

## La retribuzione in tempi di crisi: diritto sociale fondamentale o variabile dipendente?\*

Giancarlo Ricci

1. La parabola della retribuzione: da diritto sociale incondizionato a variabile dipendente dall'economia (e dal debito pubblico)	264
2. La questione retributiva e la crisi di nuovo conio. Notazioni preliminari	266
3. La governance economica sovranazionale e le misure di austerità incidenti sulle retribuzioni: una panoramica sugli «Stati periferici» dell'Ue	268
3.1. Il primo obiettivo: reindirizzare in senso competitivo (affievolendo le tutele) le dinamiche retributive nel lavoro privato	270
3.2. Il secondo obiettivo: ridurre il costo del lavoro nel settore pubblico	271
4. Il vaglio giudiziale di conformità delle misure che incidono sul diritto alla retribuzione rispetto alle Carte dei diritti sociali fondamentali: da Lussemburgo a Strasburgo, passando per le Corti nazionali	273
4.1. I giudizi dinanzi alle Corti dell'Unione europea: una tappa senza esito	273
4.2. Le misure di contenimento delle retribuzioni dei dipendenti pubblici dinanzi alle Corti nazionali: gli esiti del bilanciamento fra il diritto al reddito e l'interesse generale al risanamento economico-finanziario	274
4.3. L'opinione della Corte europea dei diritti dell'uomo: eccezionalità della situazione di crisi e proporzionalità "condizionata" delle decurtazioni retributive nel lavoro pubblico	277
5. Per concludere	278
BIBLIOGRAFIA	280

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT – 113/2014

## 1. La parabola della retribuzione: da diritto sociale incondizionato a variabile dipendente dall'economia (e dal debito pubblico)

C'è stato un tempo in cui, nel contesto dell'espansione garantista delle tutele del lavoro subordinato parallelo al *boom* dell'economia, il diritto alla retribuzione ha assunto il rango di diritto sociale «incondizionato». Era l'epoca del trentennio glorioso, a partire dal dopoguerra e sino alla metà degli anni settanta: consacrato dai *Bill of Rights* internazionali<sup>1008</sup> e da alcune Carte Costituzionali del dopoguerra<sup>1009</sup>, il diritto alla retribuzione si è caratterizzato, in quel contesto, come uno dei pilastri portanti dei modelli sociali nazionali<sup>1010</sup>.

Quel che accade nel caso italiano è sintomatico del *trend* descritto.

Il diritto alla retribuzione si radica, nella dinamica della contrattazione collettiva, come elemento a crescente intensità garantista, registrandosi, fra la fine degli anni sessanta e i primi anni settanta, «risultati (...) notevoli a livello di fabbrica e di categorie industriali (...) con un'eccezionale dinamica salariale (che provoca la più rilevante redistribuzione del reddito fra salario e profitto registratasi nel dopoguerra)»<sup>1011</sup>.

Di più. Ottenuta con l'accordo interconfederale del 18 aprile 1969 l'abrogazione delle «gabbie salariali»<sup>1012</sup>, le organizzazioni sindacali tendono a blindare il valore reale delle retribuzioni con il ricorso all'istituto della scala mobile, in una logica che, negli anni settanta, si fa spiccatamente egualitaria, come testimonia il celebre accordo Lama – Agnelli del 1975 sul «punto unico di contingenza».

Da qui l'affermarsi della retribuzione come variabile indipendente dalle dinamiche e dagli andamenti dei processi economici o dei singoli settori produttivi. Ma altresì indipendente dalla produttività e dall'efficienza dei servizi pubblici, come segnala una crescita delle retribuzioni nella pubblica amministrazione incontrollata e irrazionale, anche a causa degli interessi clientelari che in tal modo si intendevano soddisfare<sup>1013</sup>.

Quella fase, di vigoria del diritto alla retribuzione in tempi di affluenza economica, era però destinata ad esaurirsi.

<sup>1008</sup> Art. 23, par. 3 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948; art. 7 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali del 1966; Parte I, par. 4 e Parte II, art. 4 della Carta sociale del 1962; art. 5 della Carta dei diritti sociali fondamentali dell'Ue del 1989. Più di recente l'art. 31, par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue (c.d. Carta di Nizza-Strasburgo) riconosce il «diritto di ogni lavoratore a condizioni di lavoro sane, sicure, dignitose».

