitutional Rights and Proportionality*, in *Revus*, 2014, pp. 51-65.

⁵³ Cfr., R. ALEXY, *Theorie der Grundrechte*, cit. pp. 534-535, dove l'A. cita anche il sociologo e giurista Lorenz von Stein, ove sostiene che «la libertà è solo reale in colui che possiede le condizioni della medesima libertà, cioè i beni materiali e spirituali come presupposti dell'autodeterminazione» (L. VON STEIN, *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage*, a cura di V.G. Salomon, vol. III, München, Masken, 1921, p. 104).

⁵⁴ R. ALEXY, *Theorie der Grundrechte*, cit. p. 538; ai sensi dell'art. 1, co. 3, della Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca, «Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht» (I seguenti diritti fondamentali vincolano la legislazione, il potere esecutivo e la giurisdizione come diritti direttamente applicabili).

⁵⁵ Ivi, p. 539.

l'affermazione dei diritti sociali come vincolanti comporterebbe l'insorgere di conflitti talora non risolvibili con altre libertà, in particolare quelle di stampo economico⁵⁶. Alexy elabora quindi un modello che possa tener conto sia delle argomentazioni a favore che di quelle contrarie alla vincolatività dei diritti sociali, giungendo alla conclusione che l'individuazione di tale categoria di diritti fondamentali è una questione di bilanciamento tra principi: da un lato il principio di libertà fattuale, dall'altro i principi di competenza decisionale del legislatore democraticamente eletto, il principio di divisione dei poteri e le libertà dei terzi⁵⁷. La soluzione proposta da Alexy è quindi così sintetizzabile:

«Si dovrà considerare una posizione giuridico-erogativa come definitivamente garantita in base ai diritti fondamentali se (1) il principio di libertà fattuale la esige con urgenza e (2) il principio di divisione dei poteri e il principio democratico (che include quello della competenza di bilancio del Parlamento) così come (3) i principi materiali concorrenti (in particolare, quelli che si limitano alla libertà giuridica dei altri) sono lesi, in una misura relativamente bassa, dalla garanzia delle posizioni giuridico-erogative dei diritti fondamentali e da decisioni della Corte costituzionale che tengano conto della garanzia stessa»⁵⁸.

Sulla scorta del pensiero di Alexy, dunque, parte della dottrina ha analizzato le differenze che caratterizzano il test di proporzionalità nei confronti dei diritti negativi e dei diritti positivi. Nel primo caso, infatti, la tutela generale è mirata a proteggere un diritto o un interesse da qualsiasi ingerenza altrui. Nel secondo caso, invece, il diritto positivo richiede l'intervento di un particolare soggetto che può svilupparsi in diversi modi, ma che non implica che qualsiasi azione volta a tutelare tale diritto rappresenti di per sé un obbligo per il soggetto tenuto a intervenire⁵⁹. Tale argomentazione viene così esemplificata:

«The prohibition of killing people, for example, implies the prohibition of *any* killing action, whereas the right to rescue people does *not* demand *any* rescue action. Rather, in

⁵⁶ Ivi, pp. 540-542.

⁵⁷ Ivi, p. 543.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Cfr. M. KLATT, M. MEISTER, *The Constitutional Structure of Proportionality*, cit., p. 88: «[n]egative rights forbid to destroy, obstruct, or interfere with a legal interest. If it is forbidden to destroy or interfere with a legal interest, then *any* action, which amounts to or causes destruction or interference, is forbidden. On the contrary, if there is a right to protect or rescue a legal interest, *not any* action that amounts to or causes protection or rescue is obligated».

the latter case, if it is obligated to rescue from drowning, there is a free choice as to the means, as long as the result of rescue is achieved; one may rescue by swimming towards him, *or* by throwing a life-saver, *or* by pulling him aboard a boat. The right is not to all three actions of rescue, but only to one of the three»⁶⁰.

Ciò implica che i diritti positivi abbiano una struttura “alternativa” (o “disgiuntiva”), poiché esistono diverse modalità alternative di attuazione dell’obbligo di soddisfarli⁶¹. Tale struttura si riflette anche nel giudizio di proporzionalità che, di conseguenza, dovrebbe risultare più articolato rispetto al caso dei diritti negativi. Per quest’ultimi, infatti, sarà necessario valutare solamente se l’interferenza con il diritto protetto rispetti i requisiti richiesti dal test di proporzionalità. Nel caso dei diritti positivi, invece, il test dovrà articolarsi su due piani: da un lato, come per i diritti negativi, la valutazione circa l’intensità dell’interferenza, dovuta però alla mancata attuazione del diritto, dall’altro il grado di protezione richiesto dalla norma al fine di valutare se di effettiva violazione si possa parlare o meno⁶².

La riflessione sull’applicazione della proporzionalità ai diritti sociali ripropone così il problema della definizione del loro contenuto. In tal senso si riscontrano due posizioni dottrinali opposte: chi sostiene che la proporzionalità stessa consenta la definizione del contenuto dei diritti sociali⁶³ e chi, al contrario, la ritiene solamente un test formale che può aiutare il legislatore a chiarire le circostanze in cui è consentito limitare un diritto⁶⁴. Secondo quest’ultima tesi, la proporzionalità richiede comunque la precomprensione del contenuto del diritto e del valore ad esso accordato dall’ordinamento⁶⁵.

Un’analisi comparata delle pronunce più significative in materia di diritti sociali in tempo di crisi economica può rivelare quali approcci hanno utilizzato le Corti nell’utilizzo di tale principio “cosmopolita”.

⁶⁰ Ivi, pp. 88-89.

⁶¹ Ivi, p. 89.

⁶² Ivi, p. 108.

⁶³ Cfr. X. CONTIADES, A. FOTIADOU, *Social rights in the age of proportionality*, cit.

⁶⁴ Cfr. D. BILCHITZ, *Socio-economic rights, economic crisis*, cit.

⁶⁵ Ivi, p. 737: «[p]roportionality is in fact a formal test (with various subcomponents) that helps decision-makers reach determinations as to the circumstances in which it is permissible to limit rights. The test, however, only works where we have a preexisting understanding of the content of particular rights and the weight to be accorded to them».

5. Principio di proporzionalità, esigenze economico-finanziarie e diritti fondamentali: un percorso comparato

5.1. Lettonia

Un primo significativo caso di applicazione rigorosa del principio di proporzionalità nella valutazione del rispetto dei diritti sociali si riscontra in una decisione della Corte costituzionale lettone del 2009⁶⁶. Nel caso di specie, era stata impugnata una legge di spesa che prevedeva, tra l'altro, un intervento in senso peggiorativo sul sistema pensionistico conseguente alla concessione di aiuti finanziari da parte dell'FMI e alla stipulazione, anche di concerto con la Commissione europea, del relativo *Memorandum of understanding*⁶⁷. Tale previsione veniva impugnata a causa della potenziale violazione dell'articolo 109 della Costituzione della Repubblica di Lettonia, secondo cui «[e]very one has the right to social security on old age, for work disability, for unemployment and in other cases as provided by law»⁶⁸.

Innanzitutto la Corte ha affermato, confermando la propria giurisprudenza, che il diritto garantito da tale articolo può essere limitato solo se tale limitazione è prevista dalla legge, giustificata da uno scopo legittimo e conforme al principio di proporzionalità⁶⁹. La previsione normativa in questione rispettava i requisiti della legittimità formale, della legittimità dello scopo e della sua idoneità al raggiungerlo, essendo contenuta in una legge del Parlamento (*Saeima*) e finalizzata ad assicurare la sostenibilità del sistema di *welfare* in una congiuntura economica di recessione⁷⁰. Tuttavia, la Corte ha riscontrato il mancato rispetto del requisito della necessità, ritenendo che il legislatore non avesse valutato attentamente la possibilità di applicare misure meno restrittive e dichiarando, di conseguenza, incostituzionale la previsione normativa⁷¹. La Corte ha anche affermato che gli impegni assunti a livello internazionale dal Consiglio dei ministri non rappresentano di

⁶⁶ Judgment on behalf of the Republic of Latvia in Riga, 21 dicembre 2009, caso n. 2009-43-01, consultabile in <http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/Judgment%202009-43.htm> (ultimo accesso settembre 2016).

⁶⁷ Ivi, punto 30.1.

⁶⁸ Art. 109 Costituzione Repubblica di Lettonia, consultabile in http://www.servat.unibe.ch/icl/lg00000_.html#A109_ (ultimo accesso settembre 2016).

⁶⁹ Judgment on behalf of the Republic of Latvia in Riga, 21 dicembre 2009, caso n. 2009-43-01, cit., punto 26.

⁷⁰ Ivi, punti 26 e 27.

⁷¹ Ivi, punto 30.2.2: «[t]he Constitutional Court concluded that neither the Cabinet of Ministers, nor the Saeima had carried out objective and well-weighted analysis neither regarding the consequences of the adoption of the impugned provisions, nor regarding other, less restrictive means for the attainment of the legitimate end».

per sé un'argomentazione valida per la restrizione dei diritti fondamentali derivanti dall'articolo 109 della Costituzione⁷².

In tale sentenza, il Giudice delle leggi lettone ha applicato il principio di proporzionalità non per definire il contenuto o i limiti dei diritti pensionistici, ma per valutare se il legislatore avesse tenuto in adeguata considerazione tutte le misure possibili per raggiungere uno scopo ritenuto legittimo, riscontrando solo in quest'ultimo punto una carenza tale da dichiarare la disposizione incostituzionale. Di conseguenza spetta al legislatore trovare una soluzione alle esigenze di bilancio che sia meno restrittiva possibile dei diritti sociali⁷³. La Corte non è entrata nel dettaglio di come ciò debba avvenire, nel rispetto della discrezionalità del legislatore stesso, ma ha richiesto che questi, nell'operare scelte che limitino i diritti sociali, fornisca una plausibile argomentazione circa l'impossibilità di percorrere altre strade per raggiungere l'obiettivo⁷⁴.

5.2. Ungheria

Come evidenziato da parte della dottrina⁷⁵, il medesimo approccio allo scrutinio di proporzionalità è riscontrabile nelle cause affrontate dalla Corte costituzionale ungherese con riferimento alle politiche di *austerity* e di privatizzazioni introdotte dal cosiddetto pacchetto *Bokros* (dal nome dell'allora ministro delle finanze Lajos Bokros) a metà degli anni Novanta⁷⁶.

Anche in questo caso i provvedimenti vennero adottati in concomitanza con la stipulazione di accordi ufficiali tra il governo ungherese e l'FMI, per ottenere sostegno finanziario soggetto a severe condizionalità⁷⁷. La Corte, in questo caso⁷⁸, non affermò il carattere fondamentale dei diritti sociali, né tantomeno il loro contenuto, ma ne garantì la protezione mediante argomenti fondati sulla certezza del diritto. Come riportato da parte della dottrina, infatti, «the legislator is entitled to amend the entire regulation of the

⁷² Ivi, punto 30.1.

⁷³ Cfr. X. CONTIADES, A. FOTIADOU, *Social rights in the age of proportionality*, cit., p. 677.

⁷⁴ Cfr. Judgment on behalf of the Republic of Latvia in Riga, 21 dicembre 2009, caso n. 2009-43-01, cit., punto 30.2.2: «[a]dopting the impugned provision, the legislator has not considered with sufficient care the alternatives to these provisions and has not envisaged a more lenient solution. Therefore, the impugned provisions do not comply with Article 109 of the Constitution».

⁷⁵ Cfr. X. CONTIADES, A. FOTIADOU, *Social rights in the age of proportionality*, cit., p. 677-678.

⁷⁶ Cfr. P. MEAGHER, *Changing Hands: Governance and Transformation in Hungary's Financial Sector*, in *Review of Central and East European Law*, n. 1/2003, p. 43.

⁷⁷ *Ibidem*. In generale sul meccanismo delle condizionalità applicato dall'FMI cfr. A. SOMMA, *La dittatura dello spread*, cit., pp. 239 ss.

⁷⁸ Si veda in particolare la decisione della Corte costituzionale ungherese n. 43/1995.

subsidy so as also to affect the legal grounds of entitlement and its preconditions so that the amendment affects those who had already acquired a right to the subsidy. In such cases, however, the legal certainty related constitutional requirement pertaining to the shift to the new system is to guarantee a period of preparation for those concerned»⁷⁹.

Tale pronuncia utilizza quindi come leva il giudizio di necessità, indicando che provvedimenti adottati repentinamente, (come il pacchetto *Bokros*) in un lasso di tempo molto breve e in materie così sensibili rappresentano una misura destinata a compromettere la certezza del diritto e, indirettamente, i diritti sociali su cui le disposizioni incidevano. Ad essere state censurate, quindi, sono state le modalità e la tempistica adottate dal legislatore⁸⁰.

5.3. Francia

Un utilizzo parziale dello scrutinio di proporzionalità è invece riscontrabile in recenti decisioni del *Conseil Constitutionnel* francese, in particolare con riguardo ai contratti di lavoro e alla riforma del sistema pensionistico⁸¹. Nel primo caso la nuova normativa ha introdotto una maggiore flessibilità in entrata e in uscita dal mercato del lavoro, soprattutto per le fasce di età più giovani, con lo scopo dichiarato di contrastarne la disoccupazione, mentre la riforma pensionistica è intervenuta innalzandone le soglie di età. In entrambi i casi, il *Conseil Constitutionnel* ha dimostrato un notevole *self restraint*, effettuando solamente una debole valutazione circa l'idoneità delle misure a raggiungere lo scopo perseguito dal legislatore. Nel caso della riforma dei contratti di lavoro, «since the measures were not obviously unsuitable the Court did not explore whether the goal set by the legislator could have been achieved with other measures»⁸². Anche con riguardo alla

⁷⁹ J.J. DETHIER, T. SHAPIRO, *Constitutional Rights and the Reform of Social Entitlements*, in L. Bokros, J.J. Dethier (eds.), *Public Finance Reform During Transition. The Experience of Hungary*, The World Bank, Washington D.C., 1998, p. 460.

⁸⁰ *Ibidem*: «Our point was and is that the ways and the schedule, the timing of this measures, are subject to constitutional control (Sòlymon 1997)».

⁸¹ Decisione n. 2006-535 del 30 marzo 2006, consultabile in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/%20francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2006/2006-535-dc/decision-n-2006-%20535-dc-du-30-mars-2006.1007.html> (ultimo accesso settembre 2016); decisione n. 2010-617 DC del 9 novembre 2010, consultabile (nella versione tradotta in inglese) in http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/anglais/en2010_617dc.pdf (ultimo accesso settembre 2016). Sul punto cfr. X. CONTIADES, A. FOTIADOU, *Social rights in the age of proportionality*, cit., pp. 680-681.

⁸² *Ivi*, p. 681.

riforma pensionistica, il *Conseil* ha semplicemente affermato che le norme introdotte non erano inappropriate rispetto all'obiettivo fissato dal Parlamento⁸³.

Un approccio debole e parziale allo scrutinio di proporzionalità, sostanzialmente limitato alla sola valutazione dell'idoneità, se da un lato rivela la volontà di lasciare ampio margine al legislatore⁸⁴, dall'altro rischia però di eludere un'attenta valutazione circa potenziali violazioni (o eccessive compressioni) dei diritti sociali costituzionalmente tutelati⁸⁵.

5.4. Grecia e Corte EDU

Tra i Paesi maggiormente colpiti dalla recente crisi economica in Europa vi è senza dubbio la Grecia, destinataria di molteplici aiuti finanziari erogati dall'FMI e dai "Fondi salva stati" europei⁸⁶, sotto le *strict conditionality* volte all'adozione di precise riforme dell'ordinamento caratterizzate da una drastica riduzione della spesa pubblica e dalla privatizzazione di svariati servizi⁸⁷.

Il Consiglio di Stato (*Symbouleio tis Epikrateias*, la giurisdizione suprema amministrativa in Grecia – Paese in cui vige un controllo diffuso di costituzionalità⁸⁸) non ha mancato di pronunciarsi sulle misure adottate sulla scorta dei *Memoranda of understanding* stipulati dal governo greco. In questo caso, il principio di proporzionalità è stato utilizzato per confermare le draconiane politiche concernenti tagli della spesa

⁸³ Decisione n. 2010-617 DC, cit., p. 3.

⁸⁴ Connotato tipico, peraltro, del modello francese di giustizia costituzionale (cfr. L. PEGORARO, *Giustizia costituzionale*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 452-455).

⁸⁵ Le più importanti disposizioni costituzionali riguardanti i diritti sociali in Francia sono contenute nel preambolo alla Costituzione del 1946 (consultabile, nella versione inglese, in http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/anglais/cst3.pdf ultimo accesso settembre 2016). Dagli anni Settanta, tali disposizioni sono incorporate nel testo costituzionale, in virtù della nota decisione del *Conseil* del 16 luglio 1971 (cfr. L. PEGORARO, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 454).

⁸⁶ Si tratta in particolare dell'EFSF e dell'ESM (cfr. cap. I).

⁸⁷ Sull'impatto delle misure di *austerity* in Grecia cfr. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C, Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *The impact of the crisis on fundamental rights across Member States of the EU. Comparative Analysis*, cit., passim; M.E. SALOMON, *Of Austerity, Human Rights and International Institutions*, cit.

⁸⁸ Cfr. T. ABBATE, *Le Corti e la crisi: la giurisprudenza dei "PIIGS"*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2014, p. 526: essendo il controllo di costituzionalità diffuso, esso è effettuato da tutte le Corti e ha effetti *inter partes*, comportando la disapplicazione della norma ritenuta incostituzionale nel caso concreto. In caso di decisioni tra loro contraddittorie emesse dalle tre Corti supreme (Consiglio di Stato, Corte di cassazione e Corte dei conti), l'art. 100 della Costituzione ellenica affida la competenza a giudicare a una Corte suprema speciale (composta dai presidenti delle tre Corti supreme, quattro consiglieri di Stato, quattro giudici della Corte di cassazione e due professori universitari in materie giuridiche), competente ad adottare decisioni *erga omnes*. Tuttavia tale organo finora non si è pronunciato in un giudizio di costituzionalità delle leggi.

pubblica, riduzioni degli importi delle pensioni e dei salari dei dipendenti pubblici. Nella decisione riguardante le riforme varate in seguito al primo pacchetto di aiuti nel 2012⁸⁹, infatti, il Consiglio ha ritenuto le misure funzionali al raggiungimento di obiettivi di interesse pubblico eccezionali e urgenti, necessari per rispettare le obbligazioni assunte con i creditori internazionali (in quel caso l’FMI e in parte gli altri Paesi dell’Eurozona⁹⁰). Nello specifico, il Consiglio ha ritenuto che i principi di proporzionalità, di eguaglianza, di equa distribuzione degli oneri in capo ai cittadini, nonché il diritto di proprietà non fossero stati violati, poiché la necessità di ripagare il debito contratto, il vedersi garantito un afflusso immediato di entrate e la credibilità finanziaria dello Stato hanno assunto un peso maggiore nel bilanciamento⁹¹. Tale atteggiamento di deferenza nei confronti delle politiche governative è confermato anche da decisioni successive in materia di aumenti di tassazione⁹².

Sui provvedimenti che hanno disposto decurtazioni agli stipendi dei dipendenti pubblici e alle pensioni in Grecia, inoltre, era stato presentato ricorso dinnanzi alla Corte europea dei diritti dell’uomo, per violazione dei diritti di credito (ricompresi dalla stessa giurisprudenza di Strasburgo all’interno della tutela garantita al diritto di proprietà – articolo 1, Protocollo n. 1 CEDU) di lavoratori e pensionati. In questo caso la Corte EDU ha fornito un’interpretazione molto ampia del concetto di interesse pubblico, dichiarando le censurate misure di *austerity* proporzionate e idonee a perseguire lo scopo del legislatore. In particolare, secondo la Corte «the notion of “public interest” is necessarily extensive. As it has already noted, the decision to enact laws to balance State expenditure and revenue will commonly involve consideration of political, economic and social issues,

⁸⁹ Cfr. decisione n. 668/2012. Sul punto C. AKRIVOPOULOU, *Facing l’état d’exception: The Greek Crisis Jurisprudence*, Int’l J. Const. L. Blog, July 11, 2013, available at: <http://www.iconnectblog.com/2013/07/facing-letat-dexception-the-greek-crisis-jurisprudence/> (ultimo accesso settembre 2016).

⁹⁰ Si tratta del primo dei tre interventi di aggiustamento del debito greco, nonché il più informale dal punto di vista giuridico (per quanto riguarda la parte europea dell’intervento). Il 2 maggio 2010, infatti, l’Eurogruppo ha concesso una serie di prestiti bilaterali coordinati dalla Commissione europea (c.d. “Greek Loan Facility” – cfr. http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/index_en.htm - ultimo accesso settembre 2016). I due successivi interventi sono avvenuti per opera del EFSF (2012) e dell’ESM (2015). Sul punto si veda K. HOUSOS, *Austerity and Human Rights Law: Towards a Rights-Based Approach to Austerity Policy, A Case Study fo Greece*, in *Fordham International Law Journal*, vol 39, 2015, pp. 425 ss.

⁹¹ Cfr. T. ABBIATE, *Le Corti e la crisi: la giurisprudenza dei “PIIGS”*, cit. p. 526.

⁹² Decisioni n. 1972/2012 e n. 1685/2013. Cfr. C. AKRIVOPOULOU, *Facing l’état d’exception: The Greek Crisis Jurisprudence*, cit.; T. ABBIATE, *Le Corti e la crisi: la giurisprudenza dei “PIIGS”*, cit. p. 527. Come riporta l’A., tuttavia, ricostruire un quadro preciso della giurisprudenza greca nella crisi economica è piuttosto arduo, soprattutto a causa del sindacato di costituzionalità diffuso. Pronunce di altre corti, infatti, sembrano invertire la tendenza del Consiglio di Stato circa l’atteggiamento di deferenza verso il legislatore.

and the margin of appreciation available to the legislature in implementing social and economic policies is a wide one»⁹³.

Non stupisce, invero, che la Corte EDU abbia concesso un così ampio margine agli Stati in materia di diritti sociali, dal momento che la Convenzione non li prevede al suo interno (salvo in parte il diritto all'istruzione). Il diritto di proprietà connesso al diritto di credito, inoltre, nella giurisprudenza della Corte risulta tanto forte nel caso concreto (anche nei confronti del soggetto pubblico stesso) quanto impalpabile se si colloca in un quadro di politiche economico-sociali adottato dallo Stato a livello generale⁹⁴.

Tale margine di apprezzamento, invero, non è stato applicato solamente nel caso dei diritti sociali, ma anche con riguardo ai diritti di proprietà dei risparmiatori soggetti a misure pregiudizievoli nel quadro dell'assistenza finanziaria dei "Fondi salva Stati". Si tratta del recente caso *Mamatras et autres c. Grèce*⁹⁵, riguardante ancora una volta misure adottate dal governo Greco e derivanti dal *Memorandum of understanding* concluso con l'*European Financial Stability Facility*. In questo caso oggetto della presunta violazione dell'articolo 1, Protocollo 1 della Cedu, era la decisione di imporre la sostituzione di obbligazioni con altri strumenti finanziari di valore inferiore del 53,5% rispetto a quello nominale dei titoli di Stato⁹⁶. Nuovamente, l'argomentazione della Corte, pur riconoscendo l'interferenza con il diritto di proprietà sancito dalla Convenzione, si è sviluppata affermando genericamente che in materie di politica economica, a maggior ragione in un periodo di crisi economica, gli Stati sono nella posizione migliore per valutare eventuali limitazioni ai diritti fondamentali.

5.5. Portogallo

A conclusioni parzialmente differenti è invece giunto il Tribunale costituzionale portoghese, pronunciandosi diverse volte sulle misure di *austerity*, adottate anche in questo

⁹³ Corte EDU, *Koufaki and Adedy*, 7 maggio 2013, app. n. 57665/12, 57657/12. Sul punto cfr. A. VETTOREL, *The European Stability Mechanism: Human Rights Concerns Without Responsibilities?*, cit., p. 156; E. MICHA, *The long winding road towards justiciability of social rights during times of sovereign debt crisis*, in *Annuaire International des Droit de L'Homme*, 2012-2013, vol. II, pp. 603-605.

⁹⁴ Sul punto sia consentito un rinvio a M. DE NES, *La Corte EDU entra nel merito della procedura di dissesto finanziario degli enti locali italiani*, in *DPCE online*, n. 4/2013.

⁹⁵ Caso *Mamatras et autres c. Grèce* (n. 63066/14, 64297/14 et 66106/14) 21 luglio 2016.

⁹⁶ Sul punto cfr. M. CASTELLANETA, *Debito sovrano: la CEDU dà spazio agli Stati. Colpiti i risparmiatori*, in www.marinacastellaneta.it, 29 luglio 2016.

caso in seguito alle trattative tra il governo nazionale e la *Troika*⁹⁷. La prima pronuncia in seguito al primo *Memorandum (acordão n. 396/2011)* ha sostanzialmente legittimato i provvedimenti riguardanti riduzioni dei salari dei dipendenti pubblici e innalzamento della tassazione, sulla base del contesto economico particolarmente critico per il Portogallo e sulle presunte ripercussioni negative che avrebbe avuto l'incapacità di ottenere l'assistenza finanziaria⁹⁸.

Tuttavia, con l'*acordão n. 353/2012*, il Tribunale, giudicando sulla conformità a Costituzione della sospensione del pagamento della tredicesima e quattordicesima mensilità ai dipendenti pubblici, sancita dalla legge di bilancio per il 2012, ha assunto una posizione diversa⁹⁹. Fulcro dell'argomentazione sono stati i principi di eguaglianza e di proporzionalità, sulla base dei quali il Tribunale ha riscontrato una disparità di trattamento nel riparto degli oneri (e delle conseguenze della crisi) tra dipendenti pubblici e dipendenti privati. In particolare si legge nella pronuncia:

«The need to adopt measures to address in an effective manner the crisis, cannot be the basis to exempt the legislature from respecting fundamental rights and the principles of the Rule of Law, notably the principles of equality and proportionality. The Constitution is certainly not blind to the economic and financial reality and especially to a situation that may be considered of great difficulty. But it possesses a specific normative force that prevents economic and financial objectives from prevailing, without limits, on the principles such as equality, which the Constitution defends and must accomplish»¹⁰⁰.

⁹⁷ Nel caso del Portogallo, gli aiuti furono concessi nel 2011 dall'Unione europea mediante l'EFSM, dai membri dell'Eurozona via EFSF e dall'FMI (cfr. http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/countries/portugal_en.htm - ultimo accesso settembre 2016).

⁹⁸ Cfr. C.M. AKRIVOPOULOU, *Eurozone crisis and social rights protection in the south European jurisprudence*, in *Annuaire International des Droit de L'Homme*, 2012-2013, vol. II, p. 7.

⁹⁹ Cfr. F. FABBRINI, *The Euro-Crisis and the Courts: Judicial Review and the Political Process in Comparative Perspective*, in *Berkeley Journal of International Law*, 2014, pp. 100-101; T. ABBATE, *Le Corti costituzionali dinnanzi alla crisi finanziaria: una soluzione di compromesso del Tribunale costituzionale portoghese*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, pp. 144-149; M. NOGUEIRA DE BRITO, *Putting Social Rights in Brackets? The Portuguese Experience with Welfare Challenges in Times of Crisis*, in C. Kilpatrick, B. de Witte (eds.), *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*, EUI Working Papers, Law 2014/05, p. 74. Per una panoramica generale sul *case law* portoghese si veda R. CISOTTA, D. GALLO, *The Portuguese Constitutional Court Case Law on Austerity Measures: A Reappraisal*, in ID., pp. 85 ss.

¹⁰⁰ Decisione n. 353/2012, § 6, traduzione inglese di F. FABBRINI, *The Euro-Crisis and the Courts*, cit., p. 101. Sul punto si veda anche F. SAITTO, *La 'solitudine' delle corti costituzionali? Sindacato sulle misure di austerità e protezione dei diritti sociali tra giudici nazionali e Corte Edu*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2016, p. 446.

Il Tribunale, tuttavia, a fronte della situazione di particolare emergenza, ha deciso di utilizzare il potere, accordatogli dalla Costituzione¹⁰¹, di modulare gli effetti delle proprie pronunce, sospendendo la declaratoria di incostituzionalità per l'anno 2012.

In altre decisioni successive, il Tribunale ha in parte dichiarato incostituzionali provvedimenti di compressione dei diritti sociali, in particolare dei lavoratori, sempre ricorrendo ai principi di eguaglianza e proporzionalità¹⁰². Tuttavia, a differenza del primo caso citato, esso non ha più utilizzato il potere di sospensione degli effetti delle sentenze, affermando i gravi limiti del governo portoghese (e, indirettamente, delle istituzioni europee e internazionali coinvolte nel piano di aggiustamento) nel rispondere in modo adeguato alla crisi in corso¹⁰³.

Come evidenziato da parte della dottrina, tuttavia, il sindacato del Tribunale costituzionale portoghese non ha mai verificato in dettaglio la presenza di misure alternative che potessero essere ugualmente efficaci¹⁰⁴, non sviluppando a pieno tutti i vari passaggi che un rigoroso test di proporzionalità richiederebbe.

6. Considerazioni conclusive

Dall'analisi svolta è possibile formulare alcune riflessioni conclusive in relazione all'utilizzo che diverse Corti hanno fatto del principio di proporzionalità applicato ai diritti fondamentali nella crisi economica.

Innanzitutto emerge una certa differenziazione nella modalità di interpretare il principio in esame. Rispetto al modello derivante dalla tradizione giuridica tedesca, infatti, i vari passaggi di tale scrutinio non sempre vengono delineati con chiarezza. Ad un generico richiamo del principio di proporzionalità, infatti, raramente corrisponde una declinazione di tutti i suoi risvolti (legittimità, idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto). Ad

¹⁰¹ Art. 282.4 Cost. portoghese.

¹⁰² Cfr. in particolare l'*acordão* n. 187/2013. Sul punto T. ABBIATE, *Il Tribunale costituzionale portoghese al tempo della crisi: una nuova pronuncia in materia di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2013, pp. 438-442.

¹⁰³ Cfr. F. FABBRINI, *The Euro-Crisis and the Courts*, cit., p. 103: «[w]ith its jurisprudence, therefore, the Tribunal signaled that the future of at least one of the central features of the legal responses to the Euro-crisis, that concerning the economic adjustment measures that debtor countries shall adopt as a condition to obtain financial support, may be standing on shaky ground».

¹⁰⁴ Cfr. G. COELHO, P.C. DE SOUSA, «*La morte dei mille tagli*». *Nota sulla decisione della Corte costituzionale portoghese in merito alla legittimità del bilancio annuale 2013*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 3/2013, p. 543.

esclusione del caso deciso dalla Corte lettone, il giudizio di necessità non implica quasi mai un attento scandagliamento delle argomentazioni a sostegno delle misure adottate affinché possano essere ritenute le meno restrittive dei diritti in gioco. I giudizi di idoneità e di proporzionalità in senso stretto, inoltre, spesso si sovrappongono, confluendo in una generale valutazione circa l'opportunità o l'equità delle politiche oggetto di giudizio rispetto alle finalità perseguite dal legislatore (si vedano, con conclusioni di segno opposto, le decisioni del *Conseil Constitutionnel* e del Tribunale costituzionale portoghese). Infine, il richiamo al medesimo principio da parte della giurisprudenza greca e portoghese ha condotto, come visto, a soluzioni molto diverse, ancorché si trattasse di situazioni fattuali analoghe (politiche di *austerity* conseguenti ai piani di aggiustamento negoziati con la *Troika*) in presenza, per entrambi gli ordinamenti, di previsioni costituzionali di forte tutela dei diritti sociali.

Nei casi esaminati, quindi, la declinazione del principio considerato non sembra contribuire in modo significativo alla definizione del contenuto di tali diritti, né, d'altro canto, sembra fornire particolari risultanze circa l'idoneità o la necessità stessa delle politiche economiche e fiscali adottate (analoghe in tutti i Paesi Europei maggiormente colpiti dalla crisi).

Sembra così essere maggiormente accolta la tesi che ritiene il principio di proporzionalità uno strumento formale che permette al giudice di seguire una struttura logica stringente¹⁰⁵, piuttosto che il mezzo per giungere alla definizione del contenuto del diritto, ancorché, invero, possa essere utilizzato per escludere dal bilanciamento alcune soluzioni possibili. Tuttavia, qualora la stessa struttura logica del principio non venga seguita, anche la sua finalità formale potrebbe risultarne depotenziata.

¹⁰⁵ Cfr. D. BILCHITZ, *Socio-economic rights, economic crisis*, cit.

PARTE II – LA CORTE COSTITUZIONALE ITALIANA E LA GIURISPRUDENZA DELLA CRISI

Sommario: 1. Dagli anni Settanta alle soglie del nuovo Millennio: additive di prestazione, diritti finanziariamente condizionati e contenuto essenziale dei diritti; 2. La giurisprudenza costituzionale dell'attuale crisi economica; 2.1. Vincoli di bilancio e coordinamento della finanza pubblica: l'impatto della giurisprudenza riguardante le autonomie locali; 2.2. Recenti approcci al bilanciamento tra esigenze finanziarie e diritti fondamentali: le sentenze n. 10, 70 e 178 del 2015; 3. Considerazioni conclusive.

1. Dagli anni Settanta alle soglie del nuovo Millennio: additive di prestazione, diritti finanziariamente condizionati e contenuto essenziale dei diritti

Il problema del bilanciamento tra diritti fondamentali ed esigenze di bilancio non è certo nuovo alla Corte costituzionale italiana, la quale ha avuto occasione di sviluppare molteplici (e variegati) percorsi argomentativi che hanno fatto pendere l'ago della bilancia talora da un verso, talora dall'altro. Gli anni Settanta rappresentano il primo momento significativo di tale percorso, in quanto in quegli anni il sindacato di legittimità espanse rapidamente la sua area di azione, grazie soprattutto a un utilizzo sempre più diffuso del principio di eguaglianza nella veste del principio di ragionevolezza¹⁰⁶.

La Corte, valutando le ragioni dei provvedimenti riguardanti i diritti sociali, «si ritenne legittimata ad estendere i benefici sociali riconosciuti dalla legge anche ai gruppi che ne risultavano originariamente esclusi»¹⁰⁷. Per ottenere questo risultato, la Consulta dovette ricorrere a quel tipo di pronunce (non tipiche) che la dottrina definirà “additive di prestazione”¹⁰⁸. Il Giudice delle leggi, ad esempio, ha così ritenuto che non ci fossero ragioni adeguate per valutare diversamente lo stato di bisogno in relazione alla pensione civile e alla pensione di guerra (sentenza n. 133 del 1972); ha riscontrato una disparità di trattamento nella normativa che estendeva ai dipendenti pubblici non di ruolo, ad eccezione degli insegnanti non di ruolo di nomina annuale, la disciplina previdenziale

¹⁰⁶ Per un'analisi generale del canone di ragionevolezza v. J. LUTHER, *Ragionevolezza (delle leggi)* (ad vocem), in *Digesto, pluris-cedam.utetgiuridica.it*, 2011.

¹⁰⁷ A. ROVAGNATI, *Sulla natura dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 78.

¹⁰⁸ Cfr. A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 149-150: si hanno le pronunce additive di garanzia e/o prestazione «quando la soluzione normativa proposta dalla Corte “è logicamente necessitata e spesso implicita nel contesto normativo” (nn. 109/1986, 125-328/1988) e, quindi, quando essa è “univoca e costituzionalmente obbligata” (nn. 8-205-435/1987, 349-398/1998, 283-310-341/1999). Si può parlare, a proposito, mutuando il termine da un'autorevole dottrina [V. Crisafulli], di sentenze “a rime obbligate”, riguardando, di solito, diritti soggettivi *garantiti* costituzionalmente: da ciò le additive di *garanzia*, che riconoscono i diritti classici (...) o – se i diritti sono di rilievo sociale – di *prestazione*, che soddisfano pretese patrimoniali». Sul punto si veda anche A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 69 ss.

prevista per i dipendenti di ruolo (sentenza n. 40 del 1973); ha equiparato i professori universitari di ruolo ai funzionari statali della carriera direttiva (sentenza n. 219 del 1975)¹⁰⁹. La giurisprudenza costituzionale (in particolare degli anni Settanta) ha così contribuito a innalzare significativamente le soglie di tutela e a estendere l'ambito soggettivo di applicazione di determinate prestazioni legate allo Stato sociale, assegnando al Legislatore l'onere di provvedere alla loro copertura finanziaria¹¹⁰.