<sup>1009</sup> L'art. 36, comma 1, Cost. garantisce il diritto alla retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro e sufficiente ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa. Sul diritto alla retribuzione sufficiente o adeguata v. anche l'art. 35 Cost. spagnola; l'art. 59 Cost. portoghese; l'art. 22 Cost. greca; evocano il diritto alla retribuzione adeguata alle esigenze del lavoratore e della famiglia anche il Preambolo alla Cost. francese del 1946 e l'art. 75 Cost. danese.

<sup>1010</sup> Cfr. PALIER, *Social policy paradigms, welfare state reforms and the crisis*, in *Stato e mercato*, 2013, 37; BORDOGNA, *La regolazione del lavoro nel capitalismo che cambia: fosche prospettive?*, *ibid.*, 2012, 15.

<sup>1011</sup> CELLA, *L'azione sindacale nella crisi italiana*, in Graziano, Tarrow (a cura di), *La crisi italiana. vol. I. Formazione del regime repubblicano e società civile*, Einaudi, Torino, 1979, 279.

<sup>1012</sup> Cfr. TURONE, *Storia del sindacato in Italia*, Laterza, Bari, 1975, 448.

<sup>1013</sup> Cfr. CELLA, *op. cit.*, 279; GORRIERI, *La giungla retributiva*, Il Mulino, Bologna, 1972.

Il *turning point* è rappresentato dalla crisi economica – la prima con forti elementi di interdipendenza globale<sup>1014</sup> – scoppiata poco prima della metà degli anni settanta. I diritti sociali mostrano la corda. Il diritto alla retribuzione, in particolare, posizionato sullo scivoloso crinale fra compatibilità economiche e istanze di protezione sociale, è direttamente condizionato dall'incedere di politiche economiche che assumono ora matrice recessiva.

In Italia, è il più importante *leader* sindacale dell'epoca, Luciano Lama, a tracciare lo spartiacque fra «il prima e il dopo» la crisi, annunciando, con una nota intervista al quotidiano *La Repubblica* la fine della stagione della retribuzione come variabile indipendente<sup>1015</sup>. La presa di coscienza, anche da parte sindacale, della fine di un'epoca si accompagnerà a fatti normativi particolarmente rilevanti: l'avvento della legislazione dell'emergenza, che incide in modo significativo, fra l'altro, sulla materia retributiva<sup>1016</sup>, aprendo la strada alla fine degli automatismi salariali e, in particolare, del meccanismo della scala mobile<sup>1017</sup>.

Il solco era però definitivamente tracciato e verrà ulteriormente approfondito dal processo di integrazione economica e monetaria a livello europeo. In un quadro politico-istituzionale in corso di rapida trasformazione, la questione salariale affronta infatti un nuovo delicato tornante.

Mentre nel settore privato si radica, al pari di quanto avviene in altri paesi europei con i patti di concertazione sociale, la strategia della «moderazione salariale», avviata con gli accordi interconfederali degli anni ottanta e culminata nel Protocollo sul costo del lavoro e le politiche dei redditi del luglio 1993<sup>1018</sup>, nel settore pubblico la dinamica delle retribuzioni – rimasta sostanzialmente impermeabile alle crisi degli anni settanta e ai processi di ristrutturazione degli anni ottanta – è ora invece chiamata in causa. Una severa politica di razionalizzazione del costo del lavoro pubblico è avviata con il «decreto Amato» del 1992<sup>1019</sup>, che realizza – per dirla con Corte Cost. n. 296/1993 – una «sostanziale cristallizzazione del globale trattamento economico in atto dei dipendenti pubblici» mediante una «serie di norme diretta a colpire tutti gli elementi significativi del trattamento economico dei dipendenti pubblici».

Si delinea un modello, destinato a trovare ulteriori conferme e a conoscere successivi sviluppi, in cui la misura del diritto alla retribuzione è strutturalmente condizionata, nel settore privato, dalle

<sup>1014</sup> Cfr. COLOMBO, *Tempi decisivi. Natura e retorica delle crisi internazionali*, Feltrinelli, Milano, 2014, 123.

<sup>1015</sup> Era il 24 gennaio 1978. L'intervista è stata ripubblicata nell'ottobre 2011 sul *blog* di Pietro ICHINO, con un breve commento del medesimo autore: v. la pagina *web* [www.pietroichino.it](http://www.pietroichino.it).

<sup>1016</sup> Cfr. TOSI, *La retribuzione nel diritto del lavoro dell'emergenza*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1979, 511 ss.

<sup>1017</sup> Cfr. BORDOGNA, *Le relazioni industriali in Italia dall'accordo Lama-Agnelli alla riforma della scala mobile*, in Malgeri, Paggi (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta. vol. III. Partiti e organizzazioni di massa*, Rubbettino editore, Soveria Mannelli, 189. Ne risentirà, in qualche modo, anche la longeva prassi giurisprudenziale mirata all'adeguamento delle retribuzioni insufficienti ai sensi dell'art. 36, comma 1, Cost.: le condizioni socio-economiche della zona o le dimensioni dell'azienda o, ancora, le condizioni di crisi aziendale diventano parametri (peraltro non univocamente) utilizzati dai giudici del lavoro per adeguare al ribasso i salari ritenuti non conformi ai criteri della disposizione costituzionale, nel senso di applicare il *quantum* salariale fissato dal Ccnl, ma decurtato in dipendenza di qualcuno dei fattori prima indicati: sul punto sia consentito rinviare a RICCI, *Il diritto alla retribuzione adeguata. Tutele costituzionali e crisi economica*, Giappichelli, Torino, 2012, spec. cap. II; ID., *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, in *Lav. dir.*, 2011, 642 ss.; v. anche, da ultimo, BELLOMO, *Autonomia collettiva e clausole generali*, Relazione alle giornate di studio Aidlass su "Clausole generali e diritto del lavoro", Roma, Università La Sapienza, 29-30 maggio 2014, <http://www.aidlass.it/convegni/convegni/documenti-1/giornate-di-studio-aidla-prof-bellomo.pdf>; CATAUDELLA, *La retribuzione al tempo della crisi. Tra principi costituzionali ed esigenze del mercato*, Giappichelli, Torino, 2013, 96 ss.

<sup>1018</sup> Cfr. D'ANTONA, *Il Protocollo sul costo del lavoro e "l'autunno freddo" dell'occupazione*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1993, I, 411.

<sup>1019</sup> In particolare v. l'art. 7 d. l. n. 384 del 1992, conv. in l. n. 438 del 1992.

compatibilità macroeconomiche e, nel settore pubblico, dalla sostenibilità complessiva dei livelli stipendiali.

Tali trasformazioni non avvengono certamente in modo indolore, generando al contrario rilevanti contraccolpi sociali, con riflessi sul versante giuridico-istituzionale.

In Italia, il riconoscimento costituzionale del diritto alla retribuzione (e delle garanzie poste a presidio della contrattazione collettiva come «autorità salariale») legittima il ricorso alla Corte costituzionale quale garante della legalità dei provvedimenti che impattano negativamente sul diritto alla retribuzione.

La Corte costituzionale assevera però, in linea di principio, i provvedimenti sottoposti a censura, confermando, per parte sua, che la stagione della retribuzione come «variabile indipendente» è ormai conclusa. Denegata l'esclusività della contrattazione collettiva quale fonte di regolazione del trattamento economico, la Corte evidenzia come l'adeguatezza retributiva canonizzata dall'art. 36, comma 1, Cost., non sia messa seriamente a repentaglio da misure parzialmente limitative delle retribuzioni (Corte Cost. n. 43/1980; n. 141/1980).

Anzi, con sent. n. 34/1985, la Corte si cimenta in una positiva valutazione, tipica dell'analisi economica del diritto, degli obiettivi macroeconomici delle misure contestate, enfatizzandone le finalità anti-inflazionistiche nel contesto dell'emergenza economica.