Un significativo esempio si riscontra, nel settore dell'istruzione, nella sentenza n. 215 del 1987 riguardante i provvedimenti per la frequenza scolastica dei mutilati e invalidi civili. In particolare, la disposizione censurata¹¹¹ disponeva che sarebbe stata «facilitata (...) la frequenza degli invalidi e mutilati civili nelle scuole medie superiori ed universitarie». Tale norma è stata dichiarata incostituzionale «nella parte in cui, in riferimento ai soggetti portatori di handicaps, prevede che “sarà facilitata”, anziché disporre che “è assicurata” la frequenza alle scuole medie superiori»¹¹². Come evidenziato da parte della dottrina, «[è] evidente che una pronuncia siffatta può avere effetti concreti solo in presenza di ulteriori interventi legislativi ed atti amministrativi che rendano operativo il riscontrato obbligo di inserimento scolastico del disabile»¹¹³.

Un importante mutamento di rotta avvenne all'inizio degli anni Novanta, in concomitanza con la crisi finanziaria e inflazionistica che condusse l'Italia all'uscita dal Sistema monetario europeo¹¹⁴. Nel 1993 e nel 1995 vennero approvate due importanti e assai note riforme pensionistiche (rispettivamente dal governo Amato e dal governo Dini), finalizzate alla razionalizzazione del sistema e al controllo della dinamica della spesa di lungo periodo¹¹⁵. Nello stesso contesto, anche la giurisprudenza costituzionale cominciò ad adottare un atteggiamento di maggiore *self restraint* per quanto concerne la tutela dei diritti sociali. Si legge, ad esempio, nella sentenza n. 455 del 1990: «*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,*

¹⁰⁹ Sul punto v. A. ROVAGNATI, *Sulla natura*, cit., p. 79.

¹¹⁰ Sul punto v. G. ZAGREBELSKY, *Problemi in ordine ai costi delle sentenze della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'articolo 81, ultimo comma, della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1993, p. 147 e ss.

¹¹¹ Art. 28, comma 3, l. n. 118 del 1971.

¹¹² Punto 9 del *Considerato in diritto*.

¹¹³ D. MESSINEO, *La garanzia del “contenuto essenziale” dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 131.

¹¹⁴ Cfr. B. EICHENGREEN, *The EMS crisis in retrospect*, NBER working paper series, Cambridge, 2000, consultabile in www.nber.org.

¹¹⁵ Cfr. P. BOSI, *Corso di scienza delle finanze*, cit., p. 427-436.

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*¹¹⁶. Un'affermazione simile non ha avuto carattere estemporaneo, trovando conferma in pronunce successive: «in presenza di una inevitabile limitatezza delle risorse, non è pensabile di poter spendere senza limite, avendo riguardo soltanto ai bisogni, quale ne sia la gravità e l'urgenza. È viceversa la spesa a dover essere commisurata alle effettive disponibilità finanziarie, le quali condizionano la quantità ed il livello delle prestazioni sanitarie, da determinarsi previa valutazione delle priorità e delle compatibilità e tenuto ovviamente conto delle fondamentali esigenze connesse alla tutela del diritto alla salute» (sentenza n. 356 del 1992¹¹⁷).

La dottrina, in tali casi, ha parlato di “diritti finanziariamente condizionati”, nella cui categoria la Corte costituzionale ha fatto rientrare non solo la sanità, ma anche l'assistenza e la previdenza sociale (si vedano, in particolare, le sentenze nn. 356 del 1992, 78 e 88 del 1995)¹¹⁸. Alcuni autori hanno così ritenuto che «la distinzione tra diritti “condizionati” e diritti “incondizionati” sia stata costruita artificiosamente, per giustificare l'atteggiamento di *self restraint* su cui di certo hanno influito le particolari condizioni di dissesto della finanza pubblica e le esigenze dell'integrazione europea»¹¹⁹.

Successivamente, alla fine degli anni Novanta, la Corte ha mutato nuovamente il proprio orientamento, assumendo una posizione intermedia tra le pronunce “additive di prestazione” degli anni Settanta e Ottanta e le pronunce in cui delineò la categoria dei “diritti finanziariamente garantiti”. Si legge nella sentenza n. 309 del 1999: «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»¹²⁰. La Corte, in questa e

¹¹⁶ Punto 3 del *Considerato in diritto*. Corsivo aggiunto.

¹¹⁷ Punto 3 del *Considerato in diritto*. Si vedano anche le sent. n. 247 del 1992 e n. 218 del 1994.

¹¹⁸ Cfr. M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, (ad vocem), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 2012, § 18. Sulla sent. n. 356 del 1992 cfr. G. DELLA CANANEA, *Finanza e amministrazione pubblica*, in G. della Cananea, M. Dugato (a cura di), *Diritto amministrativo e Corte costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, p. 148.

¹¹⁹ C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 122; dello stesso avviso M. BENVENUTI, *Diritti sociali* (ad vocem), cit., § 18.

¹²⁰ Punto 3 del *Considerato in diritto*.

in altre pronunce¹²¹, ha accolto la dottrina del “contenuto essenziale” dei diritti fondamentali, ovvero un “nucleo duro”, ancorato al principio di dignità umana, oltre il quale non è possibile comprimere le legittime pretese dei soggetti titolari di diritti (in questo caso sociali)¹²². Tale teoria, peraltro, presenta profili di incertezza, consentendo un certo margine di discrezionalità al Giudice delle leggi, il quale può allargare o restringere i confini del “nucleo essenziale” a seconda delle circostanze di fatto¹²³. Una sua sistematizzazione, tuttavia, sembrerebbe necessaria, se si vuole funzionalizzare la razionalizzazione della spesa pubblica ai diritti fondamentali e non viceversa¹²⁴.

2. La giurisprudenza costituzionale dell'attuale crisi economica

Lo scoppio dell'attuale crisi economica ha comportato anche in Italia, benché non soggetta all'assistenza finanziaria dei “Fondi salva Stati”, l'adozione di consistenti misure di *austerità*, espressamente finalizzate a far rientrare *deficit* e debito pubblico all'interno di valori ritenuti maggiormente sostenibili. In questo quadro, la Corte costituzionale ha prodotto una notevole mole di pronunce, dalle quali è possibile ricostruire gli approcci seguiti nella valutazione dei potenziali detrimenti per i diritti fondamentali (e in particolare sociali) derivanti dai provvedimenti cosiddetti “anticrisi”. Le tematiche legate *lato sensu* al *welfare*, pur riguardando in particolar modo i diritti delle fasce più deboli della popolazione, investono «in pieno la questione del modo di produzione, delle politiche economiche, della distribuzione della ricchezza»¹²⁵.

¹²¹ Si vedano, ad esempio, le sent. nn. 376 del 2000 e n. 252 del 2001.

¹²² Sul punto v. D. MESSINEO, *La garanzia del “contenuto essenziale”*, cit., *passim*; nonché C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali – Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, pp. 8-12; A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale*, cit., pp. 99 ss.

¹²³ Cfr. D. MESSINEO, *La garanzia del “contenuto essenziale”*, cit., p. 151-152: «la stessa nozione di “contenuto minimo/essenziale dei diritti sociali” pare costituire un “concett[o] di pura matrice giurisprudenziale e dalle potenziali applicazioni *double face*”, il quale, non a caso, è stato dalla Corte “richiamato” talvolta “per dimostrare l'incostituzionalità delle norme che incidano su tale nucleo, ma” altre volte “anche per escluderla, proprio perché esso non [sarebbe stato] intaccato dalla normativa impugnata”; a questo proposito, peraltro, si sono ricordate le incertezze derivanti dalle differenti accezioni del contenuto essenziale accolte dalla giurisprudenza costituzionale» (le citazioni sono riferite a C. SALAZAR, *Dal riconoscimento*, cit., p. 129 e ss.).

¹²⁴ Così 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, pp. 32-35.

¹²⁵ M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, p. 6.

Le pronunce rientranti nella cosiddetta giurisprudenza della crisi si collocano inoltre a cavallo dell'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2012, mediante cui è stato costituzionalizzato il principio dell'equilibrio di bilancio attraverso la modifica degli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, in seguito alla ratifica del Trattato cosiddetto *Fiscal compact*¹²⁶. Come evidenziato da parte della dottrina, l'introduzione di tale principio ha inciso sul rapporto tra politica ed economia all'interno delle stesse previsioni costituzionali¹²⁷, giungendo potenzialmente a individuare le «politiche di austerità come variabile indipendente rispetto alla tutela dei diritti costituzionali»¹²⁸. La dinamica del vincolo esterno derivante dall'appartenenza all'UEM si è così innestata all'interno del dettato costituzionale, sollevando molteplici criticità proprio in ordine alla tenuta di uno Stato sociale già indebolito dalla stessa costruzione dell'Unione monetaria.

La giurisprudenza della Corte, peraltro, prima ancora dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2012, aveva in qualche modo anticipato l'applicazione del principio dell'equilibrio di bilancio¹²⁹. La maggior parte delle pronunce della giurisprudenza della crisi, inoltre, si fondano ancora sui testi degli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione nella precedente formulazione, facendo riferimento in gran parte agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'UEM.

Il problema delle esigenze di bilancio si intreccia non solo con la tutela dei diritti costituzionali, ma anche con l'autonomia degli enti territoriali, cui è stato affidato (almeno dalla fine degli anni Novanta) un ruolo centrale nell'erogazione di importanti servizi del *Welfare State* (sanità, assistenza sociale, mobilità, gestione delle strutture scolastiche, ecc.)¹³⁰. Emblematiche in tal senso sono le affermazioni della Corte dei conti espresse negli ultimi anni. Nella relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali del

¹²⁶ Avvenuta, in Italia, con la l. n. 114 del 2012.

¹²⁷ Cfr. M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, relazione al XXVI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 2011, consultabile in www.associazionedeicostituzionalisti.it (ultimo accesso settembre 2016).

¹²⁸ G. RIVOCCHI, *Diritti e debiti. Uguaglianza e sostenibilità dello Stato costituzionale contemporaneo*, in A. Pin (a cura di), *Il diritto e il dovere dell'eguaglianza*, cit., p. 99.

¹²⁹ Cfr. G. RIVOCCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012. Il riferimento è, principalmente, alla sent. n. 70 del 2012, in cui, per la prima volta, il Giudice delle leggi è giunto «a una declaratoria di illegittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute in una legge regionale di bilancio per mancato rispetto dell'art. 81 Cost. (obbligo di copertura), in relazione a disposizioni che consentivano l'impiego ai fini di copertura dell'avanzo di amministrazione non accertato con l'approvazione del rendiconto» (N. LUPO, G. RIVOCCHI, *Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del Parlamento*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2012, p. 366).

¹³⁰ Cfr. L. ANTONINI, *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, Marsilio, Venezia, 2013, *passim*.

2014¹³¹, essa ha evidenziato come il patto di stabilità interno, «strumento principe per il rispetto degli impegni assunti dall'Italia in sede europea», abbia richiesto alle autonomie territoriali «uno sforzo di risanamento non proporzionato all'entità delle risorse gestibili dalle stesse», che a sua volta ha gravemente ridotto le possibilità di intervento e di gestione degli enti territoriali, «rendendo necessaria l'adozione di strumenti idonei affinché i futuri interventi di contenimento della spesa assicurino mezzi di copertura finanziaria in grado di salvaguardare il corretto adempimento dei livelli essenziali delle prestazioni nonché delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali»¹³². Nel rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica, inoltre, la Corte dei conti ha affermato che «le priorità contingenti imposte dalla crisi globale hanno contribuito a modificare la portata della *spending review*, ricondotta al compito – importante ma non unico – di ridurre i livelli di spesa pubblica, anche ponendo in subordine gli effetti distorsivi associati a tagli di spesa poco selettivi. Effetti che, nel caso italiano, hanno principalmente riguardato la qualità dei servizi pubblici e l'azione di sostegno alla crescita economica affidata alla spesa pubblica, entrambe sacrificate agli obiettivi dei saldi di bilancio»¹³³.

In questo contesto, parte della dottrina ha quindi individuato almeno cinque filoni della giurisprudenza costituzionale (nel periodo compreso tra il 2006 e il 2014), particolarmente significativi per le tensioni create sul fronte della tutela dei diritti fondamentali¹³⁴: 1) limitazioni alla spesa corrente (soprattutto delle Regioni) riguardante il personale e diversi ambiti organizzativi delle amministrazioni¹³⁵; 2) pronunce che affermano il carattere vincolante degli accordi Stato-Regioni sui piani di rientro dal disavanzo sanitario¹³⁶; 3) rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi di cui all'articolo 81 della

¹³¹ Corte dei conti, sez. autonomie, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali 2013*, deliberazione del 29 dicembre 2014, consultabile in http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2014/delibera_29_2014_sezaut_PARTE_I.pdf (ultimo accesso settembre 2016).

¹³² Ivi, p. VII.

¹³³ Corte dei conti, sez. riunite in sede di controllo, *Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica*, marzo 2016, consultabile in http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2016/rapporto_coordinamento_finanza_pubblica_2016.pdf (ultimo accesso settembre 2016), p. XI.

¹³⁴ Cfr. G. RIVOSECCHI, *Diritti e debiti*, cit., pp. 101-102.

¹³⁵ Cfr. sentt. n. 108 del 2011; nn. 148 e 217 del 2012; nn. 18, 28, 130, 221, 277, 287 e 289 del 2013; nn. 54 e 87 del 2014.

¹³⁶ Cfr. sentt. nn. 98, 121, 162, 193 del 2007; n. 94 del 2009; nn. 40, 52, 100 e 141 del 2010, nn. 77, 123, 163 e 325 del 2011; nn. 32, 78, 91 e 131 del 2012; nn. 28, 51, 79 e 104 del 2013.

Costituzione¹³⁷; 4) rispetto della veridicità e attendibilità delle leggi regionali di bilancio¹³⁸; 5) interpretazione della materia coordinamento della finanza pubblica utilizzata per ridimensionare la spesa decentrata e legittimare i controlli sugli enti territoriali¹³⁹.

La riforma costituzionale dell'equilibrio di bilancio, e la relativa legge rinforzata di attuazione (n. 243 del 2012), hanno ulteriormente accentuato in modo significativo «i vincoli che il legislatore statale può unilateralmente imporre sulle entrate e sulla spesa degli enti territoriali»¹⁴⁰, contribuendo a legittimare «un dissimulato e silenzioso processo di smantellamento dello Stato sociale»¹⁴¹.

Gli ultimi anni (2015-2016), caratterizzati dall'entrata in vigore del principio dell'equilibrio di bilancio¹⁴², hanno sostanzialmente consolidato i descritti filoni della giurisprudenza costituzionale, esprimendo tuttavia alcune posizioni innovative (ancorché dibattute e non sempre coerenti) sotto il profilo delle tecniche di bilanciamento utilizzate nella valutazione delle possibili violazioni dei diritti fondamentali.

2.1. Vincoli di bilancio e coordinamento della finanza pubblica: l'impatto della giurisprudenza riguardante le autonomie locali

La giurisprudenza costituzionale riguardante le restrizioni imposte alle finanze degli enti decentrati da leggi statali ha seguito principalmente due direttrici: da un lato ha legittimato tali restrizioni applicando in modo rigoroso il principio dell'equilibrio di bilancio per Regioni ed enti locali; dall'altro però ha anche indicato alcune limitazioni alle politiche di tagli cosiddetti lineari, imposti dallo stato centrale agli enti territoriali, che

¹³⁷ Cfr. sentt. n. 359 del 2007; n. 213 del 2008; n. 141 del 2010; n. 106 del 2011; nn. 70, 214, 260 e 309 del 2012; n. 51 del 2013.

¹³⁸ Cfr. sentt. nn. 51 e 138 del 2013.

¹³⁹ Cfr. sentt. n. 267 del 2006; n. 179 del 2007; n. 237 del 2009; n. 325 del 2010; n. 37 del 2011; n. 60 del 2013; n. 39 del 2014.

¹⁴⁰ F. GALLO, *Federalismo fiscale e vincolo del pareggio di bilancio*, in *Astrid rassegna*, 2015, p. 22. Sul punto si vedano anche E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Quali prospettive per le autonomie locali dopo l'introduzione dell'equilibrio di bilancio?*, in *Federalismi.it*, 16 settembre 2015; C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2014, pp. 161 ss.; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, n. 3/2013, p. 375.

¹⁴¹ L. ANTONINI, *Introduzione. I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio tra (indebiti) condizionamenti delle dottrine economiche e (possibili) prospettive*, in L. Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Il Mulino, Bologna, 2016, pp. 35-36.

¹⁴² Ai sensi dell'art. 21, comma 3, della l. n. 243 del 2012, le relative disposizioni (di attuazione della l. cost. n. 1 del 2012) si applicano a partire dal 1 gennaio 2014, ad eccezione del capo IV (sull'equilibrio di bilancio degli enti territoriali) e dell'art. 15 (relativo al contenuto della legge di bilancio).

hanno caratterizzato pressoché tutti gli esercizi finanziari dal 2008 in poi¹⁴³. La materia “coordinamento della finanza pubblica”, di potestà legislativa concorrente e fortemente legata ai vincoli derivanti dall’appartenenza all’UEM, rappresenta, come noto, il perno principale su cui si innestano le argomentazioni sviluppate di volta in volta dalla Consulta.

In numerose pronunce, la Corte ha affermato che lo Stato centrale può legittimamente imporre restrizioni all’autonomia finanziaria degli enti territoriali purché «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (*ex plurimis*, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010)»¹⁴⁴. Tuttavia, essa ha anche statuito che talora norme statali puntuali di riduzione della spesa degli enti territoriali possano rientrare nell’ambito dei principi del coordinamento della finanza pubblica, purché adottate dal legislatore per «realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali»¹⁴⁵. La specificità delle prescrizioni, infatti, di per sé non può escludere il carattere di principio di una norma, «qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione»¹⁴⁶.

Con riferimento al controllo sulla gestione finanziaria degli enti territoriali, inoltre, la Consulta ha più volte affermato che «la disciplina posta dal legislatore statale in [tale materia] ha assunto maggior rilievo a seguito dei vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea, tra cui, in particolare, l’obbligo imposto agli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale. A tali vincoli, si riconnette essenzialmente la normativa nazionale sul “patto di stabilità interno”, il quale coinvolge Regioni ed enti locali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica scaturenti, appunto, dai richiamati vincoli europei, diversamente modulati negli anni in forza di disposizioni legislative, costantemente qualificate come “principi fondamentali del

¹⁴³ Sul punto si veda l’analisi svolta dalla Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale (Copaff) in Copaff, *Condivisione tra i livelli di governo dei dati sull’entità e la ripartizione delle misure di consolidamento della finanza pubblica*, 16 gennaio 2014, consultabile in http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/documenti/Primo_rapporto_Copaff_su_entitx_e_ripartizione_misure_finanza_pubblica_gennaio_2014.pdf (ultimo accesso settembre 2016). Sul punto cfr. L. ANTONINI, *La «Caporetto» del federalismo fiscale*, in *Quaderni di ricerca sull’artigianato*, n. 3/2015, pp. 361-362.

¹⁴⁴ Sent. Corte cost. n. 148 del 2012, punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

¹⁴⁵ Sent. Corte cost. n. 52 del 2010, che richiama a sua volta le sentt. n. 237 del 2009 e n. 417 del 2005.

¹⁴⁶ Sent. Corte cost. n. 16 del 2010, punto 2 del *Considerato in diritto*.

coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione»¹⁴⁷.

Sempre i principi del coordinamento della finanza pubblica, in stretta connessione con i vincoli discendenti dall'UEM, hanno rappresentato il fondamento, ad esempio, per declaratorie di illegittimità della stabilizzazione di personale delle Aziende sanitarie¹⁴⁸, per la legittimazione dei tagli di spesa imposti alle Regioni a statuto speciale¹⁴⁹, per l'attribuzione allo Stato della competenza riguardante l'identificazione delle spese delle Regioni che concorrono alla definizione del saldo rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno (strettamente connesse a loro volta al rispetto dei vincoli concordati in sede europea)¹⁵⁰.

La Corte, d'altro canto, ha in più occasioni stabilito alcuni limiti alle restrizioni che lo Stato può imporre alle autonomie locali sulla base del coordinamento finanziario. La maggior parte delle pronunce a riguardo insistono sul carattere transitorio che i tagli lineari dovrebbero necessariamente avere, in quanto funzionali a fronteggiare situazioni contingenti¹⁵¹. In alcune recenti pronunce, la Corte ha ulteriormente specificato tale requisito, stabilendo che «gli interventi statali sull'autonomia di spesa delle Regioni sono consentiti, come principi di coordinamento della finanza pubblica, purché transitori, giacché in caso contrario essi non corrisponderebbero all'esigenza di garantire l'equilibrio dei conti pubblici in un dato arco temporale, segnato da peculiari emergenze, ma trasmoderebbero in direttive strutturali sull'allocazione delle risorse finanziarie di cui la Regione è titolare, nell'ambito di scelte politiche discrezionali concernenti l'organizzazione degli uffici, delle funzioni e dei servizi»¹⁵².

Un importante e ulteriore limite alle restrizioni imponibili dallo Stato alle Regioni è stato espresso nella sentenza n. 272 del 2015, relativa al blocco delle assunzioni per le pubbliche amministrazioni che registravano tempi di pagamento superiori a determinate soglie. In questo caso la Consulta ha affermato che «non può essere trascurato nemmeno il

¹⁴⁷ Sent. Corte cost. n. 39 del 2014, punto 2 del *Considerato in diritto*. Sul punto è significativa anche la sent. Corte cost. n. 40 del 2014.

¹⁴⁸ Sent. Corte cost. n. 110 del 2014.

¹⁴⁹ Sentt. n. 127 del 2014, nn. 19, 77, 82, 238 e 239 del 2015. Sul punto cfr. G. RIVOSECCHI, *Ragionando sull'introduzione dell'equilibrio di bilancio, tra incompiuta attuazione della riforma e anticipazioni della giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, rassegna 4/2016.

¹⁵⁰ Sent. Corte cost. n. 130 del 2015.

¹⁵¹ Sentt. n. 79 del 2014, la quale a sua volta richiama le conformi sentt. n. 169 del 2007, n. 193 del 2012, nn. 205, 229 e 236 del 2013, nn. 22 e 23 del 2014. Sul punto cfr. L. ANTONINI, *Introduzione. I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio*, cit., pp. 46-47.

¹⁵² Sent. Corte cost. n. 43 del 2016, punto 9 del *Considerato in diritto*. Dello stesso tenore la sent. n. 64 del 2016.

fatto che la norma non tiene conto della situazione dell'ente pubblico dal punto di vista della dotazione di personale. A seconda di tale situazione, l'afflittività della sanzione in essa prevista può variare imprevedibilmente e risultare eccessiva (e, dunque, sproporzionata) proprio per quelle regioni che, negli ultimi anni, hanno ridotto la propria spesa per il personale, in ottemperanza ai vincoli posti dal legislatore statale»¹⁵³. In questo modo è stata introdotta una limitazione agli interventi statali incidenti sulla finanza decentrata (nel caso di specie regionale) in ragione della maggiore o minore virtuosità degli enti coinvolti¹⁵⁴. Per giungere a tale risultato, la Corte si è avvalsa esplicitamente del test di proporzionalità (così come compiutamente definito, per la prima volta, nella nota sentenza n. 1 del 2014 in materia elettorale¹⁵⁵), il quale «richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi»¹⁵⁶.

Infine lo Stato, nelle operazioni di ridimensionamento delle risorse finanziarie destinate agli enti territoriali, deve tenere conto del concreto svolgimento delle funzioni di quest'ultimi, in quanto decurtazioni che non consentano un'effettiva erogazione dei servizi ad essi demandati mancano di rispettare il canone della ragionevolezza¹⁵⁷.

2.2. Recenti approcci al bilanciamento tra esigenze finanziarie e diritti fondamentali: le sentenze n. 10, 70 e 178 del 2015

¹⁵³ Sent. Corte cost. n. 272 del 2015, punto 3.2.2. del *Considerato in diritto*. Sul punto L. ANTONINI, *Introduzione. I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio*, cit., pp. 47-48.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ Ancorché già nel caso Ilva (sent. Corte cost. n. 85 del 2013) sia possibile rintracciarne i passaggi fondamentali.

¹⁵⁶ Sent. Corte cost. n. 272 del 2015, punto 3.2. del *Considerato in diritto*.

¹⁵⁷ Sent. Corte cost. n. 188 del 2015, punti 5 e 5.1 del *Considerato in diritto*: «[I]e possibilità di ridimensionamento incontrano tuttavia dei limiti. Vale in proposito il costante orientamento di questa Corte, secondo cui “possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione [nel caso in esame della Provincia], purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni. Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento [che dovrebbe essere] coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile [...] esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse [...] dall'altro” (sentenza n. 138 del 1999 e, più di recente, sentenza n. 241 del 2012). (...) In particolare, appare evidente che una riduzione del cinquanta per cento rispetto all'anno precedente e del sessantasette per cento rispetto al biennio anteriore, ad invarianza di funzioni e senza un progetto di riorganizzazione, si pone in contrasto con i più elementari canoni della ragionevolezza. Per quel che riguarda più specificamente il contesto della pubblica amministrazione, ogni stanziamento di risorse deve essere accompagnato da scopi appropriati e proporzionati alla sua misura».

Il terreno dove si sono sviluppati i più recenti orientamenti della Consulta in materia di esigenze di bilancio e diritti fondamentali non è stato solamente quello del coordinamento finanziario tra Stato ed enti territoriali. Significative pronunce, derivanti da giudizi in via incidentale, hanno riguardato ambiti di competenza statale relativi alle materie tributaria, pensionistica e della contrattazione collettiva dei pubblici dipendenti. Nello specifico si tratta di tre pronunce (sentenze n. 10, 70 e 178 del 2015), particolarmente dibattute in dottrina¹⁵⁸, che, lette insieme, ben individuano il recente andamento della giurisprudenza costituzionale nella materia qui considerata.

Innanzitutto, con la sentenza n. 10 del 2015, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della maggiorazione di aliquota IRES sulle compagnie petrolifere (cosiddetta *Robin Hood tax*), modulando però gli effetti della pronuncia disponendone l'efficacia solamente pro futuro (facendo così salvi gli importi versati all'erario sino a quel momento). In tale pronuncia è stato esplicitamente utilizzato il test di proporzionalità, sviluppato in tutti i suoi tradizionali passaggi (legittimità, connessione tra mezzi e fini, necessità e proporzionalità in senso stretto), sia per la decisione in sé che per la modulazione degli effetti, risultando così particolarmente trasparenti tutti gli snodi logici della relativa argomentazione¹⁵⁹. Con riferimento alla legittimità, la Corte ha prima di tutto affermato che «non è del tutto implausibile ritenere che questo settore di mercato [quello petrolifero] possa essere caratterizzato da una redditività, dovuta a rendite di posizione, sensibilmente maggiore rispetto ad altri settori, così da poter astrattamente giustificare [...] un trattamento fiscale *ad hoc*»¹⁶⁰. Successivamente, nella verifica della connessione tra mezzi e fini e della necessità, la Corte ha invece rilevato la mancata proporzionalità del provvedimento, poiché «il legislatore (...) ha previsto una maggiorazione d'aliquota di una imposizione, qual è l'IRES, che colpisce l'intero reddito dell'impresa, mancando del tutto

¹⁵⁸ Per il dibattito sulle sentenze n. 10 e n. 70 si vedano, per tutti, i contributi di numerosi autori pubblicati in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, pp. 679-781, nonché, ma senza alcuna pretesa di esaustività e rimandando alla trattazione successiva per riferimenti più puntuali, M. RUOTOLO, M. CAREDDA, *Virtualità e limiti del potere di regolazione degli effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità. A proposito della pronuncia sulla c.d. Robin tax*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015; A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015. Sulla n. 178 si vedano, tra gli altri, A. RUGGERI, *La Corte costituzionale e la gestione sempre più "sregolata" dei suoi processi*, in *Questione giustizia*, 27 luglio 2015; R. PINARDI, *La Consulta ed il blocco degli stipendi pubblici: una sentenza di «incostituzionalità sopravvenuta»?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1 settembre 2015; M. MOCCHEGIANI, *La tecnica decisoria della sentenza 178 del 2015: dubbi e perplessità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 settembre 2015.

¹⁵⁹ Cfr. L. ANTONINI, *Forzatura dei principi versus modulazione temporale degli effetti della sentenza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, pp. 718-722; A. PIN, E. LONGO, *Dalla sentenza n. 10 alla n. 70 del 2015: quando la giustizia costituzionale diventa imprevedibile*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, pp. 697-702.

¹⁶⁰ Sent. Corte cost. n. 10 del 2015, punto 6.4 del *Considerato in diritto*.

la predisposizione di un meccanismo che consenta di tassare separatamente e più severamente solo l'eventuale parte di reddito suppletivo connessa alla posizione privilegiata dell'attività esercitata dal contribuente al permanere di una data congiuntura»¹⁶¹. La maggiorazione di imposta, inoltre, non è risultata idonea a conseguire le finalità solidaristiche cui era teoricamente improntata, stante la possibile (e difficilmente controllabile) traslazione della stessa al consumatore finale¹⁶². Infine, il giudizio di proporzionalità in senso stretto è stato utilizzato dalla Corte con riguardo agli effetti della pronuncia: «considerato il principio generale della retroattività risultante dagli artt. 136 Cost. e 30 della legge n. 87 del 1953, gli interventi di questa Corte che regolano gli effetti temporali della decisione devono essere vagliati alla luce del principio di stretta proporzionalità»¹⁶³.

La disposizione degli effetti della sentenza solamente pro futuro è stata così la conseguenza del bilanciamento tra i diritti di proprietà dei contribuenti e le esigenze di bilancio dello Stato, ben delineato nella seguente affermazione della Corte: «[l]’impatto macroeconomico delle restituzioni dei versamenti tributari connesse alla dichiarazione di illegittimità costituzionale (...) determinerebbe, infatti, uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l’Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale (...). Pertanto, le conseguenze complessive della rimozione con effetto retroattivo della normativa impugnata finirebbero per richiedere, *in un periodo di perdurante crisi economica e finanziaria che pesa sulle fasce più deboli, una irragionevole redistribuzione della ricchezza a vantaggio di quegli operatori economici che possono avere invece beneficiato di una congiuntura favorevole*. Si determinerebbe così un irrimediabile pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost»¹⁶⁴. La Corte, in questo modo, ha operato un bilanciamento non solo tra esigenze di bilancio e diritti di proprietà, ma anche tra questi e i diritti delle fasce più deboli della popolazione a non vedersi ulteriormente abbassati i livelli dei servizi di *welfare* che l'eventuale rimborso ai primi avrebbe presumibilmente causato.

¹⁶¹ Ivi, punto 6.5.1 del *Considerato in diritto*.

¹⁶² Cfr. L. ANTONINI, *Forzatura dei principi*, cit., p. 719.

¹⁶³ Sent. Corte cost. n. 10 del 2015, punto 7 del *Considerato in diritto*.

¹⁶⁴ Ivi, punto 8 del *Considerato in diritto*. Corsivo aggiunto.

La sentenza n. 70 del 2015, relativa al blocco dell'indicizzazione delle pensioni (limitato agli anni 2012 e 2013) introdotto dalla cosiddetta riforma Monti-Fornero¹⁶⁵, rappresenta invece un significativo cambio di rotta metodologico rispetto alla sentenza n. 10, precedente solo di qualche mese. In questo caso, infatti, pur trovandosi di fronte alla medesima possibilità di bilanciare esigenze economico-finanziarie con diritti fondamentali, la Consulta non ha sviluppato in modo esplicito il test di proporzionalità, giungendo a una declaratoria di illegittimità *tout court*. I frequenti richiami alla proporzionalità nel caso di specie, infatti, non riguardano il metodo per vagliare il provvedimento legislativo, bensì i caratteri dell'istituto pensionistico¹⁶⁶. La Corte così ha riscontrato nel blocco dell'indicizzazione la violazione degli articoli 36 e 38 della Costituzione affermando, con riferimento alle esigenze finanziarie dello Stato, che queste non sono state «illustrate in dettaglio»¹⁶⁷, evitando così di affrontarne il bilanciamento con i diritti fondamentali coinvolti (che, beninteso, avrebbe potuto portare al medesimo esito di una dichiarazione di illegittimità).

Le sentenze n. 10 e n. 70, pur giungendo entrambe a dichiarare l'illegittimità delle previsioni legislative censurate per violazione di diritti fondamentali (di proprietà e pensionistici), seguono percorsi argomentativi molto diversi: nella n. 10 vengono esplicitati in modo trasparente i diversi passaggi propri del test di proporzionalità al fine di tenere conto di tutti i diritti e interessi in gioco; nella n. 70 si approda alla declaratoria di incostituzionalità mediante argomentazioni più *tranchant*. Come evidenziato da parte della dottrina, il risultato sembra condurre a un certo indebolimento della Consulta, non tanto per via di singole decisioni in parte divergenti (aventi ad oggetto diritti comunque differenti), ma piuttosto per «l'utilizzo di argomenti disparati, che la rendono scarsamente prevedibile e, dunque, rischiano di degradarne la funzione»¹⁶⁸.

Con la sentenza n. 178 del 2015, la Corte sembra invece cercare un punto di equilibrio tra le due pronunce citate¹⁶⁹. Nel caso di specie, è stata ritenuta illegittima la normativa che aveva congelato i trattamenti economici percepiti dai dipendenti pubblici e bloccato la

¹⁶⁵ Art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, convertito con modificazioni dalla l. n. 214 del 2011.

¹⁶⁶ Cfr. A. PIN, E. LONGO, *Dalla sentenza n. 10 alla n. 70 del 2015*, cit., p. 699.

¹⁶⁷ Sent. Corte cost. n. 70 del 2015, punto 10 del *Considerato in diritto*.

¹⁶⁸ A. PIN, E. LONGO, *Dalla sentenza n. 10 alla n. 70 del 2015*, cit., p. 702.

¹⁶⁹ Cfr. L. ANTONINI, *Introduzione. I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio*, cit., p. 51.

contrattazione collettiva del pubblico impiego¹⁷⁰. Nel caso di specie le esigenze di bilancio, espresse dall'articolo 81 della Costituzione, sono entrate nel bilanciamento operato dalla Corte, ancorché questa non abbia sviluppato, nemmeno in questo caso, il test di proporzionalità, limitandosi invece a una dichiarazione di incostituzionalità sopravvenuta, produttiva dei suoi effetti dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza¹⁷¹. L'esito di tale pronuncia è così risultato il medesimo della n. 10, ma i passaggi argomentativi molto diversi e meno trasparenti, confermando una certa imprevedibilità negli esiti dei giudizi che coinvolgono i diritti fondamentali nel quadro delle esigenze economico-finanziarie.

3. Considerazioni conclusive

La giurisprudenza costituzionale italiana negli anni della crisi, muovendosi su diversi piani (dal coordinamento finanziario tra Stato ed enti territoriali ai giudizi potenzialmente in grado di produrre maggiori oneri per lo Stato) è approdata a soluzioni anche molto diverse.

Sul versante delle pronunce incentrate sul coordinamento della finanza pubblica, la Corte ha tendenzialmente legittimato gli interventi restrittivi imposti dallo Stato agli enti territoriali, ponendo però più di un dubbio sulle ricadute in termini di erogazione dei servizi da parte di quest'ultimi. In questi casi, inoltre, i vincoli derivanti dall'appartenenza all'UEM, e dagli impegni assunti dallo Stato nella concertazione delle politiche economiche in seno alle istituzioni UE, sono assunti dalla Corte come elementi di fatto, non avendo questa l'occasione, in giudizi di questo tipo sul riparto di competenze tra Stato e Regioni, di esprimersi direttamente sulla costituzionalità o meno di tali vincoli. L'unico freno che la Consulta può quindi porre (e in più casi ha posto) riguarda i limiti che lo Stato deve rispettare nella fissazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento finanziario. Tra questi il più utilizzato è il limite della temporaneità delle restrizioni imposte agli enti territoriali, che comunque sconta l'intrinseca insufficienza di non

¹⁷⁰ Art. 9, commi 1, 2-*bis*, 17, primo periodo, e 21, ultimo periodo del d.l. n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla l. n. 122 del 2010; art. 16, comma 1, lett. b) e c) del d.l. n. 98 del 2011, convertito con modificazioni dalla l. n. 111 del 2011.