Per altro verso, preciserà più tardi la Corte, trattandosi di operare un bilanciamento fra l'interesse pubblico al buon andamento dell'economia e il diritto dei lavoratori a una retribuzione adeguata, la validità delle misure riduttive del salario va pur sempre misurata secondo il metro della necessaria eccezionalità e provvisorietà delle stesse. La clausola *salus rei publicae suprema lex esto* legittima infatti l'adozione di misure congiunturali, in corrispondenza degli obiettivi di riequilibrio finanziario perseguiti e per il tempo strettamente necessario a ciò (Corte Cost. n. 697/1988; n. 124/1991).

Un principio, quello di transitorietà delle misure di sacrificio nell'ottica del bilanciamento fra esigenze economiche e tutela dei diritti sociali, che verrà ribadito dalla giurisprudenza costituzionale sulle misure normative di contenimento del costo del lavoro pubblico, racchiuse nel «decreto Amato», ivi evidenziandosi, con Corte Cost. n. 245/1997 (ribadita dall'ord. n. 299/1999), la rilevanza degli «obiettivi fondamentali di politica economica e dei vincoli derivanti dal processo di integrazione europea», con i dovuti effetti sulla retribuzione come elemento di costo da tenere sotto costante e rigoroso controllo<sup>1020</sup>.

Si tratta di un *trend* giurisprudenziale il cui materiale ritorna utile nell'attuale congiuntura, contrassegnata da una ben più complessa crisi: economica e, insieme, del debito pubblico.

## 2. La questione retributiva e la crisi di nuovo conio. Notazioni preliminari

Nei due decenni che precedono la “grande crisi”, la questione retributiva è stata tematizzata con prevalente riguardo al profilo delle diseguaglianze fra titolari di reddito da lavoro, registrandosi l'iniquo divaricarsi – nell'arco di un periodo invero non breve, facente seguito alla fine del trentennio glorioso – della forbice fra i livelli retributivi. In questo *humus* sfavorevole s'innesta la crisi

<sup>1020</sup> In argomento v. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rassegna parlamentare*, 2013, 800-801.

scoppiata negli Stati Uniti fra il 2007 e il 2008 e rapidamente propagatasi in altre parti del mondo, fra cui l'Europa, divenutane ad un certo punto l'epicentro più sensibile.

La si può definire una crisi di nuovo conio perché, rispetto alle fenomenologie tradizionali, comprese quelle sviluppatasi fra gli anni settanta e gli anni novanta, presenta tratti morfologici del tutto peculiari.

Anzitutto, il tratto globale della crisi. E ciò non solo in senso geo-economico. Basti pensare a come il «focolaio finanziario» (crisi delle banche e delle istituzioni finanziarie) si sia giustapposto a quello più tipicamente «europeo», alimentato dal peso e dall'instabilità dei debiti sovrani di alcuni paesi appartenenti all'Ue<sup>1021</sup>.

In secondo luogo, il tratto durevole. Sia per intrinseca forza, sia perché, come detto, essa chiama in causa, specie in Europa, le politiche di gestione del debito pubblico, richiedendo che, da qui in futuro, queste siano ispirate a maggior oculatezza, la crisi di nuovo conio si configura come un fattore che condiziona, in maniera per certi versi strutturale, l'assetto inter-ordinamentale europeo e le sottese dinamiche economico-finanziarie.

In terzo luogo, v'è il «focolaio sociale» della crisi, derivato, come detto, dal sedimento di ineguaglianza nella distribuzione dei redditi da lavoro stratificatosi negli ultimi decenni<sup>1022</sup>. Tale fattore non solo ha contribuito a ingenerare la crisi, alimentando, negli Stati Uniti ma anche altrove, il fenomeno della «economia del debito»<sup>1023</sup>. Soprattutto, ha amplificato a dismisura gli effetti della crisi<sup>1024</sup>. Infatti, la logica dell'*austerità* e il vincolo del risanamento dei conti<sup>1025</sup> hanno finito per determinare esiti di ulteriore compressione dei redditi proprio a detrimento di quelle porzioni di popolazione che già versavano in situazione di difficoltà economica<sup>1026</sup>.

È in questo contesto di squilibri economico-finanziari e di fattori di sofferenza sociale che le politiche di contrasto alla crisi e di risanamento finanziario finiscono, in Europa, per incidere sulla carne viva delle tutele sociali. Mettendo a rischio il «sogno europeo» così vividamente tratteggiato, qualche tempo addietro, in un noto saggio di Jeremy Rifkin<sup>1027</sup>. O, per essere più precisi, incrinando le certezze di superiorità europea sulla tenuta del proprio «modello sociale». Di questo

<sup>1021</sup> Cfr. MAGATTI, *La grande contrazione. I fallimenti della libertà e le vie del suo riscatto*, Feltrinelli, Milano, 2012, 83 ss.; v. anche AMATO, *Un amore difficile*, in Amato, Galli della Loggia, *Europa perduta?*, Il Mulino, Bologna, 2014, 23-24; MENY, *L'Unione europea: too big to fail?*, in *Il Mulino*, 2014, 190.

<sup>1022</sup> V. ancora MAGATTI, *op. cit.*, 105 ss.

<sup>1023</sup> Cfr. MAGATTI, GHERARDI, *Una nuova prosperità. Quattro vie per una crescita integrale*, Feltrinelli, Milano, 2014, 47.

<sup>1024</sup> V. STIGLITZ, *Il prezzo della disuguaglianza. Come la società di oggi minaccia il nostro futuro*, Einaudi, Torino, 2013; nonché GALLINO, *Il colpo di stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Einaudi, Torino, 2013, spec. 48 ss.; ID., *Più democrazia vuol dire più welfare*, in *MicroMega*, 2014, n. 3, 48; da ultimo FRANZINI, GRANAGLIA E RAITANO, *Dobbiamo preoccuparci dei ricchi?*, Il Mulino, Bologna, 2014.

<sup>1025</sup> Per una definizione delle misure di austerità v. MOLA, *Profili di compatibilità delle misure di austerità con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in Adinolfi, Vellano (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro. Profili giuridici*, Giapichelli, Torino, 2012, 82: «si possono designare in maniera approssimativa quegli interventi restrittivi di politica economica e sociale ritenuti funzionali al consolidamento delle finanze pubbliche, nel contesto della risposta alla crisi del debito sovrano e più in generale della riforma della *governance* economica della zona euro e dell'intera Unione europea, al fine di salvaguardare la stabilità finanziaria dell'Unione».

<sup>1026</sup> V. SARACENO, *Le nuove geometrie delle disuguaglianze*, in *La Repubblica*, 29 giugno 2014, 20.

<sup>1027</sup> RIFKIN, *Il sogno europeo*, Mondadori, Milano, 2004.

il diritto ad una retribuzione equa costituisce uno dei pilastri più solidi. Si vedrà, nelle pagine seguenti, se e come le strategie di risanamento abbiano inciso su di esso in senso *destruens*.

### 3. La governance economica sovranazionale e le misure di austerità incidenti sulle retribuzioni: una panoramica sugli «Stati periferici» dell'Ue

Come ha scritto di recente Ernesto Galli Della Loggia<sup>1028</sup>, l'Europa ha commesso l'esiziale errore di non edificare un'autentica *dimensione politica*, supponendo presuntuosamente che la *dimensione economica e normativa*, costruita intorno al riconoscimento delle libertà di mercato e al presidio di una sovrabbondante architettura giuridica, potesse supplire all'assenza del «fattore politico»<sup>1029</sup>. Quando però la crisi americana si è riversata, mutando parzialmente pelle, sulle sponde del vecchio continente, le strutture istituzionali eurounitarie hanno rivelato una fragilità solo occultata dal possesso di una moneta (che continua paradossalmente ad essere) fra le più forti del mondo.

La reazione è stata peraltro impetuosa. Affidandosi ad articolati strumenti di normazione, in un ibrido *mix* di misure di diritto dell'Ue e accordi intergovernativi ascrivibili al rango di fonti di diritto internazionale, gli organismi eurounitari si sono cimentati in una complessa opera di riscrittura delle regole di convivenza economico-finanziaria<sup>1030</sup>. Ne è scaturita la c.d. *governance* economica europea, nella quale, accanto agli strumenti, opportunamente rielaborati, di coordinamento economico (e di relativa sorveglianza), si segnalano quelli diretti ad assicurare la stabilità finanziaria, insieme alle innovative procedure di sostegno a favore degli Stati in situazioni di emergenza nell'ambito della c.d. «condizionalità»<sup>1031</sup>.