¹⁷¹ Sent. Corte cost. n. 178 del 2015, punto 17 del *Considerato in diritto*.

risolvere il problema della diminuzione dei servizi erogati nel presente e nell'immediato futuro.

Al di fuori del coordinamento finanziario, le pronunce diventano invece più variegate passando, come visto, dalla modulazione degli effetti delle pronunce, alle declaratorie di illegittimità *tout court*, alle dichiarazioni di incostituzionalità sopravvenuta.

In entrambi gli ambiti qui considerati, in ogni caso, si è più volte affacciato lo strumento argomentativo del test di proporzionalità, che in altre materie (molto delicate per i valori in gioco) sta riscontrando un utilizzo sempre maggiore (si pensi, tra gli altri, al caso Ilva¹⁷², al sistema elettorale¹⁷³, alla fecondazione medicalmente assistita di tipo eterologo¹⁷⁴). Con riferimento al bilanciamento tra esigenze economico finanziarie e diritti fondamentali, tuttavia, il suo utilizzo appare ancora imprevedibile e, soprattutto, spesso non declinato mediante l'esplicitazione dei diversi passaggi tipici.

Come emerge dalla sentenza n. 10 del 2015, invece, esso potrebbe consentire un'argomentazione più trasparente su basi il più oggettive possibile, consentendo di includere nel giudizio tutti i diritti e interessi coinvolti. Il carattere rigoroso di tale test, invero, consentirebbe di attribuire un peso anche maggiore ai diritti che si considerano prevalenti. Nel caso della *Robin Hood tax*, infatti, le esigenze di bilancio non sono state considerate in quanto tali, ma utilizzate come tramite per la garanzia del principio di solidarietà e per la tutela delle fasce più deboli. Il bilanciamento sarebbe così sempre tra eguali (due o più diritti) e non tra fine (soddisfacimento del diritto) e mezzo (l'efficienza economica), nel rispetto di quello che autorevole dottrina ha definito il «bilanciamento ineguale» tra esigenze economico-finanziarie ed esigenze sociali¹⁷⁵.

La stessa Corte costituzionale, già nel 1990¹⁷⁶, aveva indicato l'equilibrio finanziario dei bilanci come un valore costituzionalmente riconosciuto nell'articolo 81 della Costituzione. Come evidenziato da parte della dottrina, «quello che sarebbe necessario evitare è che l'art. 81 Cost. e l'equilibrio di bilancio diventino un valore di rango super-costituzionale, che renda impraticabile il bilanciamento con altri principi costituzionali, e

¹⁷² Sent. Corte cost. n. 85 del 2013.

¹⁷³ Sent. Corte cost. n. 1 del 2014.

¹⁷⁴ Sent. Corte cost. n. 162 del 2014.

¹⁷⁵ Cfr. M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in A. Pace (a cura di), *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, vol. II, Cedam, Padova, 1995, p. 126. La definizione del "bilanciamento ineguale" è già presente in ID., *Economia nel diritto costituzionale* (ad vocem), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, Utet, Torino, 1990, pp. 380 ss.

¹⁷⁶ Sent. Corte cost. n. 260 del 1990, recentemente confermata dalla n. 10 del 2016.

CAPITOLO II

che, conseguentemente, non consenta di dichiarare incostituzionali le leggi in contrasto con altre norme della Costituzione»¹⁷⁷.

¹⁷⁷ G. RIVOCCHI, *Ragionando sull'introduzione dell'equilibrio di bilancio*, cit., p. 10.

Capitolo III

IL CASO DEL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE

PARTE I – IL SETTORE DELL'ISTRUZIONE: DIRITTI, GOVERNANCE E FINANZIAMENTO

Sommario: 1. Il settore dell'istruzione nello Stato sociale; 2. Il diritto all'istruzione nelle principali Carte dei diritti umani; 3. Diritto all'istruzione e diritto allo studio nella Costituzione italiana; 3.1. I principi cardine in materia di istruzione; 3.2. L'articolo 34 della Costituzione e il contenuto dei diritti all'istruzione e allo studio alla luce della giurisprudenza costituzionale; 4. Il riparto delle competenze legislative in materia di istruzione; 5. Il sistema di finanziamento dell'istruzione; 5.1. L'autonomia funzionale degli istituti scolastici, il finanziamento proveniente dal bilancio statale e il finanziamento residuale da parte degli enti territoriali; 5.2. Problematiche connesse alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni; 6. Crisi economica, spesa pubblica in materia di istruzione e la riforma «Buona scuola»; 6. L'impatto del diritto dell'Unione europea sul settore dell'istruzione.

1. Il settore dell'istruzione nello Stato sociale

Un terreno su cui è possibile verificare le ipotesi percorribili nel bilanciamento tra diritti e interessi costituzionali di diversa natura è rappresentato senza dubbio dal settore dell'istruzione, dove si incrociano diritti di libertà, diritti sociali ed esigenze economico-finanziarie. Esso assume peraltro un ruolo cruciale nella concreta attuazione dello stesso principio di eguaglianza. Con le parole di uno dei maggiori sociologi contemporanei, Ulrich Beck, «[i]n tutto il XIX secolo si è avuto un unico salto qualitativo veramente radicale: il calo dell'analfabetismo. Per il resto, le contrapposizioni tra una minuscola minoranza di “persone colte” e la maggioranza di “incolti” sono rimaste largamente stabili»¹.

La consistente espansione dell'istruzione e la maggiore possibilità di accesso a essa costituiscono senz'altro una delle principali caratteristiche dei moderni Stati sociali, che di fatto hanno eliminato il fenomeno dell'analfabetismo contribuendo in misura determinante allo sviluppo socio-economico². Tuttavia, come confermato da analisi economiche e sociologiche più recenti, la semplice facilità di accesso all'istruzione non ha direttamente consentito una sostanziale riduzione delle diseguaglianze all'interno della società poiché

¹ U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carrocci Editore, Roma, 2013 (ed. or. 1986), p. 123.

² Cfr. C.M. CIPOLLA, *Istruzione e sviluppo. Il declino dell'analfabetismo nel mondo occidentale*, Il Mulino, Bologna, 2002.

ha inciso solo relativamente sulla cosiddetta «diseguaglianza delle opportunità educative», ovvero «la misura in cui la posizione sociale di origine (o qualsiasi altra proprietà ascrivibile: il genere, il gruppo etnico, ecc.) influisce sulle carriere scolastiche di donne e uomini a parità di capacità e impegno»³. Si riscontra, infatti, una certa connessione tra il livello di istruzione e il grado di mobilità sociale, accompagnato però da un peso rilevante del *background* socio-economico delle famiglie nella scelta e nella prosecuzione degli studi⁴. Le risorse economiche della famiglia, quindi, sono spesso determinanti per le future possibilità reddituali⁵.

È interessante notare, inoltre, che fino agli ultimi anni del secolo scorso la maggior parte dei contributi europei in materia di *welfare* (inteso nella classica accezione di sistema di assicurazioni sociali) hanno escluso dall'analisi le politiche di formazione, evidenziando la presenza di un *trade-off* tra i due settori. L'istruzione da un lato e le assicurazioni sociali dall'altro sono state ritenute appartenenti a programmi alternativi, «che hanno favorito lo sviluppo di modelli di welfare basati in un caso sull'uguaglianza delle opportunità e, nell'altro, su quella delle condizioni»⁶. Al primo caso, ad esempio, è possibile ricondurre il modello statunitense, fondato sull'individuo e sul mercato e in cui l'ideale di giustizia è ancorato al principio del merito il cui corretto dispiegarsi è permesso solamente dall'uguaglianza delle opportunità. L'uguaglianza delle condizioni, invece, appare il fulcro dei modelli europei, in genere orientati alla creazione di sistemi di protezione sociale diffusa, in cui l'istruzione risponde primariamente a esigenze che riguardano la formazione delle classi dirigenti e la tutela dell'identità nazionale⁷.

Come analizzato da parte della dottrina, tuttavia, «l'evidenza empirica offerta dalla letteratura sulla mobilità sociale ha mostrato la debolezza del presupposto teorico del *trade-off*», poiché i sistemi di istruzione non sono stati in grado «di ostacolare i

³ G. BALLARINO, H.M.A. SCHADEE, *Espansione dell'istruzione e diseguaglianza delle opportunità educative nell'Italia contemporanea*, in *Polis*, n. 2/2006, p. 209.

⁴ Cfr. S. BAGNARA, L. LIVIGNI, *Scuola e mobilità sociale*, in V. Campione, F. Bassanini (a cura di), *Istruzione bene comune. Idee per la scuola di domani*, Passigli Editore, Firenze 2011, p. 73. Per una panoramica della recente dottrina europea sulle diseguaglianze nel contesto dell'istruzione v. B.K. PRZYBYLSKI, *Unsuccessful in Education: Early School Leaving*, in D. Eibel, E. Rokicka, J. Leaman (eds.), *Welfare State at Risk. Rising Inequality in Europe*, Springer (ebook), Switzerland, 2014, pp. 153-154.

⁵ Sul punto v. Fondazione Giovanni Agnelli (Fga), *Rapporto sulla scuola in Italia*, Bari, Laterza, 2010. Si veda anche C. BARONE, L. RUGGERA, *Le diseguaglianze sociali nell'istruzione in una prospettiva comparativa. Il rompicapo del caso italiano*, in *Scuola democratica*, n. 2/2015, pp. 321 ss.

⁶ C. AGOSTINI, *Gli studi sulle politiche di istruzione e di welfare: dal trade-off all'integrazione*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 2/2012, p. 224 (v. anche la dottrina ivi citata).

⁷ Cfr. L. BENADUSI, *Politiche dell'educazione e sistemi di welfare*, in *La rivista delle politiche sociali*, n. 4/2006, pp. 13-30.

meccanismi di trasmissione dell'eredità intergenerazionale relativa al reddito, allo status e all'occupazione»⁸.

A partire dal nuovo Millennio, dunque, l'attenzione di diversa parte della letteratura socio-economica internazionale è stata rivolta alla costruzione di modelli che sviluppessero una maggiore integrazione tra istruzione e protezione sociale, avendo come fulcro l'adozione di politiche per la famiglia che favoriscano una maggiore uguaglianza delle condizioni dei bambini in età formativa⁹. Tale direzione è stata concretamente seguita, ad esempio, dai Paesi scandinavi, in cui un solido sistema di servizi e agevolazioni rivolte alle famiglie, soprattutto nei primissimi anni di vita dei figli, ha contribuito a migliorare il tenore di vita generale, abbassando i livelli di povertà e attutendo di conseguenza l'impatto dell'eredità intergenerazionale¹⁰. Emerge, pertanto, una concezione dell'istruzione vista non semplicemente come valore in sé, ma strettamente legata ad altri obiettivi dello Stato sociale (*in primis* la rimozione delle disuguaglianze).

Tuttavia, tale funzionalizzazione dell'istruzione, si configura anche in relazione ad altri profili legati ai fenomeni di globalizzazione. Parte della dottrina, infatti, ha evidenziato come l'istruzione venga spesso ritenuta il principale veicolo per incrementare la competitività delle economie nazionali, in un contesto teorico in cui tende ad affermarsi una concezione neoliberale dell'istruzione stessa¹¹. Si registra, quindi, «una crescente attenzione nei confronti dei sistemi di valutazione dei risultati scolastici, della spendibilità dei titoli di studio e dell'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro: elementi che vengono oggi utilizzati al fine di programmare le politiche generali di medio e di lungo periodo a livello internazionale»¹². Un esempio paradigmatico di tale concezione si trova nel documento OECD del 1996 intitolato *The Knowledge-Based Economy*¹³, che mette in luce la centralità dell'acquisizione di specifiche competenze utilizzabili nel contesto

⁸ C. AGOSTINI, *Gli studi sulle politiche di istruzione*, cit., p. 245. Cfr. E. BELLER, M. HOUT, *Welfare State and Social Mobility: How Educational and Social Policy May Affect Cross-National Differences in the Association between Occupational Origins and Destination*, in *Research in Social Stratification and Mobility*, 2006, pp. 353-365.

⁹ Cfr. in particolare G. ESPING-ANDERSEN, J. MESTRES, *Ineguaglianza delle opportunità ed eredità sociale*, in *Stato e mercato*, 2003, pp. 123-151; A. SØRESEN, *Welfare States, Family Inequality, and Equality of Opportunity*, in *Research in Social Stratification and Mobility*, 2006, pp. 367-375.

¹⁰ Cfr. J. TRÄGER, *Social Inequalities of Families in Europe*, in D. Eißel, E. Rokicka, J. Leaman (eds.), *Welfare State at Risk*, cit., pp. 121-136.

¹¹ Cfr. G. COINU, *Per un diritto costituzionale all'istruzione adeguata*, Jovene, Napoli, 2012, p. 5, e la dottrina ivi richiamata.

¹² Ivi, p. 10. Sulla concezione dell'istruzione finalizzata all'aumento del c.d. capitale sociale cfr. F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 18-19.

¹³ OECD Publishing, Parigi, 1996.

dell'economia globalizzata, considerate molto più apprezzate dei consueti percorsi di istruzione formale. La stessa considerazione di cui godono gli annuali rapporti dell'OECD sull'educazione¹⁴ contribuisce ad alimentare una certa competitività tra i sistemi scolastici nazionali, che tengono in considerazione sempre crescente i relativi indicatori e target, costruiti per valutare principalmente l'impatto dell'istruzione sulla condizione socio-economica generale.

In tale contesto, dunque, ci si può chiedere se sia possibile riscontrare un certo equilibrio tra gli aspetti legati all'istruzione come diritto in sé, che consente di sviluppare tutti gli aspetti della personalità e che contribuisce ad aumentare le possibilità di realizzazione sociale, con gli effetti che l'istruzione produce nel più ampio contesto economico. A tale fine, è necessario indagare, innanzitutto, il concetto stesso del diritto all'istruzione, muovendo da una visione generale del quadro internazionale (da cui è possibile cogliere gli aspetti generalmente ritenuti basilari di tale diritto) per approfondire poi nello specifico i profili costituzionali di tale materia nell'ordinamento italiano.

2. Il diritto all'istruzione nelle principali Carte dei diritti umani

Il diritto all'istruzione è stato inserito nei principali trattati internazionali in materia di diritti umani, a partire dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, il cui articolo 26 recita: «[o]gni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere ugualmente accessibile a tutti sulla base del merito. L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia tra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. I genitori hanno diritto di priorità nella scelta del genere di istruzione da impartire ai loro figli».

¹⁴ Rapporti c.d. *Education at a Glance*, consultabili in www.oecd.org (ultimo accesso settembre 2016).

Sempre nell'ambito delle Nazioni Unite, il Patto sui diritti economici sociali e culturali (adottato nel 1966 ed entrato in vigore nel 1976¹⁵) riprende all'articolo 13 i contenuti principali già espressi nella Dichiarazione universale, ribadendo il principio dell'istruzione elementare obbligatoria e gratuita e quello dell'accesso all'istruzione secondaria basato sul principio di eguaglianza e sulle capacità di ciascuno. Gli Stati hanno così l'obbligo di dare attuazione a tali principi e di astenersi da qualsiasi azione che possa limitare o impedirne l'accesso¹⁶. All'interno del Patto, inoltre, il diritto all'istruzione rientra tra quelle disposizioni dotate di maggiore incisività, in quanto suscettibili di applicazione diretta negli ordinamenti nazionali (*self executing*)¹⁷.

Nel contesto europeo, inoltre, è doveroso menzionare l'articolo 2 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1952¹⁸), che recita: «[i]l diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori a provvedere a tale educazione e a tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche». Anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea contiene un articolo dedicato alla tutela del diritto all'istruzione (articolo 14): «[o]gni individuo ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua. Questo diritto comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria. La libertà di creare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici, così come il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche, sono rispettati secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio»¹⁹.

Dalla lettura di tali disposizioni emergono chiaramente alcuni principi cardine comuni: *a)* il diritto di accesso all'istruzione, unitamente alla gratuità e obbligatorietà dell'istruzione primaria; *b)* il diritto di accedere all'istruzione secondaria e superiore; *c)* il ruolo centrale della famiglia e della sua libertà di scelta nell'istruzione da impartire ai figli. Parte della dottrina ha evidenziato, tuttavia, che nel contesto internazionale il richiamo al

¹⁵ Ratificato dall'Italia in seguito alla legge di autorizzazione alla ratifica n. 881 del 1977.

¹⁶ Sul punto cfr. M. PACE, *Il diritto all'istruzione nel recente rapporto del Relatore speciale del Consiglio dei diritti umani: luci ed ombre*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3/2013, pp. 774-775.

¹⁷ *Ivi*, p. 775.

¹⁸ Entrato in vigore nel 1954 e ratificato dall'Italia in seguito alla legge di autorizzazione alla ratifica n. 848 del 1955.

¹⁹ Cfr. G. GORI, *Article 14*, in S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Portland, Hart Publishing, 2014.

diritto all'istruzione sembra connotato da un carattere principalmente descrittivo ed evocativo, «risultando difficile qualificare le relative disposizioni come norme che proteggono in via assoluta e diretta l'interesse dell'individuo ad essere istruito e, cioè, a raggiungere un certo grado di istruzione»²⁰. L'intervento dello Stato è senz'altro determinante nell'attuazione di tali principi, non tanto e non solo al fine di una garanzia al mero accesso al servizio scolastico, quanto affinché, mediante tale servizio, possa essere effettivamente promosso il pieno sviluppo della personalità umana.

Tali principi trovano dimora anche nella Costituzione italiana, con la quale le previsioni riguardanti l'istruzione contenute nelle principali Carte dei diritti umani risultano pacificamente coerenti. Del resto, l'intervento volto alla promozione dello sviluppo e della diffusione della cultura è strettamente legato all'attuazione dei valori cardine della Costituzione italiana. È possibile rilevare, quindi, che «l'istruzione costituisce uno dei momenti – anzi il primario – per superare le disuguaglianze e per permettere il pieno sviluppo della persona»²¹.

3. Diritto all'istruzione e diritto allo studio nella Costituzione italiana

3.1. I principi cardine in materia di istruzione

La Carta costituzionale italiana dedica espressamente alla materia dell'istruzione gli articoli 33 e 34, ancorché siano strettamente connessi anche l'articolo 30 (in relazione al diritto e dovere dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli) nonché, più in generale, i principi della dignità della persona, della solidarietà e dell'uguaglianza (articoli 2 e 3)²². Questi ultimi hanno permeato la costruzione delle disposizioni in materia di istruzione a partire dal dibattito in Assemblea costituente. La relazione di Concetto Marchesi alla prima sottocommissione sui principi costituzionali riguardanti la scuola e la cultura²³, ad esempio, è densa di richiami a tali principi, in una continua tensione tra la protezione dei diritti dei singoli all'istruzione e la necessità della Repubblica di elevare il

²⁰ F. FRACCHIA, *Il sistema educativo*, cit., p. 34.

²¹ S. NICODEMO, *Le istituzioni della conoscenza nel sistema scolastico*, BUP, Bologna, 2013, p. 12.

²² Cfr. A. SANDULLI, *Istruzione*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 3308.

²³ Consultabile in legislature.camere.it (ultimo accesso settembre 2016). Per una breve disamina dei lavori preparatori sugli articoli 33 e 34 Cost. cfr. G. FONTANA, *Art. 33*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, pp. 676-677; A. POGGI, *Art. 34*, in Id., pp. 702-704.

livello culturale del Paese. Perché si affermi una vera coscienza civica nel corso del tempo, sosteneva Marchesi, «non basterà certamente il decreto del legislatore. Il legislatore potrà mutare gli ordinamenti, non le capacità, gli spiriti, la intelligenza degli uomini. Perché questo sia compiuto è necessaria la trasfusione di sangue nuovo nella scuola italiana; bisognerà attingere alla fonte ignota sinora, alla inesauribile sorgente delle energie e delle capacità popolari; bisognerà portare nelle scuole medie e superiori la classe lavoratrice che finora ne è stata esclusa».

Le norme costituzionali sull'ordinamento scolastico sono ispirate, di conseguenza, anche al principio pluralistico. Come evidenziato da autorevole dottrina, le scuole stesse rappresentano delle comunità e, accanto a quelle pubbliche, sono ammesse scuole «che traggono la loro origine nelle iniziative dei privati, singoli o enti»²⁴. Tale principio, peraltro, è direttamente collegato con l'affermazione della libertà dell'insegnamento (articolo 33, comma 1)²⁵, che ha rappresentato una cesura fondamentale rispetto all'approccio monistico del precedente ventennio fascista²⁶. Tale libertà, che integra la libertà di manifestazione del pensiero, è pacificamente considerata un'attività del docente e non una funzione pubblica, e «si concretizza in una prestazione personale (...) calibrata in ragione delle esigenze di chi deve essere istruito»²⁷. Parte della dottrina ha così parlato, in termini generali, dello Stato italiano come «Stato di cultura, con tutte le implicazioni garantistiche insite nella formula, dato che è fondato sullo sviluppo libero della cultura»²⁸. Libertà di insegnamento e libertà di istituire scuole private, quindi, si intrecciano e si affiancano all'obbligo costituzionale per la Repubblica di istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi (articolo 33, comma 2).

La lettura delle disposizioni in materia di istruzione alla luce degli articoli 2 e 3 della Costituzione, quindi, consente di definire organicamente il contenuto di tale diritto e, unitamente, di individuare anche la posizione giuridica dei soggetti coinvolti nell'ordinamento scolastico. Trattando di istruzione, infatti, risulta riduttivo utilizzare

²⁴ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo 2, Cedam, Padova, 1969, p. 1070.

²⁵ Si veda, da ultimo, E. ROSSI, P. ADDIS, F. BIONDI DAL MONTE, *La libertà di insegnamento e il diritto all'istruzione nella Costituzione italiana*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2016.

²⁶ Sulla libertà di insegnamento si vedano, in particolare, V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, pp. 67-73; U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuole*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, p. 381; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 1071; G. FONTANA, *Art. 33*, cit., p. 681-683.

²⁷ F. FRACCHIA, *Il sistema educativo*, cit., p. 46; si veda, in particolare, il rinvio a U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuole*, cit.

²⁸ E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Morano Editore, Napoli, 1961, p. 98. Sul concetto di Stato di Cultura, peraltro, si sono sviluppate diverse posizioni dottrinali contrastanti (cfr. G. FONTANA, *Art. 33*, cit., p. 678).

solamente i termini del diritto soggettivo, in quanto il ruolo e l'impegno dell'individuo e il dovere dei genitori di educare e istruire i figli rappresentano senz'altro profili connaturati al concetto stesso di istruzione²⁹. Le categorie dei diritti e dei doveri inderogabili della persona come singolo e all'interno delle formazioni sociali, nonché il dovere della Repubblica di rimuovere gli ostacoli all'affermazione del principio di uguaglianza, rappresentano senza dubbio il contesto entro cui è possibile dare un'interpretazione organica delle disposizioni in materia³⁰.

3.2. *L'articolo 34 della Costituzione e il contenuto dei diritti all'istruzione e allo studio alla luce della giurisprudenza costituzionale*

I principi enunciati, quindi, trovano una sintesi armonica nelle disposizioni di cui all'articolo 34, i cui primi due commi affermano quello che la dottrina delinea generalmente come il contenuto fondamentale del diritto all'istruzione, mentre il terzo e il quarto comma definiscono il diritto allo studio. Il confine tra i due diritti potrebbe essere definito come temporale, in quanto il primo garantisce l'istruzione di base obbligatoria e gratuita mentre il secondo garantisce il proseguimento degli studi solamente ai «capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi». In questo modo, «l'universalismo governa il sistema dell'istruzione inferiore», mentre «il principio concorsuale e meritocratico governano il sistema dell'istruzione superiore»³¹.

Ai sensi del primo comma dell'articolo 34, infatti, «la scuola è aperta a tutti». Tale principio acquista valore universale per la scuola dell'obbligo, mentre il diritto a raggiungere i più alti gradi degli studi sorge solamente per i capaci e meritevoli, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo. Come evidenziato da parte della dottrina, «l'accesso all'istruzione superiore si suppone limitato ad una minoranza della popolazione, o meglio si suppone che i gradi più alti degli studi possano essere efficacemente organizzati solo per una minoranza. Perciò si prevede che tale accesso non debba essere pregiudicato da problemi di tipo economico: di qui le limitazioni previste nell'art. 34. Tali limitazioni,

²⁹ Sul punto cfr. F. FRACCHIA, *Il sistema educativo*, cit., p. 41.

³⁰ Sul punto si veda S. PENASA, *La persona e la funzione promozionale della scuola: la realizzazione del disegno costituzionale e il necessario ruolo dei poteri pubblici. I casi dell'istruzione delle persone disabili e degli alunni stranieri*, in F. Cortese (a cura di), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. 7, dove l'A. parla di «nesso teleologico e funzionale che tiene assieme le norme costituzionali in materia di istruzione ed i principi espressi dagli articoli 2 e 3, secondo comma, della Costituzione italiana».

³¹ G. CORSO, *Principi costituzionali sull'istruzione*, in C. Marzuoli (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 40; sul punto cfr. anche A. POGGI, *Art. 34*, cit., p. 709.

peraltro, possono convivere con il primo comma della norma nella misura in cui il sistema venga ricostruito secondo la metrica delle azioni positive: *in primis* solo capaci e meritevoli hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. Per gli altri l'accesso non è un diritto, ma una possibilità assoggettata alla previa soddisfazione dei primi e, conseguentemente, alle scelte organizzative adottate nell'ordinamento»³².

Il comma secondo dell'articolo 34, poi, stabilisce che «l'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita», mentre il comma quarto contiene la prescrizione dell'obbligo in capo alla Repubblica di rendere effettivo il diritto a proseguire gli studi per i capaci e meritevoli privi dei necessari mezzi economici, mediante «borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso».

Si riscontra, quindi, una sorta di parallelismo nella costruzione della norma: il primo e il terzo comma enunciano i diritti in questione, mentre rispettivamente il secondo e il quarto comma contengono le obbligazioni che lo Stato deve assumere affinché tali diritti possano trovare concreta attuazione.

Tuttavia, mentre la formulazione della seconda parte dell'articolo appare chiara e particolarmente dettagliata, arrivando perfino a indicare le tipologie di strumenti che la Repubblica deve adottare per rendere effettivo il diritto allo studio, il contenuto della prima parte, e in particolare del primo comma, presenta una formulazione più controversa³³.

La giurisprudenza costituzionale, chiamata più volte a definirne il contenuto, ha inizialmente adottato un orientamento restrittivo, ampiamente criticato in dottrina³⁴, che l'ha portata a ritenere il diritto all'istruzione un mero diritto di accesso alla struttura organizzativa. Secondo alcune risalenti pronunce del Giudice delle leggi, infatti, «l'interesse pubblico al soddisfacimento dei bisogni individuali di importanza collettiva (...) importa l'assunzione del servizio da parte dello Stato e la sua organizzazione. È questo l'elemento primario, che caratterizza e domina la prestazione, la concreta, ed insieme la esaurisce mediante la messa a disposizione degli ambienti scolastici, del corpo insegnante e di tutto ciò che direttamente inerisce a tali elementi organizzativi» (sentenza n. 7 del 1967³⁵, confermata dalla successiva sentenza n. 106 del 1968). In questo modo, la

³² A. POGGI, *Art. 34*, cit., p. 710.

³³ Cfr. U. POTOTSCHING, *Istruzione (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, p. 97.

³⁴ Cfr. A. POGGI, *Art. 34*, cit., p. 705.

³⁵ Punto 3 del *Considerato in diritto*.

Consulta ha inizialmente escluso dai confini del diritto all'istruzione altre tipologie di prestazioni che si collegano all'insegnamento e lo coadiuvano, come la fornitura di libri di testo, di materiale di cancelleria, di mezzi di trasporto. Tale orientamento è stato confermato da pronunce successive, come la sentenza n. 125 del 1975, secondo cui i principi della scuola aperta a tutti «debbono essere adempiuti nel quadro degli obblighi dello Stato secondo una complessa disciplina legislativa e nell'osservanza dei limiti del bilancio»³⁶.

Con la sentenza n. 215 del 1987, invece, la Consulta ha fornito un'interpretazione più ampia del primo comma dell'articolo 34, più aderente al modello costituzionale di Stato sociale e più coerente con i principi e le regole enucleate dal secondo e dal terzo comma in materia di diritto allo studio³⁷. La pronuncia afferma infatti che l'articolo 34, primo comma, della Costituzione, riconoscendo in via generale l'istruzione come diritto di tutti i cittadini, pone un principio che trova espressione nell'articolo 2 della Costituzione con riferimento alla comunità scolastica quale formazione sociale, mentre il comma 2 dell'articolo 3 richiede il superamento delle sperequazioni di situazioni sia economiche che sociali, suscettibili di ostacolare il pieno sviluppo delle persone dei cittadini. Le successive disposizioni dell'articolo 34 valgono pertanto a garantire il diritto all'istruzione «malgrado ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona»³⁸.

Nel corso degli anni Novanta, tuttavia, in linea con lo sviluppo della teoria dei “diritti finanziariamente condizionati”³⁹, la Corte è tornata a limitare il diritto all'istruzione e il diritto allo studio attraverso il contemperamento con le esigenze di bilancio. Nella sentenza n. 208 del 1996, ad esempio, si legge: «fin dalle più remote pronunce (...) questa Corte ha ritenuto che gli obblighi posti dall'art. 34 Cost. e intesi a garantire il diritto dei capaci e meritevole di raggiungere i gradi più alti degli studi “debbono essere adempiuti nell'osservanza dei limiti del bilancio dello Stato”»⁴⁰. Il problema di delimitare la “provvidenza doverosa” dalla “provvidenza generosa”, peraltro, era già stato sollevato da parte della dottrina, la quale, in ogni caso, riteneva che le difficoltà di determinazione del concetto di gratuità non possono escludere l'individuazione di un criterio, «e questo altro

³⁶ Sent. Corte cost. n. 125 del 1975, punto 2 del *Considerato in diritto*.

³⁷ Parte della dottrina, peraltro, ritiene che «anche laddove l'art. 34 parla di obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore, si può ragionare in termini di diritto (eventualmente di diritto-dovere) allo studio» (S.F. LUPPI, *Studenti e diritto allo studio*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1999, vol. XV, pp. 190-191).

³⁸ Sent. Corte cost. n. 215 del 1987, punto 6 del *Considerato in diritto*.

³⁹ Si veda cap. II, parte II.

⁴⁰ Sent. Corte cost. n. 208 del 1996, punto 2 del *Considerato in diritto*.

non può essere che nel senso che *tutto quello che appare necessario perché l'istruzione possa essere effettivamente gratuita deve essere fatto dallo Stato in obbedienza al dettato costituzionale*⁴¹. Altra parte della dottrina, inoltre, ha più volte ribadito il carattere del diritto all'istruzione (inteso in senso ampio, comprensivo anche del diritto allo studio): «non è sufficiente garantire l'acquisizione dello *status* di studente, ma diventa necessario assicurare l'effettività dell'accesso all'istruzione»⁴².

A partire dal nuovo Millennio, la giurisprudenza costituzionale ha poi nuovamente riportato la sua attenzione sul contenuto fondamentale del diritto all'istruzione in senso lato, in linea con la teoria del contenuto essenziale dei diritti sociali, nell'ottica della razionale distribuzione delle risorse disponibili⁴³. Affinché tale diritto sia effettivo, innanzitutto, lo Stato deve non solo dettare le norme, ma anche erogare un servizio pubblico essenziale la cui continuità e non interruzione deve essere garantita per l'esistenza di «valori costituzionali incompressibili» (sentenza n. 13 del 2004⁴⁴). L'apparato istituzionale della scuola pubblica, prosegue la Consulta, deve essere finalizzato alla garanzia dei diritti fondamentali. In tal senso, come evidenziato da parte della dottrina, «la scuola è aperta a tutti significa che ognuno ha il diritto di aver impartito un livello di istruzione-formazione adeguato e conforme alla propria inclinazione e che devono essere superati tutti gli ostacoli che si frappongono a tale risultato»⁴⁵.

Accanto a tali affermazioni di principio, inoltre, la Consulta ha declinato l'universalità del diritto all'istruzione in modo particolarmente ampio con riferimento a due casistiche precise: il diritto all'istruzione delle persone disabili e degli stranieri⁴⁶. Alla luce, da ultimo, della sentenza n. 80 del 2010, ad esempio, «il diritto del disabile all'istruzione si configura come un diritto fondamentale [ai sensi dell'art. 38 della Costituzione, oltre che dell'art. 34]. La fruizione di tale diritto è assicurata, in particolare, attraverso “misure di integrazione e sostegno idonee a garantire ai portatori di handicaps la frequenza agli istituti d'istruzione”». La corte prosegue: «è vero che (...) il legislatore nella individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili gode di discrezionalità (...). Si deve tuttavia riaffermare che, (...) detto potere discrezionale non ha carattere assoluto e

⁴¹ S. DE SIMONE, *Il diritto scolastico nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 248.

⁴² S. NICODEMO, *Le istituzioni della conoscenza*, cit., p. 59; l'A. richiama in particolare, U. POTOTSCHING, *Istruzione (diritto alla)*, cit., p. 96.

⁴³ Si veda sul punto la sent. Corte cost. n. 219 del 2002.

⁴⁴ Punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁴⁵ E. MINNELI, *Scuola pubblica e scuola privata. Gli oneri per lo Stato*, parte II, Giappichelli, Torino, 2004, p. 497.

⁴⁶ Cfr. S. PENASA, *La persona e la funzione promozionale della scuola*, cit., pp. 16-40.

trova un limite nel “rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati”»⁴⁷. In materia di diritto all’istruzione degli stranieri, poi, la Corte (sentenza n. 329 del 2011) ha dichiarato l’incostituzionalità di una disposizione che disponeva come necessaria la titolarità della carta di soggiorno al fine della concessione ai minori extracomunitari legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell’indennità di frequenza⁴⁸. Tale indennità è concessa, tra gli altri, anche ai mutilati e invalidi civili minori di anni 18 che frequentano scuole, pubbliche o private, di ogni ordine e grado.

4. Il riparto delle competenze legislative in materia di istruzione

Accanto al problema della definizione del contenuto del diritto all’istruzione, come visto anch’esso influenzato dal bilanciamento con le esigenze di bilancio e parimenti collocato all’interno del dibattito sul contenuto essenziale dei diritti, si colloca l’allocazione costituzionale delle competenze legislative, anch’essa intrisa di numerose criticità più volte affrontate dalla Corte Costituzionale.

La fine degli anni Novanta, anche con riferimento all’istruzione, ha segnato l’avvio del processo di decentramento di funzioni, prima amministrative poi legislative. Con la cosiddetta riforma Bassanini e con la revisione del Titolo V della Costituzione, si è così passati da un sistema unitario, fortemente accentrato e regolativo, dominato dalla burocrazia ministeriale, ad un «sistema multipolare basato su di una molteplicità di sottosistemi regionali e autonomi, focalizzati su reti estese di attori aventi forte capacità autoregolativa, da governare inevitabilmente sulla base di processi concertativi e di meccanismi di sussidiarietà verticale e orizzontale»⁴⁹. Il quadro che ne è emerso, tuttavia, è risultato piuttosto frammentato tanto che parte della dottrina, con riferimento al nuovo riparto delle competenze legislative, ritiene che intorno alla materia dell’istruzione sia stata cucita una sorta di «veste di Arlecchino»⁵⁰.

⁴⁷ Sent. Corte cost. n. 80 del 2010, punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁴⁸ *Ivi*, p. 31.

⁴⁹ E. NUNZIATA, *Il sistema dell’istruzione come rete estesa governata*, in V. Campione, F. Bassanini (a cura di), *Istruzione bene comune*, cit., p. 123; sul punto anche A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 34.

⁵⁰ M. BENVENUTI, *Un “problema nazionale”. Spunti ricostruttivi in tema di “istruzione” e “istruzione e...formazione professionale”, tra Stato e Regioni, a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 14 gennaio 2015, p. 6.

Innanzitutto, come noto, il vigente articolo 117 della Costituzione affida alla competenza esclusiva statale le «norme generali sull'istruzione»⁵¹, riprendendo espressamente la lettera dell'articolo 33, comma 2, ai sensi del quale «la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione». Al di fuori delle norme generali, poi, il settore dell'istruzione rientra tra le materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni, con esclusione della formazione e istruzione professionale, esplicitamente riservata alla potestà residuale regionale, e salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche⁵². La disciplina dell'istruzione, quindi, si colloca su tutti i livelli di ripartizione della potestà legislativa, con evidenti problematiche concernenti la definizione dei rispettivi confini, con particolare riguardo alla distinzione tra le norme generali (qualificata fin da subito da autorevole dottrina come un'«equivoca dizione»⁵³), e i principi fondamentali⁵⁴.

Più volte adita in materia, la Corte costituzionale ha avuto l'occasione di definire le norme generali quelle sorrette «da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale» (sentenza n. 279 del 2005⁵⁵). «Le norme generali così intese [prosegue la Corte] si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose»⁵⁶. Nella precedente sentenza n. 13 del 2004, inoltre, la Corte aveva rilevato che la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche non rientra certamente nell'ambito delle norme generali⁵⁷, mentre nella sentenza n. 35 del 2005 ha affermato che tali norme possono ammettere una disciplina regionale latamente integrativa⁵⁸.

Come evidenziato da diversi autori, tuttavia, gli orientamenti della Corte in queste prime sentenze sono apparsi problematici e non dirimenti in ordine alla concreta

⁵¹ Art. 117, comma 2, lett. n), Cost.

⁵² Art. 117, comma 3, Cost.

⁵³ V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, cit., p. 65.

⁵⁴ Sui tentativi di definizione delle norme generali sull'istruzione cfr. A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, 2002, p. 805.

⁵⁵ Punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

⁵⁶ *Idem*.

⁵⁷ Cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il principio di continuità in senso "istituzionale" e il nuovo ruolo di programmazione regionale in materia di istruzione*, in *Foro Amministrativo CDS*, n. 1/2004, p. 46; M. COCCONI, *Le Regioni nell'istruzione dopo il nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 5/2007, p. 727.

⁵⁸ Sul punto si veda A. CORPACI, *Le prospettive della legislazione regionale in materia di istruzione*, in *Le Regioni*, n. 1/2007, p. 30: «in quanto la norma generale abbia un contenuto generico, la legge regionale è titolata a specificarne i contenuti, fermo rimanendo il vincolo a muoversi nel solco da quella tracciato».

distinzione tra norme generali e principi fondamentali⁵⁹, tanto che parte della dottrina ha affermato che «l'unico criterio realisticamente praticabile (...) sembra essere quello della autoqualificazione: le disposizioni recate nelle leggi statali si potranno considerare “norme generali” e quindi potranno essere attuate dallo Stato in via regolamentare solo quando siano state espressamente qualificate come tali»⁶⁰. È mancata, dunque, la definizione di parametri sostanziali di riferimento⁶¹, lasciando in questo modo ampi margini di discrezionalità al legislatore.

Una ricostruzione più organica del quadro ordinamentale in materia di diritto scolastico si ritrova nella sentenza n. 200 del 2009, con cui la Corte ha fornito una definizione (non tassativa) degli ambiti relativi alle norme generali sull'istruzione. Sul punto la Consulta ha affermato che appartengono a tale categoria «quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge. In questo ambito si colloca anche la disciplina relativa alla “autonomia delle istituzioni scolastiche”, facenti parte del sistema nazionale di istruzione»⁶². Rientrano, invece, nell'alveo dei principi fondamentali «quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare le esistenze di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del

⁵⁹ Cfr. M. BENVENUTI, *Un “problema nazionale”. Spunti ricostruttivi in tema di “istruzione”*, cit., pp. 11-12; M. MICETTI, *La Corte, le Regioni e la materia dell'istruzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2005, p. 5121; sulla sostanziale uguaglianza tra il concetto di norme generali e quello di fundamentalità cfr. S. BARTOLE, *Un test giudiziale per l'accertamento dell'interesse nazionale*, in *Le Regioni*, 1984, p. 543 e ss. Sul punto si vedano anche M. CARLI, *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, Giappichelli, Torino, 1992, p. 184; L. FRANCO, *L'«equivoca dizione» dell'art. 33, c. 2, Cost. tra «norme generali», principi fondamentali e legislazione regionale alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, p. 6.

⁶⁰ G. SCACCIA, *Norme generali sull'istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discrezionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2005, p. 2720.

⁶¹ Cfr. S. NICODEMO, *L'istruzione tra “principi fondamentali” e “norme generali”*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2006, p. 129; C. MARZUOLI, *L'istruzione e il Titolo V: alcuni pericoli da evitare*, in *Le Regioni*, n. 1/2006, p. 167; G. GOSETTI DI STURMECK, *La Corte Costituzionale alla ricerca di una «precisa linea di demarcazione tra “norme generali sull'istruzione” e “principi fondamentali” di tale materia»*, in *Federalismi.it*, 5 agosto 2009, pp. 4-5.

⁶² Sent. Corte cost. n. 200 del 2009, punto 24 del *Considerato in diritto*. Sulle norme generali quali ossatura unica delle diverse articolazioni dell'istruzione cfr. A. IANUZZI, *Norme generali sull'istruzione e riserva di legge*, in *Federalismi.it*, 29 dicembre 2010.

sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi»⁶³. Il legislatore regionale, quindi, dovrà intervenire «quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico»⁶⁴.

In concreto, quindi, stando a quanto affermato dal Giudice delle leggi nella sentenza da ultimo citata, gli ambiti riferibili alle norme generali sono quelli direttamente derivanti dagli artt. 33 e 34 della Costituzione⁶⁵, nonché la disciplina dell'autonomia scolastica, esplicitamente esclusa dalla potestà concorrente dall'articolo 117 comma 3, nonché il complesso di disposizioni normative derivanti dall'attuazione della legge delega n. 53 del 2003 (recante delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale)⁶⁶, le norme relative all'assetto degli organi collegiali (decreto legislativo n. 233 del 1999) e quelle sulla parità scolastica (legge n. 62 del 2000)⁶⁷. Le norme generali, inoltre, devono essere distinte dalla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, che hanno invece la funzione di garantire un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative alla luce di standard uniformi applicabili sull'intero territorio nazionale e che non riguardano la definizione dell'assetto organizzativo del servizio⁶⁸.

Il ragionamento della Corte prosegue chiarendo che, essendo le norme generali di competenza esclusiva statale, spetta al Governo la relativa potestà regolamentare. Tuttavia, poiché la materia non è coperta da riserva assoluta di legge ed essendo rispettato il principio di legalità sostanziale, il Governo può procedere anche con regolamenti di delegificazione. Tale passaggio argomentativo della Corte è stato fortemente criticato da parte della dottrina, la quale si è chiesta «che significato (...) può avere il porre con legge (...) “norme generali regolatrici della materia” destinate a vincolare un regolamento che,

⁶³ Sent. Corte cost. n. 200 del 2009, punto 25 del *Considerato in diritto*.

⁶⁴ *Idem*.

⁶⁵ Ovvero l'obbligo per lo Stato di istituire scuole per ogni ordine e grado, il diritto dei privati di istituire scuole e istituti di educazione, la parità tra scuole statali e non statali, la necessità dell'esame di Stato, le misure che attuano il diritto di chiunque di accedere alla scuola, l'obbligatorietà e gratuità della scuola inferiore, il diritto dei capaci e meritevoli di raggiungere i più alti gradi dell'istruzione.

⁶⁶ Si veda l'analisi di F. CORTESE, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte costituzionale tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Le Regioni*, n. 3/2010, p. 515.

⁶⁷ Sul punto *ivi*, p. 514-516.

⁶⁸ Sent. Corte cost. n. 200 del 2009, punto 27 del *Considerato in diritto*.

nel contempo, viene autorizzato a incidere proprio sulle “norme generali regolatrici della materia”»⁶⁹.

Tuttavia, in una pronuncia immediatamente successiva (n. 213 del 2009), la Corte sembra fare un passo indietro rispetto alla minuziosa ricostruzione operata dalla sentenza n. 200 del 2009, dipingendo un confine più sfumato tra norme generali principi fondamentali⁷⁰. A detta del Giudice delle leggi, infatti, la disciplina concernente gli esami di Stato e l'accesso agli studi universitari «fa parte dei principi [da leggere come norme generali⁷¹] della materia dell'istruzione perché è un elemento di quella struttura essenziale del relativo sistema nazionale che non può essere oggetto di normazione differenziata su base territoriale e deve essere regolata in modo unitario sull'intero territorio della Repubblica»⁷². Trattando della disciplina del passaggio dalla formazione professionale all'istruzione secondaria superiore, inoltre, la Corte ha affermato che essa rientra tra i principi fondamentali, poiché «il sistema della formazione professionale e quello dell'istruzione costituiscono parti distinte del sistema nazionale di istruzione. Per connetterle, vanno adottate norme di raccordo necessariamente poste dallo Stato, dal momento che non possono variare a seconda dell'area territoriale di riferimento»⁷³.

Nella sentenza n. 309 del 2010, infine, appare ulteriormente legittimato il criterio dell'autodeterminazione delle disposizioni rientranti nelle norme generali da parte dello stesso legislatore, «ossia [come sottolineato da parte della dottrina] dall'attore istituzionale che, in verità, dovrebbe sentirsi intrinsecamente e strutturalmente limitato dalla previa attribuzione costituzionale della qualità di generali ai precetti di elaborazione centrale»⁷⁴.

La produzione normativa e la giurisprudenza costituzionale hanno così confermato l'equivocità della dizione «norme generali», dimostrando l'esistenza di più di una criticità sia nell'inquadramento teorico della fattispecie sia nella declinazione pratica, e la difficoltà di distinguerle nel caso concreto dai principi fondamentali propri delle materie concorrenti.

⁶⁹ L. CARLASSARE, “Norme generali regolatrici della materia” modificabili con regolamento? Un'ipotesi logicamente impossibile, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, p. 2359-2360.

⁷⁰ Cfr. M. TROISI, *La Corte tra «norme generali sull'istruzione» e «principi fondamentali»*. Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali, in *Le Regioni*, n. 3/2010, pp. 535-536.

⁷¹ Sul punto cfr. L. FRANCO, *L'«equivoca dizione» dell'art. 33, c. 2, cit.*, p. 10.

⁷² Sent. Corte cost. n. 213 del 2009, punto 3 del *Considerato in diritto*.

⁷³ Ivi, punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁷⁴ F. CORTESE, *Sul diritto-dovere all'istruzione e formazione tra potestà legislativa statale e competenze regionali: anatomia di un'interpretazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2010, p. 4357; sul punto si veda anche P. TORRETTA, *Prove di “federalismo scolastico”: la Corte oppone il limite delle “norme generali sull'istruzione” come garanzia dello statuto “minimo” (nazionale) della scuola*. Note a Corte cost. nn. 309 e 334 del 2010, in *Federalismi.it*, 23 marzo 2011, pp. 3-4.

Come evidenziato da parte della dottrina, inoltre, gli orientamenti giurisprudenziali descritti hanno condotto, di fatto, a un modello formalmente decentrato ma sostanzialmente ancora centralistico, soprattutto con riferimento agli aspetti relativi al personale scolastico (si veda, da ultimo, la sentenza n. 76 del 2013)⁷⁵. Il cuore della competenza regionale, quindi, rimane la programmazione e l'organizzazione scolastica, con particolare riguardo alla distribuzione del personale tra i diversi istituti (come affermato dalla Corte sin dalla sentenza n. 13 del 2004)⁷⁶. Tuttavia, poiché il personale è costituito da dipendenti pubblici statali e non regionali, il Giudice delle leggi ha legittimato interventi del legislatore statale in parte incidenti anche sulla programmazione da parte delle Regioni. Si tratta, in particolare, della sentenza n. 147 del 2012, in cui la Corte ha dichiarato infondato il ricorso contro l'articolo 19, comma 5 del decreto legge n. 98 del 2011 (collocato all'interno dei cosiddetti provvedimenti anticrisi) con cui il legislatore ha disposto che le istituzioni scolastiche autonome con un numero di alunni inferiore a 600 (o a 400) unità devono essere «conferite in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre istituzioni scolastiche autonome», determinando così una sorta di accorpamento delle dirigenze finalizzato a obiettivi di contenimento della spesa⁷⁷.

5. Il sistema di finanziamento dell'istruzione

L'impianto costituzionale descritto, con riferimento sia agli articoli 33 e 34 che al riparto di competenze legislative, determina importanti conseguenze sul sistema di finanziamento⁷⁸. Innanzitutto, l'obbligo per lo Stato di provvedere al servizio e il principio di gratuità dell'istruzione obbligatoria determinano evidentemente un consistente impegno finanziario da parte del governo centrale. Il processo di decentramento amministrativo e

⁷⁵ Cfr. E. FAGNANI, *La Corte si pronuncia nuovamente sul riparto di competenze in materia di istruzione e boccia l'assunzione diretta dei docenti in Lombardia*, in *Le Regioni*, n. 4/2013, pp. 847-848; M. BENVENUTI, *Un "problema nazionale". Spunti ricostruttivi in tema di "istruzione"*, cit., p. 10; P.G. RINALDI, *Istituzioni scolastiche e autonomie territoriali*, in F. Cortese (a cura di), *Tra amministrazione e scuola*, cit., p. 115.

⁷⁶ Cfr. S. NICODEMO, *Le istituzioni della conoscenza*, cit., pp. 92-93; P.G. RINALDI, *Istituzioni scolastiche e autonomie territoriali*, cit., p. 121.

⁷⁷ Cfr. P.G. RINALDI, *Istituzioni scolastiche e autonomie territoriali*, cit., p. 123; nonché E. FAGNANI, *La Corte si pronuncia nuovamente sul riparto di competenze in materia di istruzione*, cit., p. 858-859, in cui l'A., invero, evidenzia come lo Stato possa intervenire con normativa di dettaglio sul dimensionamento degli istituti, «prescindendo da ogni possibile considerazione sulle situazioni legate alle varie realtà territoriali, che ben possono e debbono essere considerate in sede regionale».

⁷⁸ Cfr. F. GUELLA, *La disciplina del finanziamento dell'autonomia funzionale scolastica e del diritto individuale all'istruzione*, in F. Cortese (a cura di), *Tra amministrazione e scuola*, cit., p. 174.

legislativo, poi, avrebbero dovuto condurre anche a un progressivo spostamento del centro di responsabilità finanziaria verso gli enti periferici. Come sarà analizzato, tuttavia, tale processo è rimasto per la gran parte inattuato⁷⁹, permanendo tuttora un sistema di finanza derivata e in cui la voce di spesa in assoluto più consistente resta quella relativa al personale, da sempre a carico del bilancio statale⁸⁰.

5.1. L'autonomia funzionale degli istituti scolastici, il finanziamento proveniente dal bilancio statale e il finanziamento residuale da parte degli enti territoriali

Con la riforma Bassanini è stato introdotto nell'ordinamento italiano il principio dell'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche, disciplinato dall'articolo 21 della legge n. 59 del 1997, attuato dal d.P.R. n. 275 del 1999 e infine costituzionalizzato con la riforma del Titolo V (articolo 117, comma 3). La Costituzione, tuttavia, non fornisce indicazioni precise circa il contenuto e il significato di tale autonomia, mentre la Corte costituzionale non ha mai espresso una definizione in positivo, parlandone sempre in termini negativi⁸¹. Del resto si tratta di un concetto prima sconosciuto, in quanto, come evidenziato da parte della dottrina, «la Costituzione non ha direttamente inciso sulla concezione pre-costituzionale dell'istruzione come funzione primaria dello Stato e, dunque, sulla configurazione del sistema scolastico come parte essenziale dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato»⁸².

Le riflessioni di diversi autori, quindi, si sono concentrate sullo sforzo di definire i contenuti di tale autonomia costituzionalmente protetta⁸³. Essa è stata intesa come «autogoverno, scelta dei vertici da parte della comunità di riferimento, incidenza di questi ultimi su composizione ed assetti del corpo docente, scelta dell'offerta formativa derivante dal dialogo e dalle esigenze del contesto sociale di riferimento, scelta autonoma di parte dei programmi, scelta delle modalità di spesa delle risorse, da cui deriva la connessione con la responsabilità delle scelte e, quindi, possibilità di compiere le stesse pagandone il

⁷⁹ È necessario, peraltro, evidenziare che tale problematica investe principalmente le Regioni ordinarie, in quanto le Regioni a statuto speciale (in particolare la Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e Bolzano) godono di maggiore autonomia in materia di istruzione, nonché di una maggiore responsabilità, anche finanziaria, nella gestione e nell'erogazione del servizio, secondo le disposizioni dei rispettivi statuti.

⁸⁰ Fatte salve alcune Regioni a statuto speciale e, in particolare, le Province autonome di Trento e Bolzano.

⁸¹ Cfr. S. NICODEMO, *Le istituzioni della conoscenza*, cit., pp. 162-164.

⁸² A. POGGI, *Le autonomie funzionali, tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 155-156.

⁸³ Cfr., in particolare, M. BOMBARDELLI, M. COSULICH (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Cedam, Padova, 2005; A. POGGI, *Le autonomie funzionali*, cit.

prezzo»⁸⁴. A tale scopo, del resto, sono necessari due fondamentali presupposti: la disponibilità di risorse finanziarie e un efficiente sistema di valutazione⁸⁵.

Nonostante la presenza di diverse fonti normative e il tentativo di disciplinarne le modalità operative, diversi autori hanno evidenziato lo scarso livello di attuazione di tale autonomia, che richiederebbe una pluralità di interventi coordinati in un processo di costruzione normativa di lungo periodo⁸⁶. Se dal punto di vista della valutazione le disposizioni che hanno introdotto e disciplinato l'autonomia scolastica hanno anche posto per basi per la creazione e lo sviluppo del Sistema Nazionale di Valutazione, principalmente mediante l'istituzione di un ente di ricerca *ad hoc* (l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione - INVALSI)⁸⁷, il vero ostacolo al pieno sviluppo dell'autonomia funzionale è invece riscontrabile nella progressiva riduzione delle risorse finanziarie a essa destinate, mediante il ricorso a tagli lineari ai fondi stanziati nel bilancio statale⁸⁸ (in particolare nel contesto dei due principali interventi normativi degli anni Duemila in materia di istruzione, ovvero la cosiddetta riforma Moratti⁸⁹ e la cosiddetta riforma Gelmini⁹⁰).

Il sistema di finanziamento delle autonomie scolastiche, quindi, si fonda tuttora essenzialmente su modelli di finanza derivata, da trasferimento erariale, con scarsi margini di manovra per entrate che non siano stabilite dal livello centrale di governo⁹¹. L'autonomia funzionale si concretizza di fatto in una limitata autonomia di spesa, in un

⁸⁴ A. SANDULLI, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, in M. BOMBARDELLI, M. COSULICH (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, cit., p. 15.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ Cfr. G.C. DE MARTIN, *La parabola dell'autonomia scolastica*, in M. BOMBARDELLI, M. COSULICH (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, cit., p. 96.

⁸⁷ Sul sistema di valutazione del sistema scolastico in generale cfr. A. CASSATELLA, *La valutazione scolastica*, in F. Cortese (a cura di), *Tra amministrazione e scuola*, cit., pp. 71-110.

⁸⁸ Cfr. V. CAMPIONE, *Riflessioni sull'autonomia scolastica*, in *Scuola democratica*, n. 1/2013, pp. 155-161; F. BASSANINI, V. CAMPIONE, *Istruzione bene comune*, in V. Campione, F. Bassanini (a cura di), *Istruzione bene comune*, cit., pp. 19-20.

⁸⁹ La riforma aveva preso avvio con la legge delega n. 53 del 2003, seguita dai decreti legislativi n. 59 del 2004 (scuola dell'infanzia e primo ciclo dell'istruzione), n. 286 del 2004 (Servizio nazionale di valutazione), n. 76 del 2005 (diritto-dovere all'istruzione e alla formazione), n. 77 del 2005 (alternanza scuola-lavoro), n. 226 del 2005 (secondo ciclo del sistema di istruzione), n. 227 del 2005 (formazione dei docenti ai fini dell'accesso all'insegnamento).

⁹⁰ L'impianto normativo della riforma è dato dai seguenti provvedimenti: l. n. 133 del 2008 (di conversione del d.l. n. 112 del 2008 in materia di disposizioni urgenti per la finanza pubblica); l. n. 169 del 2008, di conversione del d.l. n. 137 del 2008 (disposizioni urgenti in materia di istruzione e di università); l. n. 1 del 2009, di conversione del d.l. n. 180 del 2008 (disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca); l. n. 240 del 2010 (norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario).

⁹¹ Cfr. F. GUELLA, *La disciplina del finanziamento dell'autonomia funzionale scolastica*, cit., p. 176.

contesto di risorse prestabilite a livello centrale sia come ammontare totale che in relazione ai criteri di ripartizione. Per quanto concerne la spesa per il personale, né la riforma Bassanini né la riforma del Titolo V hanno compiuto operazioni di decentramento verso gli enti territoriali o le autonomie scolastiche. Oltre alla dipendenza giuridica (il rapporto di lavoro degli insegnanti è tuttora statale, rientrando nella competenza legislativa esclusiva relativa all'ordinamento e all'organizzazione amministrativa dello Stato⁹²) è presente anche una dipendenza funzionale, in quanto i criteri di ripartizione della spesa del personale sono definiti per la maggior parte dalla legislazione nazionale e dalla contrattazione collettiva⁹³.

Per quanto concerne le altre tipologie di spesa, è possibile elencare principalmente quattro fondi statali, di cui beneficiano la generalità delle scuole, ripartiti essenzialmente sulla base del criterio oggettivo del numero di iscritti. Si tratta del fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa (legge n. 440 del 1997), il fondo per le competenze dovute al personale delle istituzioni scolastiche (escluse le spese per stipendi del personale a tempo indeterminato e determinato), il fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche (quest'ultimi introdotti dall'articolo 1, comma 601, della legge n. 296 del 2006 – legge finanziaria per il 2007), un fondo generico di contribuzione statale (art. 2, comma 246, della legge n. 244 del 2007 – legge finanziaria per il 2008), per sgravare gli enti locali da alcuni oneri loro spettanti in materia di funzionamento e personale dei licei linguistici⁹⁴.

A questi si deve aggiungere il recente fondo «la buona scuola», istituito dalla legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 2014, articolo 1, comma 4) presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con lo scopo di fornire al Paese «un sistema di istruzione scolastica che si caratterizzi per un rafforzamento dell'offerta formativa e della continuità didattica, per la valorizzazione dei docenti e per una sostanziale attuazione dell'autonomia scolastica, anche attraverso la valutazione». Quest'ultimo fondo è destinato prioritariamente, nel quadro di un più ampio progetto di riforma avviato dalla legge n. 107 del 2015⁹⁵ (la riforma comunemente conosciuta come «Buona scuola») alla realizzazione

⁹² Si veda da ultimo la sent. Corte cost. n. 76 del 2013.

⁹³ Cfr. E. FAGNANI, *Tutela dei diritti fondamentali e crisi economica: il caso dell'istruzione. Stato di attuazione, funzioni amministrative e finanziamento del sistema*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 319 ss.

⁹⁴ Ivi, pp. 323 ss.

⁹⁵ Recante «Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti». Sull'impianto della nuova riforma si vedano, in generale, V. CAPUZZA, E. PICOZZA, N. SPIRITO, *La buona scuola: introduzione alla riforma dell'istruzione italiana*, Giappichelli,

di un piano straordinario di assunzioni, al potenziamento dell'alternanza scuola-lavoro, e alla formazione dei docenti e dei dirigenti⁹⁶ (art. 1, comma 5).

Per quanto riguarda gli aspetti gestionali, inoltre, la legislazione nazionale e la relativa produzione normativa di attuazione ed esecuzione, definiscono in modo dettagliato i procedimenti di spesa delle istituzioni scolastiche, nonché i principali strumenti di programmazione generale (il Piano dell'offerta formativa – POF, e il Programma annuale)⁹⁷. Il regime vincolistico, peraltro, è di natura strettamente procedurale, nel senso che vi è piena libertà di destinazione in concreto delle risorse da parte degli istituti scolastici. Dal punto di vista quantitativo, tuttavia, le risorse di cui le singole scuole possono disporre per poter esplicare la propria autonomia rappresentano una minima parte della spesa totale⁹⁸.

Secondo l'ultima indagine del Miur sulla spesa per l'istruzione (peraltro risalente all'anno 2011), le risorse per la scuola provenienti dal bilancio statale sono per il 99% circa di parte corrente; tra queste il 91% è costituito da redditi da lavoro, categoria nella quale sono riportati i compensi complessivi riconosciuti al personale del comparto scuola e al comparto dei dipendenti del Miur⁹⁹. La spesa statale per l'istruzione, poi, rappresenta circa l'82% della spesa totale per l'istruzione, alimentata anche dagli enti locali (14% circa) e dalle Regioni (4% circa). Dati più aggiornati sono presenti nei rapporti annuali dell'OCSE, che di fatto confermano quest'ordini di grandezza, affermando che oltre l'80% delle spese correnti per le istituzioni scolastiche è dedicato al pagamento dei salari degli insegnanti e ad altri compensi destinati al personale¹⁰⁰. Il finanziamento statale degli istituti

Torino, 2016; G. BALLARINO, *La legge sulla «Buona» scuola. Un commento*, in *Politiche sociali*, n. 1/2016, pp. 165-168; M. COCCONI, *Gli ingredienti necessari per la ricetta di una «buona» autonomia scolastica*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2015, pp. 647 ss. Con particolare riferimento alla stabilizzazione del personale, peraltro, tale intervento di riforma non è scevro da aspetti problematici (sul punto di veda, in particolare, A. POGGI, *Il d.d.l. sulla Buona scuola: discussione sulle politiche scolastiche o scontro sull'idea "concertazione" sindacale?*, in *Federalismi.it*, 6 maggio 2015; P. SARACINI, *I precari nella Scuola e il diritto dell'Unione: una decisione della Corte di Giustizia tanto attesa quanto prevedibile*, in *Federalismi.it*, 11 febbraio 2015).

⁹⁶ Art. 1, comma 5, l. n. 190 del 2014.

⁹⁷ Per una completa descrizione della relativa normativa si veda. F. GUELLA, *La disciplina del finanziamento dell'autonomia funzionale scolastica*, cit., p. 180-186.

⁹⁸ È necessario notare, in ogni caso, come parte della dottrina abbia evidenziato ingenti difficoltà nel ricostruire un quadro preciso circa il finanziamento dell'istruzione nel suo complesso, per via delle numerose voci che lo compongono (cfr. M. BURGARELLA, *Il finanziamento dell'istruzione*, in *Astrid-online*, 2008).

⁹⁹ Cfr. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, *La scuola in cifre. 2009-2010*, consultabile in <http://hubmiur.pubblica.istruzione.it> (ultimo accesso settembre 2016), p. 8.

¹⁰⁰ Cfr. OECD, *Uno sguardo sull'istruzione 2014. Scheda Paese. Italia*, consultabile in www.oecd.org (ultimo accesso settembre 2016), p. 8.

scolastici, di fatto, non tutela la loro effettiva autonomia ma la semplice sopravvivenza delle relative strutture.

Con riferimento alle amministrazioni locali, queste intervengono con fonti residuali di finanziamento. In particolare i Comuni assicurano le funzioni accessorie (mense, trasporti, ecc.), le spese delle utenze (riscaldamento, illuminazione, ecc.) e sono generalmente proprietari degli edifici adibiti a istituzioni scolastiche per la scuola d'infanzia, primaria e secondaria inferiore. Le Province provvedono invece agli edifici relativi all'istruzione secondaria di secondo grado, di cui sono proprietarie e di cui assicurano il funzionamento, le attrezzature didattiche e si fanno carico delle utenze¹⁰¹. Alle Regioni, infine, spetta la competenza legislativa (residuale) in materia di formazione professionale, nonché l'erogazione di contributi per libri di testo e borse di studio comunque provenienti dal bilancio statale¹⁰².

5.2. Problematiche connesse alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni

Le dinamiche della spesa, inoltre, risentono di un'ulteriore criticità connessa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni¹⁰³ riguardanti il settore dell'istruzione, ovvero a quelle prestazioni direttamente connesse al diritto a essere istruiti e che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale¹⁰⁴. La prima formulazione dei lep nel settore dell'istruzione è avvenuta con il decreto legislativo n. 226 del 2005 nel contesto della riforma Moratti, in cui sono stati indicati livelli essenziali dell'offerta formativa (articolo 16), livelli essenziali dell'orario minimo annuale e dell'articolazione dei percorsi formativi (articolo 17), livelli essenziali dei percorsi (articolo 18), livelli essenziali dei requisiti dei docenti (articolo 19), livelli essenziali della valutazione e

¹⁰¹ Peraltro le stesse funzioni delle Province (e la relativa organizzazione politica) sono state ridefinite in seguito alla l. n. 56 del 2014. Sul punto si veda, per una panoramica generale che esula dall'oggetto della presente indagine, E. FURNO, *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in *Federalismi.it*, 21 gennaio 2015. Sulla riforma delle Province, anche alla luce delle pronunce della Corte costituzionale, si veda F. FABRIZZI, *La Corte e le province, tra Costituzione vigente e Costituzione riformata. Note a margine delle sentt. 143 e 159/2016*, in *Federalismi.it*, 20 luglio 2016.

¹⁰² Sugli effetti del mancato decentramento di beni, risorse e personale, inizialmente disposto con la riforma Bassanini ma mai attuato si veda A. POGGI, *I lep e la cittadinanza sociale: nesso essenziale per l'attuazione del Titolo V in materia di istruzione*, in V. Campione, F. Bassanini (a cura di), *Istruzione bene comune*, cit., p. 169 e ss.

¹⁰³ Di cui all'articolo 117, comma 2, lett. m., Cost.

¹⁰⁴ Cfr. A. POGGI, *I lep e la cittadinanza sociale*, cit., p. 180; nonché, diffusamente, V. CAMPIONE, A. POGGI, *Sovranità. Decentramento. Regole. I livelli essenziali delle prestazioni nell'istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2009.

certificazione delle competenze (articolo 20), livelli essenziali delle strutture e dei relativi servizi (articolo 21). Come sottolineato da parte della dottrina, tuttavia, tali disposizioni non indicano veri e propri livelli essenziali, ma sarebbero delle mere «formulazioni finalizzate a circoscrivere l'attività legislativa delle regioni rispetto all'esercizio della competenza legislativa in materia di istruzione, che, in quanto tali possono rientrare nella competenza legislativa statale esclusiva delle Norme generali in materia di istruzione tese ad assicurare *standards* uniformi di erogazione del servizio funzionali ad assicurare uguaglianza in uscita dal sistema di formazione»¹⁰⁵.

È stato evidenziato, inoltre, che nel settore dell'istruzione i lep dovrebbero essere declinati secondo una duplice accezione: da un lato come i livelli in grado di assicurare un eguale insieme di servizi (quindi come indicatori di *input*), dall'altro come livelli di apprendimento e di capacità acquisite dagli studenti (indicatori di *output*)¹⁰⁶. La prima accezione è strettamente legata al finanziamento degli stessi lep, aspetto non affrontato dal citato decreto legislativo n. 226 del 2005 e introdotto solamente con la legge delega sul cosiddetto federalismo fiscale (n. 42 del 2009, art. 8). Tuttavia, il decreto legislativo n. 68 del 2011, di attuazione di quest'ultima, pur disponendo la ricognizione dei lep e dei relativi costi e fabbisogni standard, è rimasto di fatto inattuato¹⁰⁷.

Anche la recente legge n. 107 del 2015 (cosiddetta «Buona scuola») richiama la definizione dei lep, all'interno di una delega al Governo volta alla «definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, sia in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio, sia in relazione ai servizi strumentali»¹⁰⁸.

Ad oggi però, nelle more dell'eventuale attuazione della delega da ultimo citata, nell'ordinamento italiano non è presente una precisa definizione dei lep relativi all'istruzione da garantire su tutto il territorio nazionale.

Con riguardo ai livelli di apprendimento e di capacità acquisite dagli studenti, invece, muove in questa direzione il decreto legislativo n. 13 del 2013, recante «Definizione delle

¹⁰⁵ A. POGGI, *I lep e la cittadinanza sociale*, cit., p. 184-185; sul punto cfr. anche P.G. RINALDI, *Istituzioni scolastiche e autonomie territoriali*, cit., p. 132-133.

¹⁰⁶ Cfr. A. POGGI, *I lep e la cittadinanza sociale*, cit., p. 180; P.G. RINALDI, *Istituzioni scolastiche e autonomie territoriali*, cit., p. 134; M. BORDIGNON, A. FONTANA, *Federalismo e istruzione. La scuola italiana nell'ambito del processo di decentramento istituzionale*, FGA Working Paper n. 34 (7/2010), consultabile in www.fga.it (ultimo accesso settembre 2016), p. 20.

¹⁰⁷ Sulla mancata attuazione del d.lgs. n. 68 del 2011 con particolare riferimento a lep, costi e fabbisogni standard, cfr. L. ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2014, pp. 41-43.

¹⁰⁸ Art. 1, comma 181, lett. f) l. n. 107 del 2015. Un richiamo alla definizione dei lep è presente anche nella disposizione di delega volta alla promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità (art. 1, comma 181, lett. c), l. n. 107 del 2015).

norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, a norma dell'art. 4, commi 58 e 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92»¹⁰⁹.

6. Crisi economica, spesa pubblica in materia di istruzione e la riforma «Buona scuola»

Dal quadro descritto, dunque, emerge un sistema di finanziamento del settore dell'istruzione fortemente centralizzato, in cui i tentativi di introdurre correttivi in linea con la protezione costituzionale accordata all'autonomia scolastica e al ruolo degli enti territoriali versano attualmente in una situazione stagnante.

La crisi economica scoppiata nel 2008, inoltre, come ben descritto in particolare dagli ultimi rapporti dell'OECD, ha determinato un significativo decurtamento delle risorse pubbliche destinate all'istruzione. Parte della dottrina, peraltro, non ha mancato di evidenziare che la riduzione delle risorse e l'accentramento dello *spending power* sono due elementi strettamente legati nell'attuale contesto economico¹¹⁰.

Come riportato dal rapporto OECD 2014 sull'educazione, dei 34 Paesi esaminati «l'Italia è il solo Paese che registra una diminuzione della spesa pubblica per le istituzioni scolastiche tra il 2000 e il 2011, ed è il Paese con la riduzione più marcata (5%) del volume degli investimenti pubblici tra il 2000 e il 2011»¹¹¹. I rapporti 2013-2014 della rete *Eurydice* della Commissione europea confermano sostanzialmente questo trend: nel biennio 2011-2012 l'Italia si è collocata tra i Paesi che hanno maggiormente diminuito il

¹⁰⁹ Sul punto si veda P.G. RINALDI, *Istituzioni scolastiche e autonomie territoriali*, p. 134.

¹¹⁰ Cfr. C. TUBERTINI, *Risorse economiche come elemento di uniformazione*, in L. Vandelli, F. Bassanini, *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle regioni*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 407-422.

¹¹¹ OECD, *Uno sguardo sull'istruzione 2014. Scheda Paese. Italia*, consultabile in www.oecd.org (ultimo accesso settembre 2016), p. 6.

finanziamento pubblico per l'istruzione¹¹², riducendolo ulteriormente nel 2013¹¹³ e incrementandolo di una timida percentuale (meno dell'1%) nel 2014¹¹⁴.

Una rinnovata attenzione per le vicende del settore scolastico si sta comunque registrando nell'attuale legislatura. Come anticipato, la legge di stabilità per il 2015 ha istituito il fondo «la buona scuola», destinato principalmente a un corposo piano di stabilizzazione del personale docente con contratti a tempo determinato. All'istituzione del fondo è seguita poi l'approvazione della citata legge n. 107 del 2015.