Sotto quest'ultimo aspetto, le misure sovranazionali si segnalano per gli «effetti diretti e indiretti» sul diritto del lavoro<sup>1032</sup> e, in particolare, sul diritto alla retribuzione e sul complesso delle fonti che lo regolano<sup>1033</sup>.

<sup>1028</sup> GALLI DELLA LOGGIA, *Gli errori e la speranza*, in Amato, Galli della Loggia, *Europa perduta?*, Il Mulino, Bologna, 73 ss.

<sup>1029</sup> V. anche MENY, *op. cit.*, 184.

<sup>1030</sup> Cfr. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2013, 1; PINELLI, *Le misure di contrasto alla crisi dell'eurozona e il loro impatto sul modello sociale europeo*, in *Riv. giur. lav.*, 2013, I, spec. 235 ss. Da ultimo, sulle inferenze sociali della *governance* economica BONARDI, *La nuova governance sociale europea*, in *Riv. giur. lav.*, 2014, I, 257 ss.

<sup>1031</sup> Mutuando lo schema proposto da FANTACCI, PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2013, fasc. 2, 5, possono distinguersi: a) le misure di *crisis prevention*, finalizzate a promuovere il risanamento e a rafforzare gli strumenti di controllo (preventivo) sui bilanci nazionali "mediante l'irrigidimento (con il *Six-pack* e il *Two-pack*) e poi la costituzionalizzazione (con il *Fiscal Compact*) del Patto di Stabilità e di Crescita"; tali determinazioni hanno integrato il processo decisionale del c.d. "Semestre europeo"; b) le misure di *crisis management*, volte "all'istituzione di nuovi organismi internazionali quali il Fondo europeo di Stabilità Finanziaria (Efsf) e il suo successore, il Meccanismo europeo di stabilità (Esm)". In dottrina, v. anche ALLEGRI, BRONZINI, *Sogno europeo o incubo?*, Fazi ed., Roma, 2014; GALLINO, *Il colpo di stato di banche e governi*, cit.; GIUBBONI, *Diritto e politica nella crisi del "modello sociale europeo"*, in *Politiche sociali*, 2014, 139; LO FARO, *Europa e diritti sociali: viaggio al termine della crisi*, in Corazza, Romei (a cura di), *Diritto del lavoro in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 2014, 215; SCIARRA, *Social law in the wake of the crisis*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT, n. 108/2014; EAD., *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Laterza, Bari, 2013.

<sup>1032</sup> BARNARD, *The Financial Crisis and the Euro Plus Pact: A Labour Lawyer's Perspective*, in *Ind. Law Journal*, 2012, vol. 41, n. 1, 98.

<sup>1033</sup> DEAKIN, *Labour Standards, Social Rights and the Markets: "Inderogability Reconsidered"*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2013, 558.

Già il *Plus euro pact* del 2011, uno dei primi strumenti di *governance* economica varato dal Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011, evidenzia, nelle *guidelines* finalizzate all'obiettivo di *stimolare la competitività*, la necessità di adottare misure indirizzate a «riesaminare gli accordi salariali e, se necessario, il grado di accentramento del processo negoziale e i meccanismi di indicizzazione»<sup>1034</sup>.

Correlativamente, il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal compact*), approvato con accordo intergovernativo il 2 marzo 2012 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2013, ha generato ricadute di estrema rilevanza, e tendenzialmente strutturali, sui sistemi di indebitamento nazionale, introducendo il vincolo, per gli Stati contraenti, del «pareggio di bilancio» – preferibilmente da attuarsi con misure di rango costituzionale - e la correlativa assunzione di misure di riduzione del debito pubblico nel medio periodo<sup>1035</sup>. In questa prospettiva, le retribuzioni dei dipendenti pubblici sono sottoposte ad occhiuta vigilanza nel quadro dei vincoli, ora costituzionalizzati, di contenimento della spesa pubblica.