Tale piano di stabilizzazione, peraltro, si colloca sulla scorta della sentenza della Corte di Giustizia UE del 26 novembre 2014¹¹⁵, che ha dichiarato contraria alla normativa europea sul divieto di reiterazione dei contratti a termine quella italiana «che autorizzi, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo delle scuole statali, il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti nonché di personale Ata, senza indicare i tempi certi per l'espletamento di dette procedure concorsuali ed escludendo qualsiasi possibilità, per tali docenti e detto personale, di ottenere il risarcimento del danno eventualmente subito a causa di un siffatto rinnovo»¹¹⁶. Sul punto è intervenuta di recente anche la Corte costituzionale con la sentenza n. 187 del 2016, che da un lato ha confermato l'avvenuto adeguamento al diritto dell'Unione europea per quanto concerne il personale docente¹¹⁷, dall'altro ha invece dichiarato l'incostituzionalità della norma che prevedeva la possibilità della reiterazione indefinita dei contratti a termine del personale ATA, per il quale la legge n. 107 del 2015 non ha previsto alcun piano straordinario di assunzione¹¹⁸.

Lo stanziamento necessario alle modifiche contrattuali di tale parte del personale, che già presta servizio nel comparto scuola, comunque non si discosta dal modello di finanza derivata descritto e non comporta nuove spese di investimento. Oltre al piano straordinario

¹¹² Cfr. European Commission, *Funding of Education in Europe 2000-2012: The Impact of the Economic Crisis*, Eurydice Report, 2013, consultabile in http://eacea.ec.europa.eu/index_en.php, (ultimo accesso settembre 2016), p. 33; sul punto si veda D. MORANA, *I diritti a prestazione in tempo di crisi: istruzione e salute al vaglio dell'effettività*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, p. 10.

¹¹³ Cfr. European Commission, *National Sheets on Education Budgets in Europe 2013*, Eurydice – Facts and Figures, 2013, consultabile in http://eacea.ec.europa.eu/index_en.php (ultimo accesso settembre 2016), p. 5.

¹¹⁴ Cfr. European Commission, *National Sheets on Education Budgets in Europe 2014*, Eurydice – Facts and Figures, 2014, consultabile in http://eacea.ec.europa.eu/index_en.php, (ultimo accesso settembre 2016), p. 4.

¹¹⁵ Cause C-22/13, C-61/13, C-63/13, C-418/13.

¹¹⁶ Sul punto cfr. P. SARACINI, *I precari nella Scuola e il diritto dell'Unione: una decisione della Corte di Giustizia tanto attesa quanto prevedibile*, in *Federalismi.it*, 11 febbraio 2015.

¹¹⁷ Si veda sent. Corte cost. n. 187 del 2016, punto 18.1 del *Considerato in diritto*.

¹¹⁸ Ivi, punti 18.2 e 19. Per un primo commento alla pronuncia si veda M. MISCIONE, *La fine del precariato pubblico ma non solo per la scuola*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, n. 8-9/2016, pp. 745-747.

di assunzioni, infatti, il complesso della riforma «Buona scuola» è intervenuto, anche se in misura minore, su altre voci di spesa, ad esempio per potenziare il sistema nazionale di valutazione (INVALSI)¹¹⁹, per la formazione permanente dei docenti¹²⁰, per incrementare e percorsi di alternanza scuola-lavoro¹²¹ e con alcuni interventi destinati all'edilizia scolastica¹²².

7. *L'impatto del diritto dell'Unione europea sul settore dell'istruzione.*

Gli ultimi interventi normativi descritti, come visto, risultano guidati anche dal diritto dell'Unione europea. Il recente caso del personale scolastico fa espresso riferimento alla direttiva n. 99/70/CE sulla disciplina dei contratti a termine, che recepiva un accordo tra gli Stati membri in materia di politiche occupazionali e del lavoro alla luce dell'articolo 139 TCE (ora 155 TFUE). Il settore dell'istruzione in senso stretto, pur non rappresentando una competenza dell'Unione, risulta influenzato dai provvedimenti adottati a livello europeo, non solo con riferimento alle politiche economiche di contenimento del *deficit* e del debito pubblico che senz'altro hanno contribuito a determinare la compressione delle risorse stanziare dal 2008 sino ad ora.

Ancorché dal punto di vista giuridico-formale i titoli di intervento dell'Unione siano piuttosto limitati, l'istruzione rappresenta un interesse primario dell'ordinamento europeo. Ai sensi dell'articolo 165 TFUE (già 149 TCE e 126 del Trattato di Maastricht), infatti, «l'Unione contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo e integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche»¹²³. La disposizione prosegue elencando una serie di obiettivi cui l'Unione deve tendere, tra cui la diffusione delle lingue, la mobilità degli studenti e degli insegnanti, lo sviluppo di scambi di giovani. Il comma quarto, inoltre, prevede che «il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando in conformità della procedura legislativa

¹¹⁹ Art. 1, co. 144, l. n. 107 del 2015.

¹²⁰ Art. 1, co. 121, l. n. 107 del 2015.

¹²¹ Art. 1, co. 33 e 39, l. n. 107 del 2015.

¹²² Art. 1, co. 153-178, l. n. 107 del 2015.

¹²³ L'interesse dell'Unione per il settore dell'istruzione è stato formalizzato solo con il Trattato di Maastricht; sul punto cfr. G. COINU, *Per un diritto costituzionale all'istruzione adeguata*, cit., pp. 182-183.

ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, adottano azioni di incentivazione, *ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri*». In mancanza di strumenti giuridici idonei a vincolare gli ordinamenti interni, quindi, il Consiglio ha applicato anche alla materia dell'istruzione il cosiddetto metodo di coordinamento aperto¹²⁴. I principali strumenti di *soft law*¹²⁵ recentemente adottati, quindi, sono il programma *Education and Training 2010*, i cui obiettivi sono stati definiti dal Consiglio europeo di Stoccolma del 2001, la strategia di Lisbona (Europa 2020)¹²⁶, adottata nel 2011, in cui sono stati aggiornati gli obiettivi precedentemente fissati, e la Comunicazione della Commissione del 2012 intitolata *Rethinking Education*¹²⁷.

Scopi prioritari di tali strategie sono: migliorare la qualità dei sistemi di istruzione e di formazione, facilitare l'accesso generalizzato all'istruzione e alla formazione, aprire l'istruzione e la formazione sul mondo. All'interno di tali obiettivi sono fissati i seguenti indicatori principali: percentuali di abbandono scolastico, giovani di 22 anni di età in possesso di diploma, percentuali di ragazzi con gravi insufficienze nella lettura, percentuali di laureati nelle materie scientifiche, percentuali di adulti coinvolti nei percorsi di apprendimento lungo tutto il corso della vita¹²⁸.

A ciò si aggiungano i diversi programmi di finanziamento con cui l'Unione europea sostiene la ricerca e la mobilità degli studenti universitari, come il noto programma Erasmus (*European Region Action Scheme for the Mobility of University Students*), nato nel 1987 e progressivamente implementato con altri programmi. L'obiettivo di avvicinare i sistemi di istruzione superiore (universitaria), inoltre, è stato perseguito da diversi accordi intergovernativi che hanno dato vita al cosiddetto Spazio europeo dell'istruzione superiore nel contesto del Processo di Bologna, finalizzato principalmente ad agevolare il reciproco riconoscimento dei titoli di studio¹²⁹.

¹²⁴ Ivi, p. 184.

¹²⁵ Sul Metodo di coordinamento aperto rientrante nella categoria della c.d. *soft law* cfr. C.M. RADAELLI, *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?*, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, 2003, p. 22.

¹²⁶ Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio sul ruolo dell'istruzione e della formazione nell'attuazione della strategia Europa 2020*, 2011/C70/01 (4 marzo 2011).

¹²⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Rethinking Education: Investing in skills for better socio-economic outcomes*, Strasbourg, 20.11.2012, COM(2012) 669 final. Sul punto si veda anche la risoluzione del Parlamento europeo del 22 ottobre 2012 (2013/2041(INI)).

¹²⁸ Cfr. G. COINU, *Per un diritto costituzionale all'istruzione adeguata*, cit., p. 188-189.

¹²⁹ Cfr. C. FINOCCHIETTI, M. FORONI, P.G. PALLA, M. STICCHI DAMIANI, *Lo Spazio europeo dell'istruzione superiore. Verso il 2020*, Universitas Quaderni 27, Roma, 2013.

Le azioni brevemente descritte sono finalizzate principalmente a favorire la convergenza delle politiche dell'istruzione con quelle relative al mercato del lavoro, focalizzando l'attenzione solo sull'acquisizione di competenze e capacità immediatamente utilizzabili nel contesto lavorativo, unitamente alla valorizzazione della formazione continua e permanente anche in età adulta¹³⁰. Come evidenziato da parte della dottrina, trattando del sistema italiano, «[l]a scissione fra formazione scolastica e formazione professionale, in sostanza, non [era] più compatibile con lo sviluppo dell'integrazione europea e della circolazione dei lavoratori sul territorio europeo»¹³¹.

Le recenti disposizioni contenute nella riforma «Buona scuola» volte al potenziamento dell'alternanza scuola-lavoro (resa obbligatoria, non senza profili critici soprattutto con riguardo alle scuole non immediatamente orientate all'acquisizione di competenze pratico-professionali)¹³² si inserisce proprio nella direttrice di questa logica prevalentemente orientata alle esigenze del mercato.

Una particolare attenzione dell'Unione europea è quindi rivolta alla formazione professionale, per gli evidenti collegamenti che presenta con il mercato del lavoro e il principio della libera circolazione dei lavoratori¹³³. Si tratta, in ogni caso, di un settore anch'esso escluso dall'armonizzazione positiva, nonostante il TFUE usi in questo caso espressioni più incisive rispetto alle politiche di coordinamento dell'istruzione. Ai sensi dell'articolo 166, infatti, «l'Unione *attuа una politica di formazione professionale che rafforza ed integra le azioni degli Stati membri*, nel pieno rispetto della responsabilità di quest'ultimi per quanto riguarda il contenuto e l'organizzazione della formazione professionale» (enfasi aggiunta).

Ciononostante, il diritto dell'Unione europea ha influenzato direttamente le politiche riguardanti l'istruzione anche mediante le cosiddette competenze funzionali, così definite dalla dottrina: «the functional character of these powers implies that measures based on

¹³⁰ Cfr. G. COINU, *Per un diritto costituzionale all'istruzione*, cit., p. 191.

¹³¹ A. POGGI, *Il diritto allo studio fra Stato, Regioni e autonomie nel dettato costituzionale e nell'evoluzione normativa*, in L. Violini (a cura di), *Il diritto allo studio nell'Università che cambia*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 65.

¹³² Gli studenti degli istituti tecnici e professionali dovrebbero svolgere obbligatoriamente almeno 400 ore nel secondo biennio e nell'ultimo anno del percorso di studi, mentre gli studenti delle altre scuole almeno 200 nel triennio (art. 1, comma 33, l. n. 107 del 2015).

¹³³ Sulla tematica della circolazione dei lavoratori e diritto all'istruzione nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea si veda F. DE WITTE, *Who funds the mobile students? Shedding some light on the normative assumptions underlying EU free movement law: Commission v. Netherlands*, in *Common Market Law Review*, (50) 2013, pp. 203 ss.

them will often impinge on policy fields that have not, as such, been entrusted to the EC or in which the Treaty gives the EC only a minor role»¹³⁴.

Uno degli esempi più evidenti dell'utilizzo delle competenze funzionali riguarda le azioni dirette a facilitare il riconoscimento dei titoli di studio mediante l'utilizzo dell'articolo 53 relativo alla libertà di circolazione. Con la direttiva 89/48/CEE è stato positivizzato il principio, elaborato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, del mutuo riconoscimento, esteso anche per i titoli di studio di istruzione superiore: «a person who is entitled to exercise a profession in the Member State of origin is entitled to recognition of his or her diploma for the purpose of taking up the same profession in the host Member State»¹³⁵. Data l'assenza di armonizzazione positiva dei sistemi di educazione, tuttavia, la stessa direttiva ha introdotto una clausola di salvataggio, prevedendo un metodo di compensazione di tali differenze mediante ulteriori periodi di formazione o lo svolgimento di test necessari al riconoscimento del titolo¹³⁶.

In tal modo, anche il diritto dell'Unione, nel contesto dei fenomeni di globalizzazione, ha contribuito allo sviluppo di una concezione dell'istruzione finalizzata all'incremento dell'economie nazionali, secondo una logica che fa prevalere un interesse della conoscenza tendenzialmente orientato all'aumento della produttività¹³⁷. Tale concezione, peraltro, in una congiuntura economica particolarmente sfavorevole e in un contesto di contenimento delle spese per il settore dell'istruzione, potrebbe contribuire ad allargare ulteriormente le disuguaglianze sociali, favorendo coloro che dispongono di maggiori possibilità economiche per accedere a un percorso formativo di qualità più elevata.

¹³⁴ G. DE BURCA, B. DE WITTE, *The delimitation of powers between the EU and its member states*, in A. Arnall, D. Wincott (a cura di), *Accountability and legitimacy in the European Union*, OUP, Oxford, 2002, p. 214.

¹³⁵ L. NISTOR, *Public Services and the European Union. Healthcare, Health Insurance and the Education Services*, Springer, The Hague, 2011, p. 310.

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ Cfr. U. Beck, *La società del rischio*, cit., p. 80.

PARTE II – IL DIRITTO ALL’ISTRUZIONE NELLA CRISI ECONOMICA E LE SCUOLE PARITARIE

Sommario: 1. Crisi economica e riforma della scuola: la *vexata quaestio* circa il finanziamento pubblico alla scuola privata e la prospettiva della ragionevolezza e della proporzionalità; 2. «Senza oneri per lo Stato»: un dibattito mai sopito. Vecchi e nuovi argomenti dottrinali e la situazione fattuale; 3. La giurisprudenza costituzionale in materia di finanziamento delle scuole private; 4. La recente giurisprudenza amministrativa e di legittimità a confronto; 5. La possibile interpretazione della clausola «senza oneri per lo Stato» alla luce delle categorie di regola e principio; 6. Nuovi spunti interpretativi dalla giurisprudenza costituzionale nel tempo della crisi tra definizione del nucleo essenziale dei diritti e principi di ragionevolezza e di proporzionalità; 7. Finanziamento delle scuole private paritarie e scrutinio di proporzionalità; 8. Considerazioni conclusive: lo spazio delle scuole private paritarie nel nucleo essenziale del diritto all’istruzione.

1. Crisi economica e riforma della scuola: la vexata quaestio circa il finanziamento pubblico alla scuola privata e la prospettiva della ragionevolezza e della proporzionalità

«Uno Stato che cerchi economie nei bilanci per la pubblica istruzione è uno Stato nemico della civiltà, oltre che della propria sicurezza»¹³⁸. Con questo ammonimento Concetto Marchesi, nella già citata relazione sui principi costituzionali riguardanti la cultura e la scuola alla I Sottocommissione dell’Assemblea costituente, rimarcava la centralità che il diritto all’istruzione doveva rivestire nel nuovo ordinamento democratico per istruire e formare al meglio i futuri cittadini. Questa affermazione induce a riflettere oggi sulla condizione in cui versa la scuola italiana, colpita, come analizzato nel precedente capitolo, da una progressiva riduzione delle risorse stanziare a partire dall’inizio degli anni Duemila, che ha visto un ulteriore decremento dallo scoppio della crisi economica nel 2008. La nuova legge di riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione (n. 107 del 2015), cosiddetta «Buona scuola», come visto, vorrebbe almeno in parte invertire tale tendenza, ancorché l’impianto generale dell’intervento normativo necessiti comunque di diversi decreti legislativi di attuazione.

Tra le disposizioni più discusse e politicamente controverse di tale legge, vi è però anche l’introduzione di una detrazione fiscale IRPEF fino a 400 euro annui per alunno o studente iscritto alle scuole paritarie, dall’infanzia fino alla scuola secondaria di secondo grado¹³⁹. Al di là dell’ammontare della detrazione in sé, prettamente simbolico poiché implica un risparmio massimo di 76 euro, la disposizione ha riaperto il dibattito circa il finanziamento pubblico (in questo caso indiretto, mediante sovvenzione all’utente) delle

¹³⁸ C. MARCHESI, *Relazione sui principi costituzionali riguardanti la cultura e la scuola*, Commissione per la Costituzione, I Sottocommissione, p. 39, consultabile in <http://legislature.camera.it/> (ultimo accesso settembre 2016).

¹³⁹ Art. 1, co. 151, l. n. 107 del 2015.

scuole private paritarie. Queste godono anche di un sostegno finanziario diretto da parte dello Stato (per l'anno 2016 di circa 500 milioni di euro¹⁴⁰), di ulteriori sovvenzioni da parte delle Regioni e degli enti locali e di alcune agevolazioni riguardanti il regime fiscale¹⁴¹. Già prima dell'avvio dell'*iter* legislativo di quest'ultima riforma, proprio nel contesto della crisi economica che ha colpito anche la scuola statale, parte della dottrina¹⁴² si era nuovamente interrogata sulla legittimità di tale sostegno finanziario, a fronte della lapidaria previsione dell'articolo 33, comma 3 della Costituzione secondo cui «[e]nti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, *senza oneri per lo Stato*».

L'analisi di alcuni orientamenti espressi dalla giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni in materia di bilanciamento tra diritti ed esigenze di bilancio, invero, potrebbe delineare con più chiarezza i termini attuali di tale *vexata quaestio*, fornendo alcuni spunti per un'indagine teorica che tenga conto di tutti i valori costituzionali coinvolti. Ancorché siano presenti profili problematici e aspetti poco lineari di tale giurisprudenza¹⁴³, come analizzato nel capitolo precedente è comunque possibile definire due categorie che sono state riprese e approfondite nel contesto della crisi economica, ovvero (1) la teoria del nucleo essenziale e incompressibile dei diritti all'interno dei (2) giudizi di ragionevolezza e proporzionalità. La chiave di lettura del finanziamento pubblico alle scuole private paritarie fornita da queste due categorie potrebbe contribuire ad affrontare il problema mediante strumenti giuridici in grado di dare un peso adeguato ai fattori in gioco, dalla libertà di scelta dell'istruzione all'accesso all'istruzione stessa, dal significato della clausola «senza oneri per lo Stato» alla garanzia del diritto all'istruzione nel quadro della crisi economica.

2. «Senza oneri per lo Stato»: un dibattito mai sopito. Vecchi e nuovi argomenti dottrinali e la situazione fattuale

La questione relativa al finanziamento delle scuole private generalmente considerate ha suscitato un intenso dibattito fin dai lavori preparatori della Carta fondamentale, tanto da

¹⁴⁰ Cfr. MEF, *Nota integrativa a legge di bilancio per l'anno 2016 e per il triennio 2016-2018 del Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca*, consultabile in www.rgs.mef.gov.it (ultimo accesso settembre 2016).

¹⁴¹ Per le sovvenzioni erogate dalle Regioni si veda *infra* par. 2. Le agevolazioni fiscali si riferiscono in particolare alle imposte sugli immobili (cfr. *infra* par. 4).

¹⁴² Vedi *infra*, par. 2.

¹⁴³ Cfr. cap. II, parte II.

rappresentare uno dei punti di maggiore discussione all'intero della stessa Assemblea costituente¹⁴⁴. Diversa parte della dottrina ha ricostruito con completezza i lavori che hanno portato alla formulazione definitiva dell'articolo 33, comma 3 della Costituzione¹⁴⁵, e in questa sede è appena il caso di richiamare brevemente il punto di fondamentale scontro, che verteva sulla volontà della parte democristiana di salvaguardare il patrimonio dell'istruzione cattolica, contrapposta alla posizione della componente socialista e comunista che invece riteneva meritevole di copertura costituzionale solamente la scuola statale. Il compromesso che ne emerse fu la ben nota concessione della libertà per enti e privati di istituire scuole che potessero ottenere la parità con quelle statali (articolo 33, comma 4), in cambio dell'inserimento della clausola «senza oneri per lo Stato».

Fin da subito la dottrina costituzionalista ha assunto diverse posizioni, proponendo interpretazioni di tale clausola secondo numerosi canoni: storico, teleologico, con argomentazioni economiche, talora in senso letterale, talora in ottica più evolutiva¹⁴⁶. Come recentemente evidenziato da parte della dottrina, gli esiti di tale riflessione sono principalmente tre: «il divieto assoluto di finanziamento in favore delle scuole private, conformemente a quanto risulta dall'intenzione originaria e dalla lettera della disposizione; il divieto relativo, nel senso che i privati non hanno diritto di ottenere contributi, ma lo Stato ha la facoltà di concederli [...]; il divieto relativo, nel senso che, a determinate condizioni o entro certi limiti, lo Stato non solo può, ma ha il dovere di sovvenzionare le scuole private»¹⁴⁷. L'opinione prevalente, in ogni caso, ha sempre propeso per un divieto assoluto di finanziamenti pubblici, diretti o indiretti, alla scuola non statale¹⁴⁸.

A fronte di posizioni piuttosto nette della dottrina maggioritaria, tuttavia, la situazione fattuale è stata ed è ben diversa. Le scuole private, infatti, hanno sempre ricevuto qualche forma di sostegno pubblico, intensificatosi in seguito all'approvazione della legge sulla parità scolastica (n. 62 del 2000) e all'introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale con la riforma del Titolo V del 2001¹⁴⁹. A determinate condizioni, inoltre, le

¹⁴⁴ Cfr. M. CROCE, *La scuola pubblica e la scuola privata*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Jovene, Napoli, 2014, p. 335.

¹⁴⁵ Si veda, in particolare, E. MINNEI, *Scuola pubblica e scuola privata. Gli oneri per lo Stato*, parte I, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 9-25.

¹⁴⁶ Per una ricostruzione dettagliata del dibattito si veda E. MINNEI, *Scuola pubblica e scuola privata*, cit., parte I, pp. 27-163; per un quadro di sintesi si veda G. FONTANA, *Art. 33*, cit. pp. 689-692.

¹⁴⁷ M. CROCE, *La scuola pubblica e la scuola privata*, cit., p. 343. Sul punto si veda anche F. DONATI, *Pubblico e privato nel sistema di istruzione scolastica*, in *Le Regioni*, n. 3/1999, p. 554.

¹⁴⁸ Cfr. G. FONTANA, *Art. 33*, cit., p. 690.

¹⁴⁹ Art. 118, ult. co., Cost.

scuole private hanno sempre potuto godere dell'esenzione delle imposte locali sugli immobili sin dall'introduzione dell'ICI all'inizio degli anni Novanta¹⁵⁰.

Il sistema nazionale di istruzione colloca formalmente sullo stesso piano le scuole statali e le scuole private che hanno ottenuto la parità¹⁵¹, purché quest'ultime posseggano determinati requisiti, tra cui: (a) un progetto educativo in armonia con la Costituzione e l'attestazione della titolarità della gestione e la pubblicità dei bilanci; (b) la disponibilità dei locali; (c) l'istituzione di organi collegiali; (d) l'iscrizione alla scuola per tutti gli studenti i cui genitori ne facciano richiesta; (e) l'applicazione delle norme in materia di inserimento di studenti con handicap; (f) la costituzione di corsi completi; (g) personale docente abilitato; (h) contratti individuali di lavoro con il personale che rispettino i contratti collettivi nazionali di settore¹⁵².

Al fine di rendere effettivo il diritto allo studio agli alunni delle scuole paritarie, inoltre, la legge aveva previsto un piano straordinario di finanziamento rivolto alle Regioni per sostenere le spese documentate da parte dei genitori mediante l'attribuzione di borse di studio¹⁵³. In seguito alla riforma costituzionale del 2001, inoltre, il diritto allo studio è divenuto materia di competenza residuale, e diverse Regioni sono intervenute, con forme molto diversificate, a sostegno anche degli studenti delle scuole paritarie, generalmente ancorando i sussidi alla situazione reddituale¹⁵⁴.

Tale clima di generale favore da parte dei legislatori (statale e regionali) dei primi anni Duemila nei confronti dell'iniziativa privata nel settore dell'educazione, ha fornito ulteriori argomenti a quella parte della dottrina che sostiene la legittimità (ma anche la doverosità) del finanziamento pubblico alle scuole private che ottengono la parità. Poiché tali scuole sono entrate a pieno titolo nel sistema nazionale di istruzione, devono svolgere una funzione pubblica che si affianca al servizio erogato dallo Stato e che merita di

¹⁵⁰ Cfr. *infra* par. 4.

¹⁵¹ Art. 1, co. 1, l. n. 62 del 2000.

¹⁵² Art. 1, co. 4, l. n. 62 del 2000.

¹⁵³ Art. 1, co. 9, l. n. 62 del 2000.

¹⁵⁴ Si tratta, in particolare, dei c.d. "buoni scuola" e di altri sussidi introdotti in diverse Regioni; sul punto cfr. A. POGGI, *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 5/2005, pp. 927-937; L. VIOLINI, S. CERLINI, *Il sistema della «Dote» in Lombardia: prime riflessioni su un'esperienza in atto*, in *Rivista di diritto e sicurezza sociale*, n. 1/2011, pp. 43-58; E. FAGNANI, *Tutela dei diritti fondamentali e crisi economica*, cit. pp. 259-281. Un "buono scuola" è stato introdotto anche a livello statale per l'anno 2003, ma con modalità caratterizzate da non pochi aspetti critici; sul punto si veda A. SANDULLI, *Il buono-scuola agli alunni delle scuole paritarie: perplessità e prospettive*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1/2004, pp. 7-10.

conseguenza il suo sostegno finanziario, nel rispetto dei requisiti indicati dalla legge¹⁵⁵. Il corretto funzionamento delle scuole paritarie, inoltre, anche mediante l'attribuzione di risorse pubbliche, potrebbe avere «l'effetto di alleviare (non di esimere) lo Stato dall'obbligo di organizzazione diretta»¹⁵⁶ del servizio scolastico. Parte della dottrina, inoltre, ha suggerito una rilettura della clausola «senza oneri per lo Stato», chiedendosi se si possa realmente parlare di oneri qualora il finanziamento pubblico alla scuola paritaria rappresenti un reale sgravio per il bilancio statale nella spesa per l'istruzione¹⁵⁷. Di conseguenza, il problema non sarebbe la legittimità in sé del finanziamento ma eventualmente la misurazione, il più accurata possibile, di tale sgravio¹⁵⁸.

Tuttavia, i recenti anni della crisi economica hanno favorito il rafforzamento dell'argomentazione a sostegno del divieto totale di finanziamento delle scuole private, ancorché paritarie, ritenuto non più tollerabile proprio alla luce delle difficoltà finanziarie della scuola statale. Parte della dottrina, richiamando le parole dell'on. Preti in Assemblea costituente, sostiene così l'impugnabilità di provvedimenti che «in tempi di crisi, quali quelli in cui viviamo, erogasse[ro] finanziamenti alla scuola privata sottraendoli alla disponibilità della scuola pubblica». Inoltre, «poiché il finanziamento della scuola pubblica è un obbligo per lo Stato mentre il finanziamento della scuola privata, a voler tutto

¹⁵⁵ Sul punto cfr. E. MINNEI, *Scuola pubblica e scuola privata*, cit., parte II, pp. 580-581; G. FONTANA, *Art. 33*, cit., p. 691, secondo cui «[a]llo stato, dunque, l'operatività del divieto di finanziamento statale conserva una efficacia residuale nei confronti della scuola privata non paritaria». Si veda anche M. RENNA, *Le scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione*, in *Diritto amministrativo*, n. 4/2002, pp. 647 e ss. Con riferimento a tali argomenti, prima dell'introduzione della legge sulla parità, si vedano M. BERTOLISSI, *Scuola privata e finanziamento pubblico: un problema da riconsiderare*, in *Diritto e società*, 1985, p. 551; F. STADERINI, *La disciplina costituzionale della scuola privata con particolare riferimento all'istruzione universitaria*, in *Rassegna parlamentare*, 1972, p. 119; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, Cedam, Padova, 1969, p. 1077: «[s]i tratta ora di accertare se il divieto che derivino oneri per lo stato in correlazione all'istituzione di scuole private [...] valga anche per le scuole "paritarie" comunque gestite [...]. Sembra che la risposta debba essere negativa: ciò sulla base anzitutto di un argomento testuale desumibile dalla constatazione che il divieto in parola è inserito nel 3° c. e quindi limitato al tipo di scuole ivi previsto, ed in secondo luogo di una considerazione logico-giuridica suggerita dalla funzione degli istituti cui sia concessa la parità, di concorrere con quelle statali, in un regime di trattamento egualitario».

¹⁵⁶ E. MINNEI, *Scuola pubblica e scuola privata*, cit., p. 475.

¹⁵⁷ Cfr. M. RENNA, *Le scuole paritarie*, cit., p. 647 e ss. dove l'A. sostiene: «non si vede perché non possa valere per tutti gli ambiti del servizio scolastico l'argomentazione in base alla quale non sarebbero da considerare veri e propri "oneri per lo Stato" gli esborsi pubblici a favore di scuole private il cui funzionamento rappresenti realmente uno sgravio per il bilancio statale in materia di istruzione. Non si vede, ad esempio, perché tale argomentazione non possa valere pienamente anche per l'istruzione non obbligatoria e non gratuita, posto che anche per questa derivano dalla Costituzione consistenti impegni per la spesa pubblica».

¹⁵⁸ *Ibidem*: «il problema da risolvere sarebbe stato semmai [...] quello dell'introduzione di strumenti idonei alla misurazione quantitativa e qualitativa degli sgravi, sia in sede di programmazione *ex ante*, al fine di consentire la formazione di un'offerta scolastica statale consapevole della presenza "sgravante" dell'offerta (e della corrispondente domanda) non statale, sia in sede di verifica *ex post* degli sgravi concretamente intervenuti di anno (scolastico) in anno (scolastico)».

concedere, è solo una facoltà, la logica vuole che si faccia luogo prima agli obblighi, e solo dopo aver rispettato questi, agli impegni meramente facoltativi»¹⁵⁹. Altra parte della dottrina sostiene la medesima posizione facendo leva sulla distinzione tra spese costituzionalmente doverose, consentite oppure vietate, ritenendo irragionevole finanziare le scuole private in un periodo in cui non si può non risparmiare, poiché questo distrarrebbe risorse alle scuole statali¹⁶⁰. Sussisterebbe dunque un ordine di priorità costituzionalmente fissato a beneficio di quest'ultime, e il finanziamento alle scuole paritarie non sarebbe in alcun modo costituzionalmente doveroso¹⁶¹.

In conclusione, a circa quindici anni dall'entrata in vigore della legge n. 62 del 2000 e dal conseguente inserimento delle scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione¹⁶², l'interpretazione letterale e più stringente della clausola rimane la più convincente agli occhi della dottrina maggioritaria, che in tempo di crisi ritiene di fatto illegittimo tale finanziamento, se non altro alla luce della priorità che la Costituzione assegna alla scuola statale.

3. La giurisprudenza costituzionale in materia di finanziamento delle scuole private

La giurisprudenza costituzionale, pur pronunciata diverse volte sull'argomento, non ha mai assunto un orientamento chiaro sulla clausola «senza oneri per lo Stato», lasciando sempre aperta la questione sulla legittimità di tali finanziamenti¹⁶³. In una prima fase, la Consulta ha sostenuto che dalla libertà di scelta della tipologia di scuola «non può certo dedursi l'obbligo della Repubblica di assumersi gli oneri eventualmente necessari ad

¹⁵⁹ A. PACE, *Il diritto all'istruzione nel tempo di crisi*, in *Astrid Rassegna*, n. 4/2013, p. 15. Dello stesso avviso A. SANDULLI, *Contro il mercato dell'istruzione scolastica*, in *Costituzionalismo.it*, 30 marzo 2009: «si potrebbe prospettare che, laddove ci si trovi in seno ad una contingenza economica particolarmente favorevole, lo Stato, anche ai sensi del principio di sussidiarietà orizzontale e, comunque, nell'intento di elevare il livello qualitativo complessivo dell'istruzione, possa mirare a promuovere lo sviluppo della scuola paritaria privata, anche attraverso l'attribuzione di vantaggi economici, al fine della crescita del sistema integrato di istruzione e della libertà di scelta delle famiglie». Prosegue l'autore, «[i]n una situazione economica recessiva, con continui tagli ai finanziamenti pubblici per l'istruzione, con una parte dei fondi destinati alle scuole paritarie private, come sarà possibile coprire la parte mancante di risorse che è necessaria alle scuole pubbliche per poter erogare un servizio pubblico dignitoso?».

¹⁶⁰ Cfr. L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2013.

¹⁶¹ Cfr. M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit., p. 174.

¹⁶² Art. 1, co. 1, l. n. 62/2000.

¹⁶³ Cfr. M. CROCE, *La scuola pubblica e la scuola privata*, cit., p. 349; E. MINNEI, *Scuola pubblica e scuola privata*, parte I, pp. 263-271.

esercitarla» (sentenza n. 36 del 1982¹⁶⁴) e che tale libertà non può nemmeno fondare un diritto alla fornitura gratuita dei libri di testo o di altro materiale per gli alunni delle scuole private (sentenze n. 7 del 1967, n. 106 del 1968, n. 36 del 1982). Tali pronunce hanno affermato che non sussisterebbe un diritto costituzionale al sostegno finanziario pubblico, diretto o indiretto, alla scuola privata, ma nulla hanno detto sulla legittimità di finanziamenti eventualmente disposti dal legislatore. Con la pronuncia n. 454 del 1994, poi, la Corte ha adottato un nuovo «punto di prospettiva»¹⁶⁵ e, in controtendenza rispetto alle sentenze precedenti, ha sviluppato un'argomentazione a doppio binario¹⁶⁶, differenziando tra provvidenze dirette e indirette e applicando la clausola «senza oneri per lo Stato» solamente alle prime. Secondo il Giudice delle leggi, infatti, «[u]na volta che il legislatore ordinario, coerentemente con i principi propri dell'assistenza scolastica, ha previsto di destinare la fornitura gratuita dei libri di testo direttamente agli alunni (...) il comprendervi anche quelli che frequentino scuole meramente private non equivale all'assunzione di un onere da parte dello Stato in favore di dette scuole»¹⁶⁷.

In seguito alla riforma costituzionale del 2001, inoltre, in più di un'occasione la Consulta ha censurato vari interventi dello Stato che, con fondi vincolati, aveva destinato risorse per il sostegno diretto o indiretto degli istituti paritari, in contrasto con le nuove competenze regionali¹⁶⁸. La Corte in questi casi si è limitata a svolgere un giudizio sul riparto di competenze, non approfondendo il significato della clausola controversa rispetto a quanto sostenuto nella sentenza n. 454 del 1994, nemmeno a fronte della sopravvenuta disciplina sulla parità scolastica che avrebbe richiesto quantomeno una nuova precisazione della clausola stessa. In ogni caso, il Giudice delle leggi ha ribadito la necessaria tutela del diritto allo studio anche per gli studenti delle scuole paritarie, mediante stanziamenti di risorse pubbliche, ancorché «straordinari» e «strettamente finalizzati» a tale scopo¹⁶⁹.

¹⁶⁴ Punto 3 del *Considerato in diritto*.

¹⁶⁵ Così G. PITRUZZELLA, *Provvidenze alla scuola e provvidenze agli alunni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, pp. 580 ss.

¹⁶⁶ Cfr. E. MINNEL, *Scuola pubblica e scuola privata*, cit., Parte II, p. 546.

¹⁶⁷ Sent. Corte cost. n. 454 del 1994, punto 5 del *Considerato in diritto*.

¹⁶⁸ Con riferimento al sostegno diretto alle scuole paritarie cfr. sent. Corte cost. n. 50 del 2008; in relazione al sostegno indiretto rivolto alle famiglie o ai genitori cfr. sent. n. 423 del 2004 e n. 33 del 2005. Sul punto si veda M. BENVENUTI, *Un "problema nazionale". Spunti ricostruttivi in tema di "istruzione" e "istruzione e...formazione professionale"*, cit., p. 30; M. PARISI, *L'autonomia dell'istruzione tra intervento pubblico ed iniziativa privata. Tendenze ed esiti delle recenti dinamiche legislative e giurisprudenziali*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3/2008, p. 829.

¹⁶⁹ Cfr. sent. Corte cost. n. 33 del 2005: «[l]a legge n. 62 del 2000, infatti, nel prevedere l'istituzione delle scuole paritarie, quali componenti del sistema nazionale di istruzione, ha altresì dettato un principio, valido per tutte le scuole inserite in detto sistema di istruzione, volto a rendere effettivo il diritto allo studio anche per gli alunni iscritti alle scuole paritarie, da essa disciplinate. E nel fare ciò, la medesima legge ha previsto

La Consulta ha avuto un ruolo non secondario in materia anche nella pronuncia che ha dichiarato inammissibile una richiesta referendaria su diverse disposizioni della legge n. 62 del 2000¹⁷⁰. In questo caso, «il principio della esclusione dal sistema scolastico nazionale che si pretende[va] di introdurre in via referendaria [avrebbe reso] attiva una connotazione discriminatoria a carico delle scuole private, pur a fronte di una disciplina dettagliata che realizza un sostanziale regime di parità; donde la contraddittorietà del quesito»¹⁷¹. La conferma della pari dignità della scuola privata paritaria rispetto alla scuola statale, tuttavia, nemmeno in questo caso è stata accompagnata dal chiarimento circa gli aspetti relativi al suo finanziamento e al contenuto della clausola controversa.

In una successiva pronuncia, peraltro, ancorché di portata circoscritta, la Corte ha fatto un passo indietro nella considerazione del ruolo di tali scuole all'interno dell'ordinamento scolastico, dichiarando infondato il ricorso contro una norma che affidava alle sole scuole statali il compito di istituire commissioni d'esame apposite per i candidati esterni, qualora il numero di questi avesse superato una certa soglia¹⁷². Secondo il Giudice delle leggi, la norma rispettava i canoni della ragionevolezza poiché si fondava sull'esigenza di evitare che le scuole paritarie diventassero «sede privilegiata di esami a scapito della serietà dell'esame di Stato»¹⁷³. Parte della dottrina, tuttavia, sottolineando la superficialità di una siffatta motivazione, ha sostenuto che un giudizio di ragionevolezza su un intervento legislativo che limitava il principio di sussidiarietà orizzontale avrebbe dovuto essere particolarmente rigoroso, non limitandosi al timore, seppur fondato, della diffusione dei cosiddetti “diplomifici”. In questo modo, infatti, la considerazione dell'avvenuta equiparazione ad opera della legge n. 62 è stata collocata in secondo piano¹⁷⁴.

La Consulta, infine, si è espressa anche di recente in materia di istituti paritari, ma con pronunce circoscritte a norme puntuali, ancora una volta evitando di dare una definizione del contenuto dell'articolo 33, comma 3 della Costituzione¹⁷⁵. Invero, la sentenza n. 298

un finanziamento straordinario, aggiuntivo rispetto agli ordinari stanziamenti, in favore delle Regioni e delle Province autonome, finalizzato al sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione. Le modalità del finanziamento, straordinario e strettamente finalizzato ad estendere il sostegno anche agli alunni iscritti alle scuole paritarie, istituite dalla legge n. 62 del 2000, consentono dunque di escludere la denunciata lesione delle attribuzioni reginali» (punto 4.2 del *Considerato in diritto*).

¹⁷⁰ Sent. Corte cost. n. 42 del 2003.

¹⁷¹ Ivi, punto 2 del *Considerato in diritto*.

¹⁷² Sent. Corte cost. n. 220 del 2007.

¹⁷³ Ivi, punto 6.2 del *Considerato in diritto*.

¹⁷⁴ Cfr. L. ANTONINI, *Scuole paritarie e sussidiarietà orizzontale: un passo indietro*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2007, pp. 2038 e ss.

¹⁷⁵ Si vedano le sentt. nn. 298 del 2012 (di cui *infra* nel paragrafo) e 242 del 2014 (che ha confermato il divieto per gli istituti paritari di costituire intere sezioni *ex novo*, «essendo consentito solamente costituire la

del 2012 aveva a oggetto l'ammontare degli stanziamenti destinati alle scuole paritarie da alcune previsioni della legge di stabilità del 2012. Il caso di specie avrebbe potuto consentire di fornire alcuni importanti chiarimenti sulla legittimità dei finanziamenti diretti. La questione, tuttavia, è stata risolta sbrigativamente, rilevando l'infondatezza del ricorso che lamentava l'insufficienza dello stanziamento nella legge di stabilità poiché non teneva in considerazione anche la somma indicata nel bilancio di previsione, cui si doveva aggiungere l'importo previsto dalla norma censurata della legge di stabilità. L'errore contabile della Regione ricorrente ha consentito alla Corte di dirimere il caso senza particolari sforzi. Da tale pronuncia, peraltro, è possibile dedurre una sorta di legittimazione implicita del finanziamento pubblico diretto, quantomeno facoltativo, alle scuole paritarie. La pronuncia, infatti, non ha dato alcuna indicazione, neanche monitoria, circa lo stanziamento in sé considerato, lasciando ulteriori dubbi su cosa debba intendersi per onere per lo Stato.

Perdura, in questo modo, la posizione votata al "decidere di non decidere" sull'articolo 33, comma 3. L'atteggiamento del Giudice delle leggi non può così definirsi né ostruzionistico né particolarmente favorevole al sostegno all'iniziativa privata nel settore dell'istruzione, in bilico tra l'affermazione di un diritto, il riconoscimento di un mero potere statale e un divieto mai compiutamente delineato in via interpretativa.

4. La recente giurisprudenza amministrativa e di legittimità a confronto

Anche i giudici amministrativi e, più di recente, la Suprema Corte di cassazione hanno avuto l'occasione di pronunciarsi su forme di finanziamento diretto o indiretto alle scuole private e private paritarie. Diversi TAR e il Consiglio di Stato sono intervenuti più volte sul tema ancorché, fino agli inizi degli anni Duemila, in modo sporadico¹⁷⁶. La distinzione tra sussidi alle famiglie e sussidi alle scuole era già stata introdotta dal Consiglio di Stato nel 1978¹⁷⁷, ben prima dell'intervento della Corte costituzionale. In un'importante sentenza del 1988, inoltre, il TAR Lombardia aveva affermato che l'inciso «senza oneri per lo stato esclude, evidentemente, che al principio di libertà corrisponda un diritto degli operatori

prima classe dell'anno scolastico 2010/2011, e gradualmente ciascuna classe per ogni successivo anno, fino al completamento del corso, in considerazione della progressiva entrata in vigore del nuovo ordinamento per tutte le classi» – punto 1 del *Considerato in diritto*).

¹⁷⁶ Cfr. E. MINNEI, *Scuola pubblica e scuola privata*, cit., parte I, pp. 271-274.

¹⁷⁷ Cons. Stato, sez. II, n. 574 del 1978.

scolastici privati, ad ottenere finanziamenti pubblici; non si può escludere, però, che lo Stato decida di perseguire le proprie finalità istituzionali nel campo dell'istruzione, anche avvalendosi delle strutture private, e che in tale ottica conceda a queste ultime lo stesso trattamento riservato al settore pubblico»¹⁷⁸. I più recenti orientamenti, inoltre, hanno confermato le posizioni descritte in materia di diritto allo studio degli alunni delle scuole paritarie, nonché la pari dignità di quest'ultime nel concorrere al perseguimento dell'obiettivo dell'espansione dell'offerta formativa¹⁷⁹.

Particolare attenzione deve essere rivolta al caso del cosiddetto “sistema dote” della Regione Lombardia, sottoposto al vaglio prima del TAR e successivamente del Consiglio di Stato. Quest'ultimo, in una pronuncia del 18 maggio 2015 che ha confermato la decisione di primo grado¹⁸⁰, ha ritenuto coerente tale sistema con la legge sulla parità e con il principio costituzionale di libertà di scelta. A detta dei giudici di Palazzo Spada, «in materia di scuola ed istruzione la pluralità dell'offerta formativa è tale solo se i destinatari sono realmente posti in condizione di accedere ai percorsi scolastici offerti (anche) dalle scuole private, perché solo in tal modo si tutela la libertà di scelta e si assicura la pari opportunità di accesso ai percorsi offerti dalle scuole non statali»¹⁸¹. La sentenza prosegue affermando anche che «[i]l problema della legittimità del c.d. “Buono scuola” non si pone neanche in termini di questione di costituzionalità, che pertanto è manifestamente infondata, [...] perché tale disposizione [...] non conferisce finanziamenti diretti alle scuole private». La posizione del Consiglio di Stato è quindi netta nel differenziare tra finanziamenti diretti e indiretti, ritenendo quest'ultimi doverosi per garantire l'effettiva libertà di scelta non solo con riferimento alle scuole paritarie, ma alle scuole private *tout court*¹⁸².

¹⁷⁸ TAR Lombardia, sez. II, decisione n. 34 del 1988.

¹⁷⁹ Su quest'ultimo punto cfr. TAR Lombardia, sez. III, sent. n. 494 del 2015; TAR Campania, sez. I, sent. n. 2049 del 2011. Sulle pronunce relative al sostegno alla libertà di scelta della scuola paritaria si veda *infra* nel paragrafo.

¹⁸⁰ TAR Lombardia, sez. III, sent. n. 859 del 2014. Sul punto cfr. E. FAGNANI, *Tutela dei diritti fondamentali e crisi economica*, cit., pp. 278-281.

¹⁸¹ Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 2517 del 2015. Sul punto si veda M. TIGANO, *Istruzione religiosa, giurisprudenza amministrativa e novità legislative: dal «buono scuola» alla «buona scuola»*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3/2015, 655-657.

¹⁸² Parte della dottrina ha rilevato alcuni profili critici con riferimento alla possibile variabilità del diritto all'istruzione con riferimento all'accesso alle scuole non statali, propendendo tuttavia per escluderne l'eventuale violazione del principio di eguaglianza così come interpretato dalla più recente giurisprudenza costituzionale (M. TIGANO, *Istruzione religiosa, giurisprudenza amministrativa e novità legislative*, cit., pp. 660-661).

D'altro canto, la giurisprudenza amministrativa ha più volte ribadito che, data l'appartenenza delle scuole paritarie al sistema nazionale di istruzione, queste devono garantire almeno i medesimi standard qualitativi della scuola statale, «potendo la scuola paritaria mantenere il proprio *status* solo ed in quanto essa corrisponda agli ordinamenti generali dell'istruzione»¹⁸³.

Alcune pronunce della Corte di cassazione, invece, hanno avuto effetti più sfavorevoli nei confronti delle scuole private paritarie. Un'attenta analisi, tuttavia, rivela che tali orientamenti contrastano solo in parte con le posizioni dei giudici amministrativi, focalizzandosi invece su aspetti diversi.

I casi in questione riguardano gli insegnanti di sostegno che gli istituti paritari sono tenuti ad assumere e il pagamento dell'imposta comunale sugli immobili (ICI). Con la prima pronuncia¹⁸⁴ è stato rigettato il ricorso di una scuola paritaria che chiedeva allo Stato il rimborso degli stipendi per un insegnante di sostegno. Secondo la Suprema Corte, «l'onere di sopportare tutte le spese necessarie per i servizi erogati dalle “scuole parificate”, ivi incluse quelle per l'attività degli educatori di sostegno, grava sulle scuole stesse, sulla base del (...) principio desumibile dall'art. 33 della Costituzione»¹⁸⁵. La clausola «senza oneri per lo Stato», dunque, è stata interpretata in questo caso come elemento ostativo a qualsiasi rimborso da parte dello Stato per le spese di personale, ancorché necessarie per rispettare le norme in materia di inserimento degli studenti disabili.

Nel caso dell'ICI¹⁸⁶, invece, la Corte non ha chiamato in causa l'articolo 33 comma 3 della Costituzione, ma ha riscontrato la necessità, da parte del giudice di merito, di rivalutare la presenza dei requisiti legali che comportano il diritto all'esenzione dell'imposta per le scuole paritarie. Sebbene l'attività didattica sia prevista tra quelle esplicitamente esentate¹⁸⁷, infatti, questa deve essere svolta in modalità tali da escluderne la natura commerciale¹⁸⁸, anche per evitare la violazione delle norme dell'Unione europea

¹⁸³ Così da ultimo TAR Campania, sez. VIII, n. 2772 del 2015 (cfr. M. TIGANO, *Istruzione religiosa, giurisprudenza amministrativa e novità legislative*, cit. p. 661).

¹⁸⁴ Cass., S.U., sent. n. 10821 del 2014.

¹⁸⁵ *Ibidem*.

¹⁸⁶ Cass. civ., sez. 5, sentt. nn. 14225 e 14226 del 2015.

¹⁸⁷ Ai sensi dell'art. 7, co. 1, lett. i), d.lgs. n. 504 del 1992.

¹⁸⁸ La vicenda normativa delle esenzioni all'ICI è piuttosto complessa e caratterizzata da poca chiarezza sulla definizione di attività non commerciale, almeno fino alla sostituzione della stessa ICI con l'IMU per opera del Governo Monti. Per una ricostruzione si veda M.R. ALLEGRI, *Enti non profit e imposta sui beni immobili: alcune questioni interpretative sul regime delle esenzioni*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012. I vari interventi normativi, peraltro, sono stati condizionati da una procedura di infrazione della normativa dell'Unione

in materia di aiuti di Stato¹⁸⁹. Nel caso in questione, invece, «si tratta della gestione di una scuola paritaria i cui utenti [...] pagano un corrispettivo, che erroneamente il giudice di merito ritiene irrilevante ai fini ICI, in quanto è un fatto rilevatore dell'esercizio dell'attività con modalità commerciali». Alle scuole paritarie coinvolte nel giudizio spetterà così l'onere di dimostrare che l'attività non sia stata svolta con modalità commerciali, in conformità alle norme applicabili per gli anni d'imposta cui si riferiva il caso (dal 2004 al 2009).

Quest'ultima sentenza, invero, oltre ad essere in linea con le indicazioni della Commissione europea sugli aiuti di Stato, è anche coerente con i precedenti della stessa Corte relativi alla definizione di attività commerciale, intesa in senso molto ampio¹⁹⁰. Essa ha precisato che il pagamento delle rette da parte degli utenti delle scuole paritarie è un elemento rilevante per la definizione di un'attività come commerciale. Le norme attualmente in vigore in materia di IMU, del resto, nel tentativo di rispettare proprio la giurisprudenza dell'Unione sul punto¹⁹¹, chiariscono che l'esenzione può essere concessa qualora le rette siano di importo simbolico e tali da coprire solamente una frazione del

europea in materia di aiuti di Stato, culminata nel 2012 con una decisione della Commissione che ha ritenuto incompatibili con il mercato unico le norme relative all'esenzione dall'ICI ma ha giudicato conformi quelle sull'esenzione dall'IMU (Decisione della Commissione europea del 19 dicembre 2012 relativa all'aiuto di Stato SA.20829). La Commissione, peraltro, non ha disposto il recupero dell'aiuto concesso sotto forma di esenzione dall'ICI per impossibilità assoluta di darvi esecuzione.

¹⁸⁹ Cfr. Decisione della Commissione europea del 19 dicembre 2012 relativa all'aiuto di Stato SA.20829.

¹⁹⁰ Ovvero come «attività economica organizzata che sia ricollegabile ad un dato obiettivo inerente all'attitudine a conseguire la remunerazione dei fattori produttivi, rimanendo giuridicamente irrilevante lo scopo di lucro [...] e dovendo essere, invece, escluso il suddetto carattere imprenditoriale dell'attività nel caso in cui essa sia svolta in modo del tutto gratuito, dato che non può essere considerata imprenditoriale l'erogazione gratuita dei beni e dei servizi prodotti» (Cass. civ., sez. III, sent. n. 16612 del 2008).

¹⁹¹ Cfr. Corte di giustizia, causa C-318/05, *Commissione contro Repubblica federale di Germania*, punto 68: «istituendo e mantenendo un tale sistema di pubblica istruzione, finanziato in generale dal bilancio pubblico e non dagli alunni o dai loro genitori, lo Stato non intendeva svolgere attività lucrative, bensì assolveva i propri compiti in campo sociale, culturale ed educativo nei confronti dei propri cittadini». Si veda anche la «Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale» (2012/C 8/02), punto 27: «[s]econdo la medesima giurisprudenza, il carattere non economico dell'istruzione pubblica, in linea di massima, non è pregiudicato dal fatto che talora gli alunni o i genitori siano tenuti a pagare tasse di iscrizione o scolastiche per contribuire ai costi di gestione del sistema. Tali contributi finanziari spesso coprono solamente una frazione del costo effettivo del servizio e non possono quindi essere considerati una retribuzione del servizio prestato. Essi non alterano pertanto il carattere non economico di un servizio d'istruzione generale prevalentemente finanziato dalle casse pubbliche. Questi principi possono riguardare i servizi pubblici d'istruzione quali la formazione professionale, la scuola elementare e gli asili nido privati e pubblici, l'attività d'insegnamento esercitata in via accessoria nelle università, nonché l'offerta di istruzione universitaria».

costo effettivo del servizio¹⁹². In tal caso, infatti, l'attività non può essere considerata di tipo commerciale.

L'impatto concreto della sentenza, quindi, risulta circoscritto al precedente regime dell'ICI, ancorché rimangano diversi profili di incertezza circa la prova che le scuole private paritarie dovranno dare per dimostrare che all'epoca l'attività non era stata svolta con modalità commerciali. In tal senso, un passo avanti si è avuto con le norme vigenti in materia di IMU, che nel frattempo hanno definito, con una certa precisione, quando una retta debba considerarsi di importo simbolico¹⁹³.

Le due citate sentenze della Cassazione, nonostante appaiano meno favorevoli per l'iniziativa privata nel campo dell'istruzione, non collidono direttamente con la più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato. Quest'ultima, infatti, ha contribuito a definire i contorni della libertà di scelta degli utenti, che dovrebbe essere sostenuta dalla parte pubblica, non sbilanciandosi però sulla questione dei finanziamenti diretti. Quest'ultimi, invece, sono stati esclusi dalla Cassazione nella vicenda dei rimborsi richiesti per gli insegnanti di sostegno, mentre nel caso dell'ICI, imponendo un controllo rigoroso dei

¹⁹² Art. 4, co. 3, Regolamento del Ministero dell'economia e delle finanze, 19 dicembre 2012, n. 200, adottato ai sensi dell'art. 91-bis, co. 3, del d.l. n. 1 del 2012, convertito con modificazioni dalla l. n. 27 del 2012 e integrato dall'art. 9, co. 6, del d.l. n. 174 del 2012. È necessario segnalare, tuttavia, che il Consiglio di Stato aveva sollevato alcune criticità sulla formulazione del testo di tale regolamento, ritenuto non del tutto conforme con il diritto dell'Unione europea in materia di attività non economiche (Cons. Stato, sez. Consultiva per gli Atti Normativi, 8 novembre 2012, Numero Affare 10380/2012).

¹⁹³ Si veda il Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 26 giugno 2014 che ha approvato il modello di dichiarazione IMU/TASI (il decreto e il modello sono consultabili in <http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/imu> - ultimo accesso settembre 2016). Il modello stesso, nelle indicazioni sulla compilazione del Quadro B (pp. 24-25), rinvia al sito ufficiale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per la definizione della retta di una scuola paritaria come simbolica ai fini dell'assoggettamento a entrambe le imposte (IMU e TASI). Deve essere così calcolato il costo medio (cm), ovvero la media degli importi annui che vengono corrisposti alla scuola dalle famiglie. Tale costo, ai fini dell'esenzione, deve essere inferiore al costo medio per studente (cms) pubblicato nel sito del MIUR e riferito alla spesa pubblica per studente così come calcolata dall'OECD nel suo rapporto annuale (*Education at a Glance*). In questo modo, le soglie stabilite per i diversi livelli di istruzione sono le seguenti: scuola dell'infanzia € 5.739,17; scuola primaria € 6.634,15; istruzione secondaria di primo grado: € 6.835,85; istruzione secondaria di secondo grado: € 6.914,31 (http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/istruzione/dg-ordinamenti/scuola-non-statale/imu_tasi - ultimo accesso settembre 2016). Di fatto tale regime finisce per esentare la quasi totalità delle scuole paritarie, le cui rette difficilmente superano il costo medio per studente (sul punto cfr. G. TROVATI, *Per il settore una disciplina davvero ingestibile*, in www.scuola24.ilsole24ore.com - ultimo accesso settembre 2016, 27 luglio 2015). L'intero tentativo di esentare le scuole paritarie dall'IMU, peraltro, è stato condotto in modo piuttosto confusionario, definendo la maggior parte della disciplina mediante fonti di secondo grado talora di difficile comprensione (cfr. G. TROVATI, *ibidem.*). Lo stesso criterio per definire simbolica una retta non sembra al riparo da interventi da parte della Commissione europea, poiché, secondo la giurisprudenza dell'Unione, questa deve rappresentare solo una frazione del costo effettivo per le scuole. Il fatto che il contributo medio delle famiglie si collochi al di sotto del costo medio per studente stabilito dall'OECD non implica che esso rappresenti solo una frazione del costo che la scuola paritaria deve sostenere per erogare il servizio.

requisiti per ottenere l'esenzione per le scuole paritarie, la stessa Corte non ha negato la legittimità né al finanziamento diretto né a quello indiretto di quest'ultime.

Da quanto analizzato, dunque, è possibile affermare che sia la giurisprudenza amministrativa che quella di legittimità seguono di fatto i passi del Giudice delle leggi, creando un certo solco tra provvidenze alle scuole e provvidenze agli alunni/studenti. Tuttavia, ad oggi, nemmeno tali orientamenti contribuiscono a definire con più precisione la clausola «senza oneri per lo Stato» e la sua interazione con gli altri diritti e valori costituzionali coinvolti, che è necessario sviluppare a maggior ragione nel contesto della crisi economica.

5. La possibile interpretazione della clausola “senza oneri per lo Stato” alla luce delle categorie di regola e principio

La dottrina che ha indagato a fondo le argomentazioni dottrinali a favore e contro il finanziamento pubblico della scuola privata ha anche rilevato un profilo di particolare interesse, indicando la possibile lettura del dettato di cui all'articolo 33, comma 3 della Costituzione alla luce delle categorie di regola e principio¹⁹⁴. Seguendo l'opinione maggioritaria, la clausola «senza oneri per lo Stato» sarebbe una regola consistente nel divieto assoluto di sovvenzionare la scuola privata. In questo modo, non potrebbero interferire altri principi o valori costituzionali, poiché “il caso ha la sua regola”¹⁹⁵ e non sarebbe possibile alcun bilanciamento¹⁹⁶. Come rilevato dalla dottrina citata, tuttavia, l'affermazione dell'estraneità di tale regola a tutti i principi costituzionali in qualche misura legati alla presenza nell'ordinamento delle scuole private non appare argomentata in modo esaustivo, «non potendo essere sufficiente il richiamo, *sic et simpliciter*, al dettato della disposizione e alla sua formulazione a regola per ottenere l'effetto della loro irrilevanza»¹⁹⁷.

Interpretare tale disposizione come divieto assoluto, inoltre, porterebbe anche a una contraddizione intrinseca alla disposizione stessa. Se per onere si intende qualsiasi tipo di impegno da parte della finanza pubblica, allora il diritto di istituire scuole private sarebbe

¹⁹⁴ Cfr. E. MINNEI, *Scuola pubblica e scuola privata*, cit., parte I, pp. 194-206.

¹⁹⁵ Ivi, p. 208.

¹⁹⁶ Sull'impossibilità del bilanciamento tra regole costituzionali si veda A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale*, cit., pp. 16-17.

¹⁹⁷ E. MINNEI, *Scuola pubblica e scuola privata*, cit., parte I, p. 209.

svuotato di contenuto, in quanto ogni affermazione di un diritto comporta anche un qualche tipo di onere a carico dello Stato che lo deve garantire¹⁹⁸. Anche escludendo qualsiasi tipologia di sovvenzionamento diretto o indiretto, il diritto di istituire una scuola comporterebbe quantomeno degli oneri legati, ad esempio, alle procedure amministrative per richiedere e successivamente gestire la parità, nonché a eventuali agevolazioni cui potrebbero accedere soggetti con la medesima forma giuridica (si pensi ad esempio alle onlus o alle piccole e medie imprese, ecc...). Del resto, anche tra gli autori fermamente contrari al finanziamento pubblico della scuola privata sono state espresse posizioni che escludevano un divieto in senso assoluto, affermando la legittimità di tali sussidi in casi «eccezionali» e sottoposti a qualche forma di controllo da parte del Parlamento¹⁹⁹. Peraltro, l'istituzione di scuole private è l'unico diritto costituzionale cui si accompagna una previsione di questo tipo, figlia di un compromesso tra due posizioni culturali ben definite raggiunto in un determinato momento storico. Più di recente, inoltre, parte della dottrina ha affermato che «nel comma 3 dell'art. 33 non vi sarebbe affatto un divieto assoluto di finanziamento delle scuole non statali, bensì un divieto di finanziamento statale delle stesse in quanto tali o, se si vuole, in quanto meramente istituite: un divieto, in breve, per il legislatore di prevedere a favore di scuole non statali esborsi pubblici non ragionevolmente giustificati dall'opportunità – se non talora dalla necessità – di attuare altre e diverse disposizioni costituzionali direttamente o indirettamente riguardanti l'istruzione scolastica»²⁰⁰.

Interpretando la clausola non come una regola in senso stretto ma come un principio è così possibile definirne l'ambito di operatività, tenuto conto dei casi in cui altri principi necessitano di essere bilanciati anche nel tempo della crisi.

6. Nuovi spunti interpretativi dalla giurisprudenza costituzionale nel tempo della crisi tra definizione del nucleo essenziale dei diritti e principi di ragionevolezza e proporzionalità

Alcuni criteri interpretativi recentemente utilizzati dalla giurisprudenza costituzionale, ancorché riferiti a situazioni fattuali molto diverse, potrebbero aprire nuovi percorsi di riflessione anche con riferimento al finanziamento pubblico delle scuole private paritarie.

¹⁹⁸ Cfr. cap. I.

¹⁹⁹ Così P. CALAMANDREI, *Difendiamo la scuola democratica*, in *Scuola democratica*, 1950, riportato in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2008.

²⁰⁰ M. RENNA, *La scuola pubblica e la scuola privata*, cit., p. 647.

Il problema centrale è rappresentato dal bilanciamento tra diritti e tra diritti (in particolare sociali) ed esigenze della finanza pubblica, così come esposto nel precedente capitolo. La Corte, come visto, ha più volte richiamato una teoria elaborata tra la fine degli anni Novanta e l'inizio degli anni Duemila, secondo la quale le necessità economico-finanziarie non possono assumere un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile dei diritti coinvolti nelle decisioni del legislatore²⁰¹. Si legge quindi nella sentenza n. 85 del 2013 sul caso Ilva: «la Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. [...] Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal Giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale». In caso contrario, anche le esigenze di bilancio si tramuterebbero in un «“tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona»²⁰².

La definizione del nucleo essenziale, dunque, è un'operazione dinamica, in cui il giudice costituzionale acquisisce una certa discrezionalità a seconda delle situazioni di fatto, applicando i canoni della ragionevolezza e della proporzionalità²⁰³. Tali criteri sono stati solitamente utilizzati dalla Consulta in modo congiunto, e i due termini ritenuti quasi sinonimi²⁰⁴.

Di recente, tuttavia, la Corte, come analizzato in precedenza, ha iniziato a sviluppare in modo più dettagliato il cosiddetto test di proporzionalità, in particolare nella sentenza n. 10

²⁰¹ Cfr. sent. Corte cost. n. 309 del 1999, n. 376 del 2000, n. 252 del 2001. Sul punto si rinvia al cap. II, parte II.

²⁰² Sent. Corte cost. n. 85 del 2013; cfr. C. SALAZAR, *Le dimensioni costituzionali del diritto all'istruzione: notazioni nel tempo della crisi*, in F. Angelini, M. Benvenuti (cur.), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit., pp. 37-38; per le pronunce che richiamano la dottrina del nucleo essenziale nel bilanciamento con le esigenze di finanza pubblica si vedano: n. 296 del 2010, n. 61 del 2011 n. 119 del 2012.

²⁰³ Sul punto si veda G. PINO, *Diritti fondamentali e principio di proporzionalità*, in *Ragion pratica*, 43, dicembre 2014, pp. 551-552.

²⁰⁴ Cfr. M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, relazione al Convegno *I principi di proporzionalità e ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale, anche in rapporto alla giurisprudenza delle Corti Europee*, Roma, 24-27 ottobre 2013, consultabile in www.cortecostituzionale.it (ultimo accesso settembre 2016).

del 2015²⁰⁵, al fine di modulare gli effetti della pronuncia nel bilanciamento tra diritti di proprietà ed esigenze di finanza pubblica connesse alla tutela dei diritti sociali.

Ai fini della presente analisi, è così opportuno richiamare brevemente i quattro tipici passaggi logici del test delineati dalla citata giurisprudenza costituzionale: 1) giudizio di *legittimità*, che consiste nel verificare che il legislatore abbia agito per uno scopo legittimo; 2) giudizio di *connessione razionale*, per valutare il rapporto mezzi-fini; 3) giudizio di *necessità*, per verificare che il legislatore abbia fatto ricorso alle misure meno restrittive per altri diritti o interessi costituzionali; 4) giudizio di *proporzionalità in senso stretto*, che esamina gli effetti dell'atto legislativo, bilanciando benefici e costi in termini di detrimento per altri valori costituzionali²⁰⁶.

7. Finanziamento delle scuole private paritarie e scrutinio di proporzionalità

Per giungere a definire quali valori collegati alla presenza delle scuole paritarie nel nostro ordinamento possano rientrare nel nucleo incompressibile del diritto all'istruzione è utile chiedersi se una previsione legislativa che decidesse di azzerarne gli attuali finanziamenti (per esigenze di bilancio) possa superare o meno uno scrutinio di proporzionalità di fronte al Giudice delle leggi, così come delineato nelle ultime pronunce menzionate²⁰⁷. Si tratta di un punto prospettico tra i molti proposti, che tenterà di indagare il problema non partendo dalla legittimità dei finanziamenti ma svolgendo il percorso

²⁰⁵ Su cui si vedano, oltre ai riferimenti contenuti nel cap. II, parte II, tra i tanti e con riferimento al test di proporzionalità, L. ANTONINI, *Forzatura dei principi*, cit.; R. BIN, *Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 27 aprile 2015; A. ANZON DEMMING, *Elogio della sentenza n. 10 del 2015*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 12 maggio 2015; A. PIN, E. LONGO, *La sentenza n. 10 del 2015: un giudizio di proporzionalità "in concreto" o realistico*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24 aprile 2015; I. MASSA PINTO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015 tra irragionevolezza come conflitto logico interno alla legge e irragionevolezza come eccessivo sacrificio di un principio costituzionale: ancora un caso di ipergiurisdizionalismo costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015.

²⁰⁶ Cfr. M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità*, cit., p. 5. Per una ricostruzione sintetica si veda anche R. ALEXY, *Formal principles: Some replies to critics*, in *ICON (2014)*, vol. 12 n. 3, pp. 511-524. Sul punto si veda anche, diffusamente, S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità*, cit. Si rimanda inoltre, per più ampi richiami, al cap. II, parte II.

²⁰⁷ Un approccio più pragmatico al problema del finanziamento pubblico alle scuole private era già stato suggerito da F. DONATI, *Pubblico e privato nel sistema di istruzione scolastica*, cit., pp. 555-556: «[a] fronte dei contrasti dottrinali sull'interpretazione dell'art. 33, comma 3, Cost. ed in mancanza di un intervento chiarificatore da parte della Corte costituzionale (...) la strada preferibile sembra quella di tenere un approccio "pragmatico" volto a verificare se, sulla base di circostanze date, un finanziamento alla scuola privata possa effettivamente avere l'effetto di distogliere fondi alla scuola pubblica o incidere sulla libertà della scuola privata. In mancanza di tali condizioni, non vi sarebbero motivi per impedire aiuti alle scuole private».

inverso, valutando le possibili conseguenze dell'eliminazione di sostegni oggi presenti. Nello svolgimento di tale indagine teorica, si terrà conto di entrambe le tipologie di finanziamenti, quelli destinati direttamente alle scuole paritarie e quelli indiretti (sussidi o sgravi fiscali) rivolti agli studenti o ai rispettivi genitori.

Si ipotizzino dunque provvedimenti legislativi (eventualmente sia statali che regionali) che annullino tutti i finanziamenti diretti e indiretti (dalla scuola dell'infanzia alla secondaria di II grado) a fronte di esigenze di bilancio legate alla crisi economica:

- *giudizio di legittimità*: in questo caso il legislatore agirebbe sulla base della clausola «senza oneri per lo Stato», tenendo in considerazione anche il dovere di assicurare l'equilibrio di bilancio di cui all'articolo 81, comma 1 della Costituzione. Lo scopo perseguito, dunque, potrebbe apparire legittimo alla luce delle menzionate disposizioni costituzionali;

- *giudizio di connessione razionale*: il rapporto mezzi-fini riguarda qui il giudizio sull'adeguatezza di una tale decurtazione rispetto alla necessità di contenere la spesa pubblica²⁰⁸. Sul punto è possibile argomentare, come spesso è stato fatto²⁰⁹, che il sostegno alle scuole paritarie rappresenta in realtà un risparmio per le casse dello Stato, poiché il costo per studente nella scuola statale è molto superiore al costo per studente in quella paritaria, in termini di sussidi pubblici, diretti e indiretti²¹⁰. Eliminare il sostegno alla scuola paritaria vorrebbe quindi dire aumentare automaticamente il costo della scuola statale, che dovrebbe assorbire almeno una parte degli alunni/studenti. Sul punto una particolare rilevanza assume il settore della scuola dell'infanzia, in cui la percentuale degli

²⁰⁸ Come evidenziato da parte della dottrina, il giudizio di proporzionalità tiene conto anche di elementi quantitativi. Sul punto si veda. G. SARTOR, *La logica della proporzionalità: il ragionamento con magnitudini non numeriche*, in *Rivista di filosofia del diritto*, n. 2/2012, pp. 337-374.

²⁰⁹ Cfr. M. RENNA, *Le scuole paritarie*, cit.; S. DE SIMONE, *I principi costituzionali della scuola paritaria*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1972, pp. 11 ss.; P.A. BONNET, "Scuola a sgravio" e pluralismo scolastico, Giuffrè, Milano, 1979, pp. 71 ss.; M. BERTOLISSI, *Scuola privata e finanziamento pubblico*, cit., pp. 547 ss.

²¹⁰ Sul punto sono stati condotti diversi studi, si veda per uno sguardo generale AGESC, *Scuola paritaria e risorse finanziarie. Dossier in vista della finanziaria 2008*, 5 ottobre 2007, consultabile in www.tuttoscuola.com (ultimo accesso settembre 2016); AGESC, *Scuola statale e paritaria: numeri, costi e...risparmi*, marzo 2012, consultabile in www.agesc.it (ultimo accesso settembre 2016); sul punto si veda anche L. RIBOLZI, *Scuole paritarie, un diritto e un risparmio per lo Stato*, in www.ilsole24ore.com (ultimo accesso settembre 2016), 25 maggio 2013; R. PASOLINI, *Spesa o risparmio? Qualche considerazione su una diversa modalità di finanziamento del sistema pubblico*, in L. Ribolzi, G. Vittadini (a cura di), *S.O.S. educazione. Statale, paritaria: per una scuola migliore*, Fondazione per la sussidiarietà, 2014, pp. 84-104.

iscritti a istituti paritari (gestiti per circa l'80% da privati²¹¹) è pari circa al 38% del totale, mentre nella scuola primaria è del 7%, nella scuola secondaria di I grado del 4% e nella secondaria di II grado del 6%²¹². Una buona parte del fabbisogno relativa alla scuola dell'infanzia (che non rientra nell'obbligo scolastico ma fa parte del sistema nazionale di istruzione dal 1968²¹³) è così garantito dalle strutture private paritarie. In questo caso, attualmente, l'assenza del finanziamento pubblico potrebbe compromettere lo stesso accesso alle scuole dell'infanzia per un numero consistente di utenti²¹⁴.

Il calcolo sugli ulteriori costi per la scuola statale appare invece più complesso del semplice confronto tra il costo per studente nella scuola statale e quello nella scuola non statale, poiché potrebbe essere difficile stabilire a priori quanti studenti si sposterebbero verso una scuola statale e di conseguenza provare con discreta precisione l'ammontare dell'eventuale esborso dello Stato per la loro ricollocazione. Dovrebbero essere considerati anche gli insegnanti che non troverebbero più occupazione nel circuito delle scuole paritarie; anche in questo caso stabilirne il costo (ad esempio in termini di disoccupazione) potrebbe essere un'operazione non immediata. Nonostante tali (e verosimilmente diverse altre) difficoltà, questo sarebbe uno snodo che il Giudice delle leggi dovrà inevitabilmente affrontare, anche se non sarà possibile giungere a delle cifre esatte. La stessa Corte costituzionale, peraltro, proprio nella sentenza n. 10 del 2015 che ha delineato con precisione il test di proporzionalità, non ha operato un calcolo esatto di quanto sarebbe "costata" la dichiarazione di incostituzionalità, limitandosi a effettuare delle stime ragionevoli ma inevitabilmente approssimative. Lo sforzo argomentativo, in ogni caso, dovrà spingersi verso livelli di dettaglio più accurati possibile, a fronte di una recente giurisprudenza che richiede un'attenzione sempre maggiore al rapporto mezzi-fini in campo economico-finanziario. La sentenza n. 70 del 2015 sulla riforma delle pensioni, infatti, ancorché non contenga alcun test di proporzionalità, ha affermato che il diritto a

²¹¹ La parte restante è gestita soprattutto dai Comuni e, in minima parte, da altri enti pubblici (cfr. P. GUERIN, M. LEPORE, *La presenza della scuola paritaria in Italia: dati e tendenze*, in L. Ribolzi, G. Vittadini (a cura di), *S.O.S educazione*, cit., p. 49).

²¹² I dati si riferiscono al 2013 (cfr. Treelle, *Scuole pubbliche o solo statali? Per il pluralismo dell'offerta. Francia, Olanda, Inghilterra, USA e il caso Italia*, Quaderno n. 10, giugno 2014, consultabile in www.treelle.org - ultimo accesso settembre 2016, p. 135).

²¹³ L. n. 444 del 1968 (ordinamento della scuola materna statale); sul punto si vedano anche le sentt. Corte cost. nn. 467 del 2002 e n. 370 del 2003.

²¹⁴ Sul finanziamento pubblico alla scuola dell'infanzia, peraltro, si veda anche il dibattito sul referendum consultivo indetto dal Comune di Bologna nel 2013 per l'eventuale soppressione delle erogazioni a favore delle scuole per l'infanzia paritarie (cfr. M.R. ALLEGRI, *A Bologna il referendum consultivo cittadino riapre il dibattito sui finanziamenti pubblici alle scuole paritarie*, in *Osservatorio costituzionale*, giugno 2013).

una prestazione previdenziale adeguata era stato «irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie *non illustrate in dettaglio*»²¹⁵.

Il giudizio di connessione razionale nell'ipotetico caso di specie, dunque, dovrebbe richiedere un'attenta analisi dell'incremento dei costi per la scuola statale, che almeno non dovranno superare i risparmi ottenuti dall'azzeramento delle risorse destinate alle scuole private paritarie. Tale passaggio del test di proporzionalità rappresenterebbe così uno spartiacque significativo: un aumento sproporzionato della spesa per la scuola statale sarebbe così irragionevole rispetto all'obiettivo di riduzione della medesima per esigenze di bilancio, e il taglio delle risorse per le private paritarie dovrebbe essere dichiarato incostituzionale. Qualora invece tali costi non fossero sufficientemente dimostrati o dimostrabili, il giudizio di connessione razionale sarebbe superato e il test potrà procedere con l'analisi delle ultime due fasi²¹⁶;

- *giudizio di necessità e giudizio di proporzionalità in senso stretto*: in questo passaggio entrerebbero in gioco i diritti e valori costituzionali collegati alla presenza delle scuole paritarie, riassumibili almeno nei seguenti quattro: a) pluralismo dell'offerta formativa²¹⁷; b) equiparazione tra scuole statali e scuole private che chiedono la parità²¹⁸; c) libertà di scelta dell'istruzione da impartire ai propri figli²¹⁹; d) diritto a ricevere un'istruzione-formazione adeguata a tutti i livelli, dalla scuola dell'infanzia ai gradi più elevati²²⁰. A questo punto è necessario tratteggiare i caratteri fondamentali di ciascuno dei valori elencati, per verificare se il mancato sostegno pubblico rappresenti la misura meno restrittiva (*giudizio di necessità*), e valutare fino a che punto l'applicazione della clausola «senza oneri per lo Stato» e le esigenze di finanza pubblica possano giustificare il sacrificio (*giudizio di proporzionalità in senso stretto*):

²¹⁵ Sent. Corte cost. n. 70 del 2015, punto 10 del *Considerato in diritto* (enfasi aggiunta). Sul punto si rinvia al cap. II, parte II; per ulteriori riferimenti si vedano G. PEPE, *Necessità di un'adeguata motivazione della legge restrittivamente incidente nella sfera giuridica dei cittadini? Commento a sentenza Corte cost. n. 70/2015*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 24 maggio 2015; E. BALBONI, *Il Caso Pensioni tra Corte e Governo: da valanga a palombella*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 maggio 2015; G. NORI, *La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale: qualche osservazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 maggio 2015; S. LIETO, *Trattare in modo eguale i diseguali? Nota alla sentenza n. 70/2015*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 maggio 2015.

²¹⁶ Sulla necessità di valutare ogni singolo passaggio del test per procedere al successivo, in una prospettiva comparatistica, si veda B. SCHLINK, *Proportionality*, in M. Rosenfeld, A. Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, OUP, Oxford, 2012, pp. 725 ss.

²¹⁷ Art. 33, co. 3 Cost.; art. 2 Cost.

²¹⁸ Art. 33, co. 4 Cost.

²¹⁹ Art. 30, co. 1 Cost., art. 33, commi 3 e 4 Cost.

²²⁰ Art. 34 Cost.

a) Il *pluralismo dell'offerta formativa* è chiaramente espressione del fondamentale principio pluralistico. Come evidenziato da autorevole dottrina, le scuole stesse rappresentano delle comunità e, accanto a quelle pubbliche, sono ammesse scuole «che traggono la loro origine nelle iniziative dei privati, singoli o enti»²²¹. Tale principio, peraltro, è direttamente collegato con l'affermazione della libertà dell'insegnamento (articolo 33, comma 1 della Costituzione)²²². Libertà di insegnamento e libertà di istituire scuole private, quindi, si intrecciano e si affiancano all'obbligo costituzionale per la Repubblica di istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi (articolo 33, comma 2). Tuttavia, con riferimento al pluralismo dell'offerta formativa, è possibile sostenere che tale valore non subisca un detrimento in termini assoluti qualora venga meno l'aiuto finanziario da parte del soggetto pubblico. La libertà di istituire scuole per ogni ordine e grado, infatti, ancorché più difficile da esercitare, non verrebbe compressa a tal punto da renderne impossibile l'esercizio. In questo caso, i giudizi di necessità e proporzionalità in senso stretto avrebbero quindi esito positivo.

b) L'argomento *dell'equiparazione delle scuole paritarie alle scuole statali* trova fondamento nell'articolo 33, comma 4 della Costituzione, secondo cui «[l]a legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali». Con la legge n. 62 del 2000, le scuole paritarie sono entrate a tutti gli effetti nel sistema nazionale di istruzione, che impone il rispetto di determinati requisiti nell'erogazione del servizio. Parte della dottrina ha sostenuto che il divieto di finanziamenti pubblici non riguarderebbe le scuole paritarie, poiché se lo Stato non si facesse «carico di intervenire con i suoi contributi a sussidiare la gestione di esse la equipollenza di trattamento, nel piano del concreto, risulterebbe del tutto illusoria; come non ha certo voluto dire il Costituente»²²³. Tuttavia, la previsione costituzionale introduce sì un divieto di discriminazione ma limitato al riconoscimento della carriera degli alunni che hanno frequentato le scuole paritarie, poiché riguarda solamente gli aspetti prettamente scolastici e non anche economici²²⁴. Il taglio dei finanziamenti, quindi, non implicherebbe di per sé che il trattamento scolastico degli alunni delle scuole paritarie sia inferiore a

²²¹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 1070.

²²² Cfr. cap. III, parte I.

²²³ S. DE SIMONE, *Pluralismo scolastico e scuola non statale*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1971, p. 580.

²²⁴ Cfr. E. MINNEI, *Scuola pubblica e scuola privata*, cit., parte II, pp. 50-53.

quello degli alunni delle scuole statali. Il giudizio di necessità e proporzionalità in senso stretto, dunque, verrebbe superato anche in questo caso.

c) La *libertà di scelta* dell'istruzione da impartire ai propri figli rappresenta un diritto costituzionalmente protetto dall'art. 30, comma 1, della Costituzione, secondo il quale i genitori hanno il diritto-dovere di istruire ed educare i figli. Tale libertà è a sua volta strettamente connessa con la libertà per enti e privati di istituire scuole e di richiederne la parità. Lo stesso legislatore della legge n. 62 del 2000 ha incentrato la relativa disciplina più sulla tutela della libertà di scelta dello studente che non sulla promozione del pluralismo scolastico²²⁵. Come sottolineato dalla maggior parte della dottrina, tuttavia, «giustificare il finanziamento pubblico della scuola privata mediante la garanzia costituzionale della libertà della scuola non parte tesi convincente, giacché, come fatto rilevare, nessuna affermazione di libertà implica la garanzia della pretesa dei mezzi economici per realizzare tutti i possibili e indeterminati comportamenti da questa contemplati»²²⁶. Tale posizione è confermata dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui «dalla garanzia costituzionale di questa come di altre libertà (...) non può certo dedursi l'obbligo della Repubblica di assumersi gli oneri eventualmente necessari per esercitarla»²²⁷. Argomentazioni di questo tipo potrebbero dunque condurre il Giudice delle leggi a ritenere sacrificabile il finanziamento alle scuole paritarie, poiché il diritto alla libertà di scelta non subirebbe un pregiudizio tale da non poter essere in assoluto esercitato. Tuttavia, la libertà di scelta è inevitabilmente legata all'effettiva possibilità di accedere alla scuola che l'utente ha individuato come più corrispondente alle proprie esigenze e convinzioni²²⁸. L'esercizio dei diritti di libertà, infatti, dipende anche dal livello di tutela della cosiddetta libertà fattuale²²⁹. In questo caso, dunque, il giudizio sulla necessità e sulla proporzionalità in senso stretto non appare affatto scontato, potendo giungere ad entrambe

²²⁵ Si vedano i commi 9, 10 e 11 dell'unico articolo della l. n. 62 del 2000. Sul punto G. FONTANA, *Art. 33*, cit., p. 690.

²²⁶ Ivi, p. 690; si vedano anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 1074-1075; P. CALAMANDREI, *op. cit.*

²²⁷ Sent. Corte cost. n. 36 del 1982, punto 3 del *Considerato in diritto*; si veda anche l'ord. n. 668 del 1998.

²²⁸ Sul punto è possibile richiamare la teoria, elaborata da Amartya Sen, delle cosiddette "capacitazioni" (*capabilities*), secondo cui le libertà di scelta dei modi di condurre e realizzare la propria esistenza necessitano di determinate condizioni affinché si concretizzino. Si veda A. SEN, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano, 2000.

²²⁹ Cfr. R. ALEXY, *Teoria dei diritti fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 536: «[l]a questione è proprio questa, se i diritti fondamentali debbano garantire anche la libertà fattuale. Per giustificare l'attribuzione dei diritti fondamentali sociali con l'ausilio dell'argomento della libertà, si deve, pertanto, giustificare che la libertà, che i diritti fondamentali devono garantire, includa la libertà fattuale».

le soluzioni possibili in relazione all'importanza attribuita alla realizzazione di tale libertà fattuale. Non appare superfluo, in tal senso, ribadire che i recenti orientamenti del Consiglio di Stato hanno comunque affermato con un certo vigore l'importanza di dare concreta attuazione alla libertà di scelta della scuola²³⁰.

d) Infine, il test di proporzionalità dovrebbe tenere conto del *diritto a ricevere un'istruzione-formazione adeguata con riferimento a tutti i livelli degli studi*, dalla scuola dell'infanzia all'Università. Tale principio è ancorato all'art. 34 della Costituzione, il quale stabilisce che la scuola è aperta a tutti e che i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno il diritto di raggiungere i gradi più elevati degli studi. L'ultimo comma, inoltre, prevede il dovere della Repubblica di rendere «effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso». In nessun'altra disposizione il legislatore costituente è stato così preciso nel definire gli strumenti finalizzati alla realizzazione dell'eguaglianza sostanziale come in questa previsione sul diritto allo studio, che contempla «borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze». Questa particolare attenzione è data dal fatto che il diritto all'istruzione rappresenta il «piedistallo per il pieno sviluppo della personalità umana»²³¹. Con riferimento al diritto allo studio, anche parte della dottrina più favorevole al divieto di sovvenzionamento alle scuole private ha sottolineato la necessità di garantire tale diritto anche per gli alunni e studenti delle scuole private. Vale la pena, in questa sede, riportare per intero il pensiero di Vezio Crisafulli espresso nel 1956: «sarebbe in contrasto con il più elementare criterio di eguaglianza voler limitare la portata di questi principi [“i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi”] alle sole scuole statali, creando in tal modo una discriminazione di trattamento tra gli alunni di queste e gli alunni delle altre, private o comunque non statali, ai quali dovrebbero assimilarsi allora, coerentemente, anche coloro che ricevessero un'istruzione esclusivamente familiare. Comprendo il timore, talvolta manifestato, che attraverso questo mezzo si finisca per sovvenzionare, indirettamente, la scuola privata, eludendo il divieto che si è qui ritenuto di leggere nel terzo comma dell'art. 33; ma il semplice pericolo di un

²³⁰ Si veda *supra* par. 4.

²³¹ A. POGGI, *Art. 34*, cit., p. 705. Sul punto si vedano anche S. MANZIN MAESTRELLI, *Istruzione dell'obbligo* (ad vocem), in *Digesto delle discipline pubblicistiche.*, IX, 4^a ed., Utet, Torino, 1994; G. ROLLA, *La tutela costituzionale dei diritti*, III, Giuffrè, Milano, 2003, p. 148.

abuso non basta ad autorizzare una interpretazione restrittiva, in contrasto con l'intero sistema costituzionalmente adottato»²³².

Come analizzato in precedenza²³³, anche la giurisprudenza costituzionale e quella amministrativa hanno adottato un orientamento simile, distinguendo di fatto tra *provvidenze alla scuola* e *provvidenze agli alunni*, ritenendo quest'ultime doverose anche per chi frequenta una scuola privata. Un azzeramento dei finanziamenti indiretti alle scuole paritarie, e quindi un azzeramento delle sovvenzioni erogate agli alunni di queste, quand'anche potesse superare il giudizio della misura meno restrittiva, difficilmente supererebbe un giudizio di proporzionalità in senso stretto, poiché le conseguenze sarebbero un grave *vulnus* per il diritto allo studio di quegli alunni/studenti che altrimenti, per ragioni economiche, non potrebbero proseguire gli studi nell'istituto in cui sono iscritti.

8. Considerazioni conclusive: lo spazio delle scuole private paritarie nel nucleo essenziale del diritto all'istruzione

Dall'analisi svolta è così possibile trarre alcune conclusioni sullo spazio che le scuole paritarie possono godere all'interno del nucleo essenziale del diritto all'istruzione. La clausola «senza oneri per lo Stato» e le esigenze della finanza pubblica in tempo di crisi economica, alla luce del test di proporzionalità, dovrebbero innanzitutto superare il giudizio di connessione razionale. Qualora prevalgano gli argomenti che sostengono un eccessivo costo per la scuola statale in caso di azzeramento delle risorse per le scuole private paritarie, questo dovrebbe essere dichiarato incostituzionale; qualora siano ritenuti più convincenti gli argomenti contrari, il test potrà proseguire nel bilanciamento con altri diritti e valori costituzionali. In ogni caso, entrerebbero nella Corte dati economici e statistici forse di non facile valutazione ma che dovranno essere considerati attentamente, a fronte della sua più recente giurisprudenza.

Se si giungesse ai giudizi di necessità e proporzionalità in senso stretto, invece, non sarebbe possibile includere nel nucleo essenziale del diritto all'istruzione qualsiasi forma di finanziamento alle scuole private paritarie. In particolare i finanziamenti diretti difficilmente potrebbero superare tale test, quantomeno per la scuola primaria e secondaria. Un discorso a parte andrebbe fatto per le scuole dell'infanzia, dove, come visto, una quota

²³² V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, cit., p. 88.

²³³ Si veda *supra* par. 3 e 4.

consistente del servizio è erogata da enti privati. In ogni caso dovrebbero essere ricompresi in tale nucleo i sussidi indiretti per alunni e studenti meno abbienti di tutti i livelli di istruzione, poiché un'applicazione pedissequa del divieto di cui al comma 3 dell'art. 33 della Costituzione comporterebbe un eccessivo detrimento quantomeno per il diritto allo studio e per l'accesso all'istruzione, oltre che per la libertà di scelta della scuola.

La soluzione che appare più coerente con il dettato costituzionale e con gli strumenti argomentativi usati di recente dalla Corte Costituzionale, dunque, è il finanziamento della scuola dell'infanzia paritaria per assicurare una copertura adeguata dei servizi inclusi all'interno del diritto all'istruzione, assieme a un generale potenziamento degli strumenti di sostegno agli studenti per gli altri livelli di istruzione. Quest'ultima azione, peraltro, avrebbe anche l'effetto di rendere più concreto il diritto alla scelta della scuola. Da questo punto di vista, di conseguenza, il bilanciamento non vede più coinvolti il finanziamento pubblico alle scuole private paritarie e le esigenze di bilancio, bensì l'accesso stesso all'istruzione (con particolare riferimento a quella dell'infanzia), unito al diritto allo studio *tout court*, e le necessità della finanza pubblica. È così possibile concludere la riflessione esattamente com'era cominciata all'inizio della presente parte, ovvero con le parole di Concetto Marchesi: «[u]no Stato che cerchi economie nei bilanci per la pubblica istruzione è uno Stato nemico della civiltà, oltre che della propria sicurezza»²³⁴. Calata nel contesto attuale, tale affermazione richiede al legislatore un'attenta valutazione di tutti i profili del diritto all'istruzione che si collocano all'interno del suo nucleo indefettibile.

²³⁴ Cfr. *supra* par. 1.

Conclusioni

Secondo quanto espresso dalla Corte costituzionale italiana nel caso Ilva (sentenza n. 85 del 2013), la tutela dei diritti fondamentali deve essere sempre sistemica e non frazionata, onde evitare potenziali conflitti tra loro. In caso contrario, richiamando una nota espressione di Carl Schmitt¹, la Corte afferma che «si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona»². Come affermato da Gustavo Zagrebelsky, la coesistenza di molteplici principi e valori all'interno di un ordinamento giuridico richiede al suo diritto il carattere della *mitezza*, affinché ciascuno di tali principi e valori non venga ad assumere una valenza assoluta ma possa essere con essi compatibile³.

La declinazione della *mitezza* del diritto nel bilanciamento tra esigenze economico-finanziarie e diritti fondamentali si presenta molto delicata, soprattutto, con riferimento al caso italiano, in seguito alla costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio. Quest'ultimo dovrebbe essere necessariamente inteso secondo il suo carattere *flessibile*, coerentemente con l'*antidogmatismo* che autorevole dottrina attribuisce alla Costituzione italiana (la quale rifiuterebbe la fissazione al suo interno di dogmi di specifiche teorie economiche)⁴. Sul piano teorico, quindi, l'equilibrio di bilancio rappresenta un principio che può entrare (e di fatto è entrato) nel bilanciamento operato dal Giudice delle leggi nella valutazione di possibili violazioni dei diritti fondamentali, stante però il suo carattere necessariamente non assoluto.

¹ Cfr. C. SCHMITT, *La tirannia dei valori*, Adelphi, Milano, 2008.

² Sent. Corte cost. n. 85 del 2013, punto 9 del *Considerato in diritto*.

³ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992. Si vedano in particolare le considerazioni di cui alle pp. 11-14: «[l]a coesistenza di valori e principi, sulla quale, necessariamente, una costituzione oggi si deve fondare per poter rendersi non rinunciataria rispetto alle sue prestazioni di unità e integrazione, e al contempo, non incompatibile con la sua base materiale pluralistica, richiede che ciascuno di tali valori e tali principi sia assunto in una valenza non assoluta, compatibile con quelli con i quali deve convivere. Carattere assoluto assume soltanto un meta-valore che si esprime nel duplice imperativo del mantenimento del pluralismo dei valori (per quanto riguarda l'aspetto sostanziale) e del loro confronto leale (per quanto riguarda l'aspetto procedurale)» (p. 11); «[c]iascun principio e ciascun valore, se intesi nella purezza di un loro concetto assoluto, si risolverebbero nell'impossibilità di ammetterne altri accanto. È il tema del conflitto dei valori, che noi vorremmo sciogliere dando la vittoria a tutti, anche se conosciamo la loro tendenziale inconciliabilità» (p. 13).

⁴ Cfr. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, Relazione al Convegno “Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012”, Corte costituzionale, 22 novembre 2013.

Nella pratica, tuttavia, i vincoli di bilancio sono stati declinati in modo particolarmente stringente con riferimento alle autonomie locali, che, come analizzato, hanno dovuto sopportare il peso maggiore derivante dalla crisi economica e dalle soluzioni adottate nel quadro della nuova governance economica europea, ma che, allo stesso tempo, avrebbero il compito di erogare una parte consistente dei servizi tipici del tradizionale *Welfare State*. La giurisprudenza costituzionale sul punto, mediante una declinazione della materia coordinamento della finanza pubblica piuttosto limitante, ha di fatto irrigidito il principio dell'equilibrio rendendolo per gli enti territoriali quasi una sorta di super-principio.

D'altro canto, non sono mancate sentenze che hanno riconosciuto un valore assolutamente preminente ai diritti fondamentali, come nel caso della sentenza n. 70 del 2015 sulla riforma pensionistica Monti-Fornero. In quel caso, i diritti previdenziali sono risultati irragionevolmente sacrificati «nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio»⁵. Proprio l'esigenza di illustrare in dettaglio le asserite esigenze economico-finanziarie rappresenta una possibile chiave di lettura del percorso che può essere intrapreso dalla giurisprudenza costituzionale nell'affinamento delle proprie tecniche di bilanciamento.

Come illustrato nel corso del presente lavoro, i vari giudizi delle Corti costituzionali e supreme dei Paesi membri dell'Eurozona riguardanti le misure di austerità hanno fatto emergere un utilizzo sempre più frequente del principio di proporzionalità, ancorché con modalità differenti e declinazioni più o meno rigide. Anche la Corte costituzionale ne ha fatto spesso uso, svolgendone il relativo test talvolta in modo particolarmente rigoroso. Proprio il principio di proporzionalità, quindi, potrebbe rappresentare uno strumento adatto per vagliare in modo penetrante quei provvedimenti dettati da esigenze economico-finanziarie che comportino limitazioni a uno o più diritti fondamentali costituzionalmente garantiti. Non senza alcuni dovuti accorgimenti. L'esperienza straniera, infatti, dimostra che l'uso che è stato fatto del principio di proporzionalità sinora ha raramente condotto alla precisa definizione del contenuto dei diritti sociali (nella maggior parte dei casi). Esso, tuttavia, se svolto secondo tutti i suoi tradizionali passaggi, rappresenta uno strumento di scrutinio approfondito che può consentire al giudice di tenere in considerazione tutti i diritti e interessi coinvolti nel caso di specie, sulla base di argomentazioni il più possibile

⁵ Sent. Corte cost. n. 70 del 2015, punto 10 del *Considerato in diritto*.

trasparenti⁶. L'utilizzo esplicito del test di proporzionalità, di conseguenza, potrebbe consentire di risolvere in modo più prevedibile questioni complesse in cui asserite esigenze economico-finanziarie entrano in conflitto con i diritti fondamentali. In tal senso, le evidenti discrepanze tra le pronunce in materia di coordinamento della finanza pubblica tra Stato ed enti di governo periferici e sentenze come la n. 70 del 2015 potrebbero essere quantomeno mitigate da percorsi argomentativi più lineari.

Il presente lavoro ha tentato di dimostrare come l'utilizzo di tale test, applicato al caso di studio del finanziamento pubblico alle scuole private paritarie, possa consentire di convogliare nel giudizio diritti, valori e interessi costituzionali molto diversi, sistematizzandone l'argomentazione. In questo modo si è anche giunti a una possibile definizione di una parte di contenuto del un nucleo essenziale del diritto all'istruzione, limitatamente allo spazio di cui potrebbero godere in esso le scuole private paritarie. L'applicazione dello scrutinio di proporzionalità, oltre alla trasparenza e schematicità dell'esposizione argomentativa, potrebbe condurre altresì alla definizione, di volta in volta, di una parte del contenuto incompressibile dei diritti fondamentali. Esso, in sintesi, potrebbe fornire una protezione ancora maggiore ai diritti fondamentali, fornendo al Giudice delle leggi (ma anche alle parti coinvolte) uno test severo cui ogni ipotetica interferenza con essi sarebbe sottoposta.

Come analizzato nel caso di studio, del resto, il dato economico (o statistico, comunque scientifico) può rappresentare un elemento essenziale del giudizio. Nel bilanciamento in concreto (ovverosia nei singoli casi che si pongono di fronte alla Corte), il test di proporzionalità, rigorosamente svolto, potrebbe consentire un uso approfondito e sistematizzato di tali dati. Quest'ultimo profilo peraltro, oltre alla dibattuta problematica dei poteri istruttori della Corte costituzionale⁷, solleva anche la questione su chi, in ultima istanza, detenga sostanzialmente l'ultima parola nel giudizio.

In merito, potendosi qui tratteggiare solamente qualche suggestione finale, appaiono ancora pregnanti le parole pronunciate dall'Onorevole Ghidini durante i lavori

⁶ Sulla formalizzazione delle tecniche di giudizio come strumento di controllo del bilanciamento si veda A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale*, cit., p. 116.

⁷ Cfr. M. LUCIANI, *I fatti e la Corte. Sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, pp. 1045 ss.; ID., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, pp. 10-11. Sul dibattito circa il profilo dei poteri istruttori della Corte relativamente alle sentenze n. 10 e n. 70 del 2015 si vedano M. D'AMICO, *Riuscirà la Corte costituzionale a trovare una strada coerente per conoscere i costi delle sue decisioni e modularne gli effetti anche nel tempo?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, pp. 690-691; A. PIN, E. LONGO, *Dalla sentenza n. 10 alla n. 70 del 2015*, cit., p. 701; A. MORELLI, *La Corte nel gioco dei bilanciamenti*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, pp. 712-713.

CONCLUSIONI

dell'Assemblea costituente nel 1947: «[i]l giudice si giova indubbiamente del perito, ma non è obbligato ad accettarne le conclusioni, perché il giudice deve giudicare anche la perizia. Se invece noi introduciamo il perito come giudice, è certo che questo perito giudice non potrebbe che approvare le sue conclusioni»⁸.

⁸ Intervento dell'On. Ghidini, Assemblea costituente, discussione in assemblea plenaria, seduta pomeridiana di venerdì 21 novembre 1947, consultabile in http://legislature.camera.it/frameset.asp?content=%2Faltre_sezionism%2F304%2F8964%2Fdocumentotesto%2Easp%3F (ultimo accesso settembre 2016), p. 2331.

Bibliografia

- ABBIATE T., *Il Tribunale costituzionale portoghese al tempo della crisi: una nuova pronuncia in materia di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2013.
- ABBIATE T., *Le Corti costituzionali dinnanzi alla crisi finanziaria: una soluzione di compromesso del Tribunale costituzionale portoghese*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013.
- ABBIATE T., *Le Corti e la crisi: la giurisprudenza dei "PIIGS"*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2014.
- AGESC, *Scuola paritaria e risorse finanziarie. Dossier in vista della finanziaria 2008*, 5 ottobre 2007, consultabile in www.tuttoscuola.com.
- AGESC, *Scuola statale e paritaria: numeri, costi e...risparmi*, marzo 2012, consultabile in www.agesc.it.
- AGOSTINI C., *Gli studi sulle politiche di istruzione e di welfare: dal trade-off all'integrazione*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 2/2012.
- AKRIVOPOULOU C., *Facing l'état d'exception: The Greek Crisis Jurisprudence*, Int'l J. Const. L. Blog, July 11, 2013, available at: <http://www.iconnectblog.com/2013/07/facing-letat-dexception-the-greek-crisis-jurisprudence/>.
- AKRIVOPOULOU C.M., *Eurozone crisis and social rights protection in the south European jurisprudence*, in *Annuaire International des Droit de L'Homme*, 2012-2013, vol. II.
- ALEXY R., *Constitutional Rights and Proportionality*, in *Revus*, 2014.
- ALEXY R., *Formal principles: Some replies to critics*, in *International Journal of Constitutional Law*, n. 3/2014.
- ALEXY R., *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 1994 (trad. ita.: *Teoria dei diritti fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 2012).
- ALLEGRI M.R., *A Bologna il referendum consultivo cittadino riapre il dibattito sui finanziamenti pubblici alle scuole paritarie*, in *Osservatorio costituzionale*, giugno 2013.
- ALLEGRI M.R., *Enti non profit e imposta sui beni immobili: alcune questioni interpretative sul regime delle esenzioni*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012.
- ANDENAS M., FAIRGRIEVE D. (eds.) *Courts and Comparative Law*, OUP, New York, 2015.
- ANGELINI F., BENVENUTI M. (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Jovene, Napoli, 2012.
- ANGELINI F., BENVENUTI M. (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Jovene, Napoli, 2014.
- ANTONINI L. (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Il Mulino, Bologna, 2016.

BIBLIOGRAFIA

- ANTONINI L., *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, Marsilio, Venezia, 2013.
- ANTONINI L., *Forzatura dei principi versus modulazione temporale degli effetti della sentenza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015.
- ANTONINI L., *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2014.
- ANTONINI L., *Introduzione. I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio tra (indebiti) condizionamenti delle dottrine economiche e (possibili) prospettive*, in L. Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Il Mulino, Bologna, 2016.
- ANTONINI L., *La «Caporetto» del federalismo fiscale*, in *Quaderni di ricerca sull'artigianato*, n. 3/2015.
- ANTONINI L., *Scuole paritarie e sussidiarietà orizzontale: un passo indietro*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2007.
- ANZON DEMMING A., *Elogio della sentenza n. 10 del 2015*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 12 maggio 2015.
- ARCAND J., BERKES E., PANIZZA U., *Too Much Finance?*, IMF Working Paper, WP/12/161, 2012, consultabile in <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12161.pdf>.
- ARNULL A., WINCOTT D. (eds.), *Accountability and legitimacy in the European Union*, OUP, Oxford, 2002.
- BAGNAI A., *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, in *Costituzionalismo.it*, 11 gennaio 2012.
- BAGNAI A., *Europe's Paradoxes*, in *Phenomenology and Mind*, 2015, n. 8.
- BAGNARA S., LIVIGNI L., *Scuola e mobilità sociale*, in V. Campione, F. Bassanini (a cura di), *Istruzione bene comune. Idee per la scuola di domani*, Passigli Editore, Firenze 2011.
- BALBONI E., *Il Caso Pensioni tra Corte e Governo: da valanga a palombella*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 maggio 2015.
- BALDASSARRE A., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1997.
- BALDWIN R., GIAVAZZI F. (eds.), *The Eurozone Crisis. A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*, CEPR Press, London, 2015.
- BALDWIN R., GIAVAZZI F., *Introduction*, in R. Baldwin, F. Giavazzi (eds.), *The Eurozone Crisis. A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*, CEPR Press, London, 2015.
- BALLARINO G., *La legge sulla «Buona» scuola. Un commento*, in *Politiche sociali*, n. 1/2016.
- BALLARINO G., SCHADEE H.M.A., *Espansione dell'istruzione e diseguaglianza delle opportunità educative nell'Italia contemporanea*, in *Polis*, n. 2/2006.
- BARAGGIA A., *Le misure di «stretta condizionalità» nel prisma delle Corti europee*, in L. Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle*

BIBLIOGRAFIA

- dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Il Mulino, Bologna, 2016.
- BARAK A., *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*, (trad. ingl. D. Kalir), Cambridge University Press, Cambridge, 2012.
- BARBERA A., *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015.
- BARONE C., RUGGERA L., *Le diseguaglianze sociali nell'istruzione in una prospettiva comparativa. Il rompicapo del caso italiano*, in *Scuola democratica*, n. 2/2015.
- BARTOLE S., *Un test giudiziale per l'accertamento dell'interesse nazionale*, in *Le Regioni*, 1984.
- BASSANINI F., CAMPIONE V., *Istruzione bene comune*, in V. Campione, F. Bassanini (a cura di), *Istruzione bene comune. Idee per la scuola di domani*, Passigli Editore, Firenze 2011.
- BECK U., *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carrocci Editore, Roma, 2013.
- BELLER E., HOUT M., *Welfare State and Social Mobility: How Educational and Social Policy May Affect Cross-National Differences in the Association between Occupational Origins and Destination*, in *Research in Social Stratification and Mobility*, 2006.
- BENADUSI L., *Politiche dell'educazione e sistemi di welfare*, in *La rivista delle politiche sociali*, n. 4/2006.
- BENVENUTI M., *Diritti sociali (ad vocem)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 2012.
- BENVENUTI M., *L'istruzione come diritto sociale*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Jovene, Napoli, 2014.
- BENVENUTI M., *Un "problema nazionale". Spunti ricostruttivi in tema di "istruzione" e "istruzione e...formazione professionale", tra Stato e Regioni, a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 14 gennaio 2015.
- BERGONZINI C., *Parlamento e decisioni di bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2014.
- BERTOLISSI M., *Scuola privata e finanziamento pubblico: un problema da riconsiderare*, in *Diritto e società*, 1985.
- BEUKERS T., *The New ECB and Its Relationship with the Eurozone Member States: Between Central Bank Independence and Central Bank Intervention*, in *Common Market Law Review*, 2013.
- BIANCHI G., *Euro (ad vocem)*, in *Digesto*, pluris-cedam.utetgiuridica.it, 2013.
- BIANCHI P., *I diritti sociali dopo Lisbona: prime risposte dalla Corte di giustizia*, in M. Campedelli, P. Carrozza, L. Pepino (a cura di), *Diritto di welfare*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006.
- BILANCIA F., *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Cedam, Padova, 2000.

BIBLIOGRAFIA

- BILANCIA P., *La nuova governance dell'Eurozona: alla ricerca del demos*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Jovene, Napoli, 2012.
- BILCHITZ D., *Socio-economic rights, economic crisis, and legal doctrine*, in *International Journal of Constitutional Law*, n. 3/2014.
- BIN R., *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992.
- BIN R., *Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 27 aprile 2015.
- BLANCHARD O., *Greece: Past Critiques and the Path Forward*, in *IMFdirect*, <https://blog-imfdirect.imf.org/2015/07/09/greece-past-critiques-and-the-path-forward/>.
- BOKROS L., DETHIER J.J., *Public Finance Reform During Transition. The Experience of Hungary*, The World Bank, Washington D.C., 1998.
- BOMBARDELLI M., COSULICH M. (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Cedam, Padova, 2005.
- BONNET P.A., *"Scuola a sgravio" e pluralismo scolastico*, Giuffrè, Milano, 1979.
- BORDIGNON M., FONTANA A., *Federalismo e istruzione. La scuola italiana nell'ambito del processo di decentramento istituzionale*, FGA Working Paper n. 34 (7/2010), consultabile in www.fga.it.
- BOSI P., *Corso di scienza delle finanze*, Il Mulino, Bologna, 2012.
- BUCCI G., *La Banca centrale e il potere economico-monetario*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Jovene, Napoli, 2012.
- BURGARELLA M., *Il finanziamento dell'istruzione*, in *Astrid-online*, 2008.
- CALAMANDREI P., *Difendiamo la scuola democratica*, in *Scuola democratica*, 1950, riportato in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2008.
- CAMPEDELLI M., CARROZZA P., PEPINO L. (a cura di), *Diritto di welfare*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- CAMPIONE V., BASSANINI F. (a cura di), *Istruzione bene comune. Idee per la scuola di domani*, Passigli Editore, Firenze 2011.
- CAMPIONE V., POGGI A., *Sovranità. Decentramento. Regole. I livelli essenziali delle prestazioni nell'istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2009.
- CAMPIONE V., *Riflessioni sull'autonomia scolastica*, in *Scuola democratica*, n. 1/2013.
- CAPONI R., *Salvaguardare l'euro con ogni mezzo? Il primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale tedesca*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2014.
- CAPUZZA V., PICOZZA E., SPIRITO N., *La buona scuola: introduzione alla riforma dell'istruzione italiana*, Giappichelli, Torino, 2016.
- CARLASSARE L., *"Norme generali regolatrici della materia" modificabili con regolamento? Un'ipotesi logicamente impossibile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009.

BIBLIOGRAFIA

- CARLASSARE L., *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2013.
- CARLI M., *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, Giappichelli, Torino, 1992.
- CARTABIA M., *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, relazione al Convegno *I principi di proporzionalità e ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale, anche in rapporto alla giurisprudenza delle Corti Europee*, Roma, 24-27 ottobre 2013, consultabile in www.cortecostituzionale.it.
- CASSELLA A., *La valutazione scolastica*, in F. Cortese (a cura di), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.
- CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006.
- CASTELLANETA M., *Debito sovrano: la CEDU dà spazio agli Stati. Colpiti i risparmiatori*, in www.marinacastellaneta.it, 29 luglio 2016.
- CHOUDHRY S. (eds.), *The Migration of Constitutional Ideas*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- CHRISTOFFERSEN J., *Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, Martinus Hijhoff Publishers, Leiden – Boston, 2009.
- CIOLLI I., *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, 5 novembre 2012.
- CIOLLI I., *I diritti sociali*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Jovene, Napoli, 2012.
- CIPOLLA C.M., *Istruzione e sviluppo. Il declino dell'analfabetismo nel mondo occidentale*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- CISOTTA R., GALLO D., *The Portuguese Constitutional Court Case Law on Austerity Measures: A Reappraisal*, in C. Kilpatrick, B. de Witte (eds.), *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*, EUI Working Papers, Law 2014/05.
- COCCONI M., *Gli ingredienti necessari per la ricetta di una «buona» autonomia scolastica*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2015.
- COCCONI M., *Le Regioni nell'istruzione dopo il nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 5/2007.
- COELHO G., DE SOUSA P.C., *«La morte dei mille tagli». Nota sulla decisione della Corte costituzionale portoghese in merito alla legittimità del bilancio annuale 2013*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 3/2013.
- COGNETTI S., *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Giappichelli, Torino, 2011.
- COHEN-ELIYA M., PORAT I., *Proportionality and Constitutional Culture*, Cambridge Studies in Constitutional Law, CUP, Cambridge, 2013.
- COINU G., *Per un diritto costituzionale all'istruzione adeguata*, Jovene, Napoli, 2012.

BIBLIOGRAFIA

- Commissione europea, *Fiscal Sustainability Report 2012*, consultabile in http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-8_en.pdf.
- Commissione Europea, *Funding of Education in Europe 2000-2012: The Impact of the Economic Crisis*, Eurydice Report, 2013, consultabile in eacea.ec.europa.eu.
- Commissione Europea, *National Sheets on Education Budgets in Europe 2013*, Eurydice – Facts and Figures, 2013, consultabile in eacea.ec.europa.eu.
- Commissione Europea, *National Sheets on Education Budgets in Europe 2014*, Eurydice – Facts and Figures, 2014, consultabile in eacea.ec.europa.eu.
- CONSTÂNCIO V., *The European Crisis and the Role of the Financial System*, in *Journal of Macroeconomics*, 39(2014).
- CONTIADES X., FOTIADOU A., *Social rights in the age of proportionality: Global economic crisis and constitutional litigation*, in *International Journal of Constitutional Law*, n. 3/2012.
- Copaff, *Condivisione tra i livelli di governo dei dati sull'entità e la ripartizione delle misure di consolidamento della finanza pubblica*, 16 gennaio 2014, consultabile in http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/documenti/Primo_rapporto_Copaff_su_entitx_e_ripartizione_misure_finanza_pubblica_gennaio_2014.pdf.
- CORONIDI F., *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il Patto Europlus*, in *Federalismi.it*, 7 marzo 2012.
- CORPACI A., *Le prospettive della legislazione regionale in materia di istruzione*, in *Le Regioni*, n. 1/2007.
- CORSO G., *Principi costituzionali sull'istruzione*, in C. Marzuoli (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- Corte dei conti, sez. autonomie, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali 2013*, deliberazione del 29 dicembre 2014, consultabile in http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2014/delibera_29_2014_sezaut_PARTE_I.pdf.
- Corte dei conti, sez. riunite in sede di controllo, *Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica*, marzo 2016, consultabile in http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2016/rapporto_coordinamento_finanza_pubblica_2016.pdf.
- CORTESE F. (a cura di), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.
- CORTESE F., *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte costituzionale tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Le Regioni*, n. 3/2010.
- CORTESE F., *Sul diritto-dovere all'istruzione e formazione tra potestà legislativa statale e competenze regionali: anatomia di un'interpretazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2010.
- CRISAFULLI V., *La scuola nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956.

BIBLIOGRAFIA

- CROCE M., *La scuola pubblica e la scuola privata*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Jovene, Napoli, 2014.
- D'ALOIA A., *Diritti sociali e politiche di uguaglianza nel "processo" costituzionale europeo*, in M. Scudiero (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Jovene, Napoli, 2002.
- D'ALOIA A., *Europa e diritti: luci e ombre dello schema di protezione multilevel*, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 1/2014.
- 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*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.
- D'AMICO M., *Riuscirà la Corte costituzionale a trovare una strada coerente per conoscere i costi delle sue decisioni e modularne gli effetti anche nel tempo?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015.
- DAWSON M., DE WITTE F., *Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis*, in *The Modern Law Review*, 2013, 76(5).
- DE BURCA G., DE WITTE B., *The delimitation of powers between the EU and its member states*, in A. Arnulf, D. Wincott (eds.), *Accountability and legitimacy in the European Union*, OUP, Oxford, 2002.
- DE GRAUWE P., *Economia dell'unione monetaria*, Il Mulino, Bologna, 2012.
- DE GRAUWE P., *The financial crisis and the future of the Eurozone*, Bruges European Economic Policy Briefings, n. 21/2010, consultabile in <https://www.coleurope.eu/sites/default/files/uploads/page/beep21.pdf>.
- DE LHONEUX E., VASSILOPOULOS C.A., *The European Stability Mechanism Before the Court of Justice of the European Union*, Springer, 2014.
- DE MARTIN G.C., *La parabola dell'autonomia scolastica*, in M. Bombardelli, M. Cosulich (a cura di) *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Cedam, Padova, 2005.
- DE NES M., *La Corte EDU entra nel merito della procedura di dissesto finanziario degli enti locali italiani*, in *DPCE online*, n. 4/2013.
- DE NES M., *The ESM and the Principle of Transparency*, in *Perspectives on Federalism*, n. 3/2015.
- DE SIMONE S., *I principi costituzionali della scuola paritaria*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1972.
- DE SIMONE S., *Il diritto scolastico nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1968.
- DE SIMONE S., *Pluralismo scolastico e scuola non statale*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1971.
- DE WITTE B., BEUKERS T., *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle*, in *Common Market Law Review*, 50, 2013.
- DE WITTE F., *Who funds the mobile students? Shedding some light on the normative assumptions underlying EU free movement law: Commission v. Netherlands*, in *Common Market Law Review*, (50) 2013.

BIBLIOGRAFIA

- DELLA CANANEA G., DUGATO M. (a cura di), *Diritto amministrativo e Corte costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006.
- DELLA CANANEA G., *Finanza e amministrazione pubblica*, in G. della Cananea, M. Dugato (a cura di), *Diritto amministrativo e Corte costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006.
- DETHIER J.J., SHAPIRO T., *Constitutional Rights and the Reform of Social Entitlements*, in L. Bokros, J.J. Dethier (eds.), *Public Finance Reform During Transition. The Experience of Hungary*, The World Bank, Washington D.C., 1998.
- DI CARPEGNA BRIVIO E., *Quali prospettive per le autonomie locali dopo l'introduzione dell'equilibrio di bilancio?*, in *Federalismi.it*, 16 settembre 2015.
- DICKMANN R., *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, 15 febbraio 2012.
- DONATI F., *Pubblico e privato nel sistema di istruzione scolastica*, in *Le Regioni*, n. 3/1999.
- DREHER A., *IMF Conditionality: Theory and Evidence*, in *Public Choice*, n. 1/2009.
- EICHENGREEN B., *The EMS crisis in retrospect*, NBER working paper series, Cambridge, 2000.
- EIBEL D., ROKICKA E., LEAMAN J. (eds.), *Welfare State at Risk. Rising Inequality in Europe*, Springer, 2014.
- ESPING-ANDERSEN G., MESTRES J., *Ineguaglianza delle opportunità ed eredità sociale*, in *Stato e mercato*, 2003.
- FABBRINI F., *Il Fiscal Compact: un primo bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2012.
- FABBRINI F., *The Euro-Crisis and the Courts: Judicial Review and the Political Process in Comparative Perspective*, in *Berkeley Journal of International Law*, 2014.
- FABRIZZI F., *La Corte e le province, tra Costituzione vigente e Costituzione riformata. Note a margine delle sentt. 143 e 159/2016*, in *Federalismi.it*, 20 luglio 2016.
- FAGNANI E., *La Corte si pronuncia nuovamente sul riparto di competenze in materia di istruzione e bocchia l'assunzione diretta dei docenti in Lombardia*, in *Le Regioni*, n. 4/2013.
- FAGNANI E., *Tutela dei diritti fondamentali e crisi economica: il caso dell'istruzione. Stato di attuazione, funzioni amministrative e finanziamento del sistema*, Giuffrè, Milano, 2014.
- FANTACCI L., PAPETTI A., *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2013.
- FEATHERSTONE K., *The Political Dynamics of the Vincolo Esterno: the Emergence of EMU and the Challenge to the European Social Model*, in «Queen's Papers on Europeanisation», 2001.
- FINOCCHIETTI C., FORONI M., PALLA P.G., STICCHI DAMIANI M., *Lo Spazio europeo dell'istruzione superiore. Verso il 2020*, Universitas Quaderni 27, Roma, 2013.
- FLEINER F., *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen, 1912.
- Fondazione Giovanni Agnelli (Fga), *Rapporto sulla scuola in Italia*, Bari, Laterza, 2010.

BIBLIOGRAFIA

- FONTANA G., *Art. 33*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006.
- FRACCHIA F., *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Giappichelli, Torino, 2008.
- FRANCO L., *L'«equivoca dizione» dell'art. 33, c. 2, Cost. tra «norme generali», principi fondamentali e legislazione regionale alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013.
- FURNO E., *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in *Federalismi.it*, 21 gennaio 2015.
- GALETTA D.U., *Il principio di proporzionalità*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012.
- GALETTA D.U., *La tutela dei diritti fondamentali (in generale, e dei diritti sociali in particolare) nel diritto UE dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 5-6/2013.
- GALLO F., *Federalismo fiscale e vincolo del pareggio di bilancio*, in *Astrid rassegna*, 2015.
- GORI G., *Article 14*, in S. Peers, T. Hervey, J. Kenner (eds.), A. Ward, *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Portland, Hart Publishing, 2014.
- GOSETTI DI STURMECK G., *La Corte Costituzionale alla ricerca di una «precisa linea di demarcazione tra “norme generali sull'istruzione” e “principi fondamentali” di tale materia»*, in *Federalismi.it*, 5 agosto 2009.
- GOTTLIEB SVAREZ C., *Vortrage über Recht und Staat*, Hermann Conrad and Gerd Kleinheyer (eds.), Cologne: Westdeutscher Verlag, 1960.
- GRASSO G., *Il costituzionalismo della crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012.
- GUARINO G., *Eurosistema. Analisi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 2006.
- GUAZZAROTTI A., *Crisi dell'euro e 'guerra delle razze'. Strategie di riattivazione del conflitto in Europa*, in *Rivista AIC*, 2015, n. 3.
- GUAZZAROTTI A., *Crisi economica e ruolo delle corti: quali contrappesi alla governance europea e internazionale?*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2013.
- GUELLA F., *La disciplina del finanziamento dell'autonomia funzionale scolastica e del diritto individuale all'istruzione*, in F. Cortese (a cura di), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.
- GUERIN P., LEPORE M., *La presenza della scuola paritaria in Italia: dati e tendenze*, in L. Ribolzi, G. Vittadini (cur.), *S.O.S. educazione. Statale, paritaria: per una scuola migliore*, Fondazione per la sussidiarietà, 2014.
- HARBO T.I., *The Function of the Proportionality Principle in EU Law*, in *European Law Journal*, n. 2/2010.
- HEINTZEN M., *Il principio di proporzionalità. Un cosmopolita tedesco del diritto costituzionale*, Mucchi Editore, Modena, 2015.
- HINAREJOS A., *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, OUP, Oxford, 2015.

- HOLMES S., SUNSTEIN C.R., *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- HOUSOS K., *Austerity and Human Rights Law: Towards a Rights-Based Approach to Austerity Policy, A Case Study fo Greece*, in *Fordham International Law Journal*, vol 39, 2015.
- IANUZZI A., *Norme generali sull'istruzione e riserva di legge*, in *Federalismi.it*, 29 dicembre 2010.
- IEO (Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund), *The IMF and the Crisis in Greece, Ireland and Portugal: An Evaluation by the Independent Evaluation Office*, July 8, 2016, consultabile in <http://www.ieo-imf.org/ieo/pages/CompletedEvaluation267.aspx>.
- JOERGES C., *Europe's Economic Constitution in Crisis and the Emergence of a New Constitutional Constellation*, in *German Law Journal*, n. 5/2014.
- KILPATRICK C., DE WITTE B. (eds.), *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*, EUI Working Papers, Law 2014/05
- KING J., *Judging Social Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.
- KLATT M., MEISTER M., *The Constitutional Structure of Proportionality*, Oxford University Press, Croydon, 2012.
- KLATT M., *Positive rights: Who decides? Judicial review in balance*, in *International Journal of Constitutional Law*, n. 2/2015.
- KOEDOODER C., *The Pringle Judgment: Economic and/or Monetary Union?*, in *Fordham International Law Journal*, 2013.
- LEDFORD K., *Formalizing the Rule of Law in Prussia: The Supreme Administrative Law Court, 1876-1914*", in *Central European History*, n. 2/2004.
- LENAERTS K., GUTMAN K., *The Comparative Law Method and the Court of Justice of the European Union*, in M. Andenas, D. Fairgrieve (eds.) *Courts and Comparative Law*, OUP, New York, 2015.
- LIETO S., *Trattare in modo eguale i diseguali? Nota alla sentenza n. 70/2015*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 maggio 2015.
- LONGO E., *Le relazioni giuridiche nel sistema dei diritti sociali. Profili teorici e prassi costituzionale*, Cedam, Padova, 2012.
- LONGO E., PIN A., *Don't Waste Your Vote (Again!). The Italian Constitutional Court's Decision on Election Laws: an Episode of Strict Comparative Scrutiny*, in *ICON'S Working Paper*, n. 10/2015.
- LUCIANI M., *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Politica del diritto*, n. 3/2000.
- LUCIANI M., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016.
- LUCIANI M., *Economia nel diritto costituzionale (ad vocem)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, Utet, Torino, 1990.
- LUCIANI M., *I fatti e la Corte. Sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987.

BIBLIOGRAFIA

- LUCIANI M., *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, Relazione al convegno "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Corte costituzionale, 22 novembre 2013.
- LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, in A. Pace (a cura di), *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Cedam, Padova, 1995.
- LUCIANI M., *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, relazione al XXVI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 2011, consultabile in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- LUPU N., RIVOSECCHI G., *Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del Parlamento*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2012.
- LUPPI S.F., *Studenti e diritto allo studio*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1999, vol. XV.
- LUTHER J., *Ragionevolezza (delle leggi) (ad vocem)*, in *Digesto*, pluris-cedam.utetgiuridica.it, 2011.
- MACCABIANI N., *Democrazia rappresentativa e solidarietà nella governance economica europea: una lettura alla luce delle previsioni del Two Pack*, in *Federalismi.it*, 15 ottobre 2014.
- MANZELLA A., LUPO N. (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giappichelli, Torino, 2014.
- MANZIN MAESTRELLI S., *Istruzione dell'obbligo (ad vocem)*, in *Digesto pubbl.*, IX, 4^a ed., Utet, Torino, 1994.
- MARCHESI C., *Relazione sui principi costituzionali riguardanti la cultura e la scuola*, Commissione per la Costituzione, I Sottocommissione.
- MARZUOLI C. (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- MARZUOLI C., *L'istruzione e il Titolo V: alcuni pericoli da evitare*, in *Le Regioni*, n. 1/2006.
- MASSA PINTO I., *La sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015 tra irragionevolezza come conflitto logico interno alla legge e irragionevolezza come eccessivo sacrificio di un principio costituzionale: ancora un caso di ipergiurisdizionalismo costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015.
- MEAGHER P., *Changing Hands: Governance and Transformation in Hungary's Financial Sector*, in *Review of Central and East European Law*, n. 1/2003.
- MEF, *Nota integrativa a legge di bilancio per l'anno 2016 e per il triennio 2016-2018 del Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca*, consultabile in www.mef.gov.it.
- MESSINEO D., *La garanzia del "contenuto essenziale" dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Giappichelli, Torino, 2012.
- MICHA E., *The long winding road towards justiciability of social rights during times of sovereign debt crisis*, in *Annuaire International des Droit de L'Homme*, 2012-2013, vol. II.

BIBLIOGRAFIA

- MICHETTI M., *La Corte, le Regioni e la materia dell'istruzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2005.
- Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, *La scuola in cifre. 2009-2010*, consultabile in <http://hubmiur.pubblica.istruzione.it>.
- MINNEI E., *Scuola pubblica e scuola privata. Gli oneri per lo Stato*, parte I, Giappichelli, Torino, 2003.
- MINNEI E., *Scuola pubblica e scuola privata. Gli oneri per lo Stato*, parte II, Giappichelli, Torino, 2004.
- MISCIONE M., *La fine del precariato pubblico ma non solo per la scuola*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, n. 8-9/2016.
- MOCHEGIANI M., *La tecnica decisoria della sentenza 178 del 2015: dubbi e perplessità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 settembre 2015.
- MORANA D., *I diritti a prestazione in tempo di crisi: istruzione e salute al vaglio dell'effettività*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013.
- MORBIDELLI G., PEGORARO L., REPOSO A., VOLPI M., *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2012.
- MORELLI A., *La Corte nel gioco dei bilanciamenti*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015.
- MORRONE A., *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2014.
- MORRONE A., *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, n. 3/2013.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo 2, Cedam, Padova, 1969.
- MORZENTI PELLEGRINI R., *Il principio di continuità in senso "istituzionale" e il nuovo ruolo di programmazione regionale in materia di istruzione*, in *Foro Amministrativo CDS*, n. 1/2004.
- MOSTACCI E., *Alla maniera di Asghar Farhadi. Le operazioni straordinarie della BCE nelle dinamiche della separazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2015.
- MOSTACCI E., *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, Costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Politica del diritto*, n. 4/2013.
- MUNDELL R., *A Theory of Optimum Currency Areas*, in *American Economic Review*, vol. 51, 1961, n. 4.
- MUSU I., *Il debito pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2012.
- NAPOLITANO G., *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2012.
- NICODEMO S., *L'istruzione tra "principi fondamentali" e "norme generali"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2006.
- NICODEMO S., *Le istituzioni della conoscenza nel sistema scolastico*, BUP, Bologna, 2013.
- NISTOR L., *Public Services and the European Union. Healthcare, Health Insurance and the Education Services*, Springer, The Hague, 2011.

BIBLIOGRAFIA

- NOGUEIRA DE BRITO M., *Putting Social Rights in Brackets? The Portuguese Experience with Welfare Challenges in Times of Crisis*, in C. Kilpatrick, B. de Witte (eds.), *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*, EUI Working Papers, Law 2014/05.
- NORI G., *La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale: qualche osservazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 maggio 2015.
- NUNZIATA E., *Il sistema dell'istruzione come rete estesa governata*, in V. Campione, F. Bassanini (a cura di), *Istruzione bene comune. Idee per la scuola di domani*, Passigli Editore, Firenze 2011.
- OECD, *Uno sguardo sull'istruzione 2014. Scheda Paese. Italia*, consultabile in www.oecd.org.
- PACE A. (a cura di), *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Cedam, Padova, 1995.
- PACE A., *Il diritto all'istruzione nel tempo di crisi*, in *Astrid Rassegna*, n. 4/2013.
- PACE M., *Il diritto all'istruzione nel recente rapporto del Relatore speciale del Consiglio dei diritti umani: luci ed ombre*, in *Diritti umani e Diritto internazionale*, n. 3/2013.
- PADOA-SCHIOPPA T., *The Euro and its Central Bank. Getting United after the Union*, The Mit Press, Cambridge, 2004.
- PARISI M., *L'autonomia dell'istruzione tra intervento pubblico ed iniziativa privata. Tendenze ed esiti delle recenti dinamiche legislative e giurisprudenziali*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3/2008.
- Parlamento europeo, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *The impact of the crisis on fundamental rights across Member States of the EU. Comparative Analysis*, consultabile in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL_STU\(2015\)510021_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL_STU(2015)510021_EN.pdf).
- PASOLINI R., *Spesa o risparmio? Qualche considerazione su una diversa modalità di finanziamento del sistema pubblico*, in L. Ribolzi, G. Vittadini (cur.), *S.O.S. educazione. Statale, paritaria: per una scuola migliore*, Fondazione per la sussidiarietà, 2014.
- PEGORARO L., *Giustizia costituzionale*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2012.
- PENASA S., *La persona e la funzione promozionale della scuola: la realizzazione del disegno costituzionale e il necessario ruolo dei poteri pubblici. I casi dell'istruzione delle persone disabili e degli alunni stranieri*, in F. Cortese (a cura di), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.
- PEPE G., *Necessità di un'adeguata motivazione della legge restrittivamente incidente nella sfera giuridica dei cittadini? Commento a sentenza Corte cost. n. 70/2015*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24 maggio 2015.
- PEREZ R., *Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal Compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2012.
- PEREZ R., *L'azione finanziaria europea nel tempo della crisi*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 5/2011.

BIBLIOGRAFIA

- PERULLI A., *Diritti sociali fondamentali e regolazione del mercato nell'azione esterna dell'Unione europea*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 2/2013.
- PERULLI A., *Globalizzazione e dumping sociale: quali rimedi?*, in *Lavoro e diritto*, n. 1/2011.
- PIN A. (a cura di), *Il diritto e il dovere dell'eguaglianza. Problematiche attuali di un principio risalente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.
- PIN A., LONGO E., *Dalla sentenza n. 10 alla n. 70 del 2015: quando la giustizia costituzionale diventa imprevedibile*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015.
- PIN A., LONGO E., *La sentenza n. 10 del 2015: un giudizio di proporzionalità "in concreto" o realistico*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24 aprile 2015.
- PINARDI R., *La Consulta ed il blocco degli stipendi pubblici: una sentenza di «incostituzionalità sopravvenuta?»*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1 settembre 2015.
- PINO G., *Diritti fondamentali e principio di proporzionalità*, in *Ragion pratica*, 43, dicembre 2014.
- PITRUZZELLA G., *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2012.
- PITRUZZELLA G., *Provvidenze alla scuola e provvidenze agli alunni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995.
- POGGI A., *Art. 34*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006.
- POGGI A., *I lep e la cittadinanza sociale: nesso essenziale per l'attuazione del Titolo V in materia di istruzione*, in V. Campione, F. Bassanini (a cura di), *Istruzione bene comune. Idee per la scuola di domani*, Passigli Editore, Firenze 2011.
- POGGI A., *Il d.d.l. sulla Buona scuola: discussione sulle politiche scolastiche o scontro sull'idea "concertazione" sindacale?*, in *Federalismi.it*, 6 maggio 2015.
- POGGI A., *Il diritto allo studio fra Stato, Regioni e autonomie nel dettato costituzionale e nell'evoluzione normativa*, in L. Violini (a cura di), *Il diritto allo studio nell'Università che cambia*, Giuffrè, Milano, 2002.
- POGGI A., *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, 2002.
- POGGI A., *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 5/2005.
- POGGI A., *Le autonomie funzionali, tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano, 2001.
- PORTUESE A., *Principle of Proportionality as Principle of Economic Efficiency*, in *European Law Journal*, n. 5/2013.
- POTOTSCHING U., *Istruzione (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIII, Giuffrè, Milano, 1973.

BIBLIOGRAFIA

- POTOTSCHNIG U., *Insegnamento, istruzione, scuole*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961.
- POULOU A., *Austerity and European Social Rights: How Can Courts Protect Europe's Lost Generation?*, in *German Law Journal*, n. 6/2014.
- PRZYBYLSKI B.K., *Unsuccessful in Education: Early School Leaving*, in D. Eißel, E. Rokicka, J. Leaman (eds.), *Welfare State at Risk. Rising Inequality in Europe*, Springer (ebook), Switzerland, 2014.
- RADAELLI C.M., *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?*, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, 2003.
- RENNA M., *Le scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione*, in *Diritto amministrativo*, n. 4/2002.
- RENNA M., SAITTA F. (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012.
- RIBOLZI L., *Scuole paritarie, un diritto e un risparmio per lo Stato*, in www.ilsole24ore.com, 25 maggio 2013.
- RIBOLZI L., VITTADINI G. (a cura di), *S.O.S. educazione. Statale, paritaria: per una scuola migliore*, Fondazione per la sussidiarietà, 2014.
- RINALDI P.G., *Istituzioni scolastiche e autonomie territoriali*, in F. Cortese (a cura di), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.
- RIVISECCHI G., *Amministrazione, governo dell'economia e vincoli di bilancio*, in G.C. De Martin, D. Morana, *Amministrazione e democrazia*, Cedam, Padova, 2013.
- RIVISECCHI G., *Diritti e debiti. Uguaglianza e sostenibilità dello Stato costituzionale contemporaneo*, in A. Pin (a cura di), *Il diritto e il dovere dell'eguaglianza. Problematiche attuali di un principio risalente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.
- RIVISECCHI G., *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012.
- RIVISECCHI G., *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007.
- RIVISECCHI G., *Ragionando sull'introduzione dell'equilibrio di bilancio, tra incompiuta attuazione della riforma e anticipazioni della giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, rassegna 4/2016.
- ROCHOLL J., STAHRER A., *Where did the Greek Bailout Money Go?*, ESMT (European School of Management and Technology) White Paper, WP-16-02, 2016, consultabile in <https://www.esmt.org/where-did-greek-bailout-money-go>.
- ROLLA G., *La tutela costituzionale dei diritti*, III, Giuffrè, Milano, 2003.
- ROSENFELD M., SAJÓ A. (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, OUP, Oxford, 2012.
- ROSSI E., ADDIS P., BIONDI DAL MONTE F., *La libertà di insegnamento e il diritto all'istruzione nella Costituzione italiana*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2016.
- ROVAGNATI A., *Sulla natura dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2009.

BIBLIOGRAFIA

- RUFFERT M., *The European Debt Crisis and European Union Law*, in *Common Market Law Review*, 2011.
- RUGGERI A., *La Corte costituzionale e la gestione sempre più “sregolata” dei suoi processi*, in *Questione giustizia*, 27 luglio 2015.
- RUGGERI A., SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2009.
- RUOTOLO M., CAREDDA M., *Virtualità e limiti del potere di regolazione degli effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità. A proposito della pronuncia sulla c.d. Robin tax*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015.
- SAITTO F., *La ‘solitudine’ delle corti costituzionali? Sindacato sulle misure di austerità e protezione dei diritti sociali tra giudici nazionali e Corte Edu*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2016.
- SALAZAR C., *Crisi economica e diritti fondamentali – Relazione al XXVIII convegno annuale dell’AIC*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013.
- SALAZAR C., *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2000.
- SALAZAR C., *Le dimensioni costituzionali del diritto all’istruzione: notazioni nel tempo della crisi*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell’istruzione*, Jovene, Napoli, 2014.
- SALOMON M.E., *Of Austerity, Human Rights and International Institutions*, LSE Law, Society and Economy Working Papers 2/2015, consultabile in <http://www.lse.ac.uk/humanRights/documents/2015/salomonWpsAusterity.pdf>.
- SANDULLI A., *Contro il mercato dell’istruzione scolastica*, in *Costituzionalismo.it*, 30 marzo 2009.
- SANDULLI A., *Il buono-scuola agli alunni delle scuole paritarie: perplessità e prospettive*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1/2004.
- SANDULLI A., *Il sistema nazionale di istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- SANDULLI A., *Istruzione*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006.
- SANDULLI A., *L’autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, in M. Bombardelli, M. Cosulich (a cura di), *L’autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Cedam, Padova, 2005.
- SARACINI P., *I precari nella Scuola e il diritto dell’Unione: una decisione della Corte di Giustizia tanto attesa quanto prevedibile*, in *Federalismi.it*, 11 febbraio 2015.
- SARTOR G., *La logica della proporzionalità: il ragionamento con magnitudini non numeriche*, in *Rivista di filosofia del diritto*, n. 2/2012.
- SCACCIA G., *Norme generali sull’istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discrezionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2005.
- SCHLINK B., *Proportionality*, in M. Rosenfeld, A. Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, OUP, Oxford, 2012.

BIBLIOGRAFIA

- SCHMITT C., *La tirannia dei valori*, Adelphi, Milano, 2008.
- SCICLUNA N., *Politization without democratization: How the Eurozone crisis is transforming EU law and politics*, in *I-CON*, n. 3/2014.
- SCUDIERO M. (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Jovene, Napoli, 2002.
- SEN A., *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano, 2000.
- SOMMA A., *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, DeriveApprodi, Roma, 2014.
- SOMMA A., *Scontro tra capitalismo, crisi del debito e diritti fondamentali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2013.
- SØRESEN A., *Welfare States, Family Inequality, and Equality of Opportunity*, in *Research in Social Stratification and Mobility*, 2006.
- SPAGNA MUSSO E., *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Morano Editore, Napoli, 1961.
- STADERINI F., *La disciplina costituzionale della scuola privata con particolare riferimento all'istruzione universitaria*, in *Rassegna parlamentare*, 1972.
- STONE SWEET A., MATHEWS J., *Proportionality Balancing and Global Constitutionalism*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 2008.
- TIGANO M., *Istruzione religiosa, giurisprudenza amministrativa e novità legislative: dal «buona scuola» alla «buona scuola»*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3/2015
- TORRETTA P., *Prove di “federalismo scolastico”: la Corte oppone il limite dello “norme generali sull'istruzione” come garanzia dello statuto ‘minimo’ (nazionale) della scuola. Note a Corte cost. nn. 309 e 334 del 2010*, in *Federalismi.it*, 23 marzo 2011.
- TOSATO G.L., *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *Astrid-online*, 6 luglio 2012.
- TRÄGER J., *Social Inequalities of Families in Europe*, in D. Eißel, E. Rokicka, J. Leaman (eds.), *Welfare State at Risk. Rising Inequality in Europe*, Springer, 2014.
- Treelle, *Scuole pubbliche o solo statali? Per il pluralismo dell'offerta. Francia, Olanda, Inghilterra, USA e il caso Italia*, Quaderno n. 10, giugno 2014, consultabile in www.treelle.org.
- TROISI M., *La Corte tra «norme generali sull'istruzione» e «principi fondamentali». Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali*, in *Le Regioni*, n. 3/2010.
- TROVATI G., *Per il settore una disciplina davvero ingestibile*, in www.scuola24.ilsole24ore.com, 27 luglio 2015.
- TUBERTINI C., *Risorse economiche come elemento di uniformazione*, in L. Vandelli, F. Bassanini (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle regioni*, Il Mulino, Bologna, 2012.
- UN General Assembly, *Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all*

BIBLIOGRAFIA

- human rights, particularly economic, social and cultural rights*, Cephas Lumina, Mission to Greece, (22-27 April 2013), 27 March 2014.
- VANDELLI L., BASSANINI F. (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle regioni*, Il Mulino, Bologna, 2012.
- VEGAS G., *Il nuovo bilancio pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- VETTOREL A., *The European Stability Mechanism: Human Rights Concerns Without Responsibilities?*, in *Perspectives on Federalism*, n. 3/2015.
- VIOLINI L. (a cura di), *Il diritto allo studio nell'Università che cambia*, Giuffrè, Milano, 2002.
- VIOLINI L., CERLINI S., *Il sistema della «Dote» in Lombardia: prime riflessioni su un'esperienza in atto*, in *Rivista di diritto e sicurezza sociale*, n. 1/2011.
- VITERBO A., CISOTTA R., *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 2/2012.
- VON BOGDANDY A., IOANNIDIS M., *Systemic Deficiency in the Rule of Law: What it is, What has been done, What can be done*, in *Common Market Law Review*, 2014.
- VON STEIN L., *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage*, a cura di V.G. Salomon, vol. III, München, Masken, 1921.
- WEILER J.H.H., *Il sistema comunitario europeo*, Il Mulino, Bologna, 1985.
- WEINRIB L.E., *The Postwar Paradigm and American Exceptionalism*, in S. Choudhry (eds.), *The Migration of Constitutional Ideas*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992.
- ZAGREBELSKY G., *Problemi in ordine ai costi delle sentenze della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'articolo 81, ultimo comma, della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1993.
- ZINGALES L., *Europa o no. Sogno da realizzare o incubo da cui uscire*, Rizzoli, Milano, 2014.

Estratto per riassunto della tesi di dottorato

Studente: Matteo De Nes

matricola: 956055

Dottorato: Diritto, Mercato e Persona

Ciclo: XXIX

Titolo della tesi : Diritti costituzionali e misure di austerità nell'Eurozona. Dalla giurisprudenza della crisi al caso del diritto all'istruzione in Italia.

Abstract:

La tesi affronta il problema della tutela dei diritti costituzionali fondamentali nel quadro dell'attuale crisi economica dell'Eurozona, soffermandosi in particolare sul caso del diritto all'istruzione in Italia. Dopo aver analizzato la dinamica del vincolo esterno che grava sugli Stati membri dell'UEM, il lavoro indaga le conseguenze derivanti dall'adozione delle politiche di *austerity*, analizzando il ruolo svolto dalle corti supreme e costituzionali (in particolare dalla Corte costituzionale italiana) nel problematico bilanciamento tra diritti ed asserite esigenze di bilancio.

La seconda parte del lavoro analizza quindi la disciplina costituzionale dei diritti all'istruzione e allo studio e il relativo finanziamento in Italia, tenendo conto dei più recenti interventi normativi. La riflessione si incentra, in ultima analisi, sul *case-study* concernente il finanziamento delle scuole private paritarie, in cui confluiscono numerosi profili, dalla garanzia di diritti sociali e di libertà ai vincoli finanziari.

This dissertation addresses the problem of protecting fundamental constitutional rights during the current economic crisis of the Eurozone, with a focus on the right to education in Italy.

This dissertation provides an analysis of the external constraint dynamic that binds EMU Member States, followed by an investigation of the numerous concerns arising from austerity policies. In this legal arena, Supreme and Constitutional Courts of Member States have played a crucial – and problematic – role in balancing fundamental rights and financial needs. In this dissertation, specific attention has been given to the jurisprudence of the Italian Constitutional Court.

The second part of the dissertation, then, analyzes the Italian constitutional provisions on the right to education and the funding system for educational services, taking into consideration the most recent legislative reforms.

Finally, the dissertation argues that the problem of public funding of private schools could be considered as a significant case study of the impact of the economic crisis on individual rights, since multiple relevant aspects are concurrently involved: the right to access to the educational system, freedom of education, and financial constraints.

Firma dello studente