Ma a scuotere le fondamenta del modello sociale in Europa, incidendo in particolare – e per quel che interessa in questa sede - sulla tenuta degli *standard* retributivi sia nel settore privato sia in quello pubblico, sono i documenti «atipici» destinati a governare le situazioni di crisi nazionale attraverso la strategia della «condizionalità»<sup>1036</sup>: documenti che impongono cogenti misure di «adattamento interno»<sup>1037</sup> a sostegno degli accordi sui prestiti per fronteggiare le situazioni di instabilità finanziaria e garantire la solvibilità del debito pubblico. Misure che incidono, per l'apunto, su importanti segmenti del diritto sociale.

Si tratta dei *Memorandum of Understanding* (MoU) stipulati dai Paesi periferici dell'Ue in situazione di difficoltà di bilancio (Cipro, Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna) con la c.d. *Trojka* (Commissione Ue, Fmi, Bce)<sup>1038</sup> attraverso i quali si è dato avvio ad articolati programmi di sostegno finanziario multilaterale. Misure analoghe sono state raccomandate a Paesi in situazioni di crisi, ma non al punto da richiedere sostegni economici all'Ue e al Fmi, come nel caso dell'Italia<sup>1039</sup>.

Si dipana, in tal modo e nei termini di cui fra breve si dirà con maggior dettaglio, una strategia che, più che alterare il modello sociale nella sua dimensione europea<sup>1040</sup>, tende a mettere in discussione alcuni pilastri del modello nella sua declinazione più strettamente nazionale, attesa

<sup>1034</sup> Cfr. SCIARRA, *L'Europa e il lavoro*, cit., 14 ss.; EAD., *Social law in the wake of crisis*, cit., 4.

<sup>1035</sup> In Italia, v. la l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, in materia di introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione, nonché la l. 24 dicembre 2012, n. 243, recante disposizioni per l'attuazione del principio di pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, comma 6, Cost.: in argomento *ex multis* MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lav. dir.*, 2013, 357; PINELLI, *op. cit.*, 238.

<sup>1036</sup> Cfr. GIOVANNELLI, *Vincoli europei e decisione di bilancio*, in *Quad. cost.*, 2013, 939.

<sup>1037</sup> V. OFFE, *L'Europa in trappola. Riuscirà l'UE a superare la crisi?*, Il Mulino, Bologna, 2014, 32; DEAKIN, *op. cit.*, 558.

<sup>1038</sup> Per una lettura dei programmi di sostegno economico, con riferimento ai singoli Paesi interessati, v. la pagina web [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/assistance\\_eu\\_ms/intergovernmental\\_support/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/intergovernmental_support/index_en.htm)

<sup>1039</sup> La base giuridica è rappresentata dal nuovo paragrafo dell'art. 136 Tfeue, aggiunto a seguito della revisione semplificata adottata dal Consiglio europeo del 25 marzo 2011, per cui gli stati membri possono istituire meccanismi di stabilità per salvaguardare la zona euro, concedendo assistenza finanziaria sulla base di una rigorosa condizionalità: v. PINELLI, *op. cit.*, 236; GIUBBONI, *op. cit.*, 139.

<sup>1040</sup> Peraltro ritenuta incerta: *contra* BAYLOS GRAU, *Modello sociale e governance economica. Uno sguardo dal sud Europa*, in *Lav. dir.*, 2013, 586; *pro* PINELLI, *op. cit.*, 232.

l'incidenza su istituti del diritto sociale sottratti alle competenze dell'Ue e appannaggio degli stati nazionali<sup>1041</sup>. È il caso, appunto, dell'istituto della retribuzione e delle sue fonti di regolazione (il contratto collettivo *in primis*), sul quale è germinata una strategia europea *sui generis*, attraverso canali non istituzionalizzati e, in ultima analisi, al di fuori delle stesse competenze riconosciute dai Trattati Ue<sup>1042</sup>.

### 3.1. Il primo obiettivo: reindirizzare in senso competitivo (affievolendo le tutele) le dinamiche retributive nel lavoro privato

I piani di austerità retributiva la cui attuazione è stata richiesta, in termini di condizionalità, agli Stati in difficoltà finanziaria coinvolgono, come detto, sia il lavoro privato sia l'impiego pubblico.

Sul primo versante, si palesa un intento di reazione agli effetti squisitamente recessivi della crisi, tali da esigere strumenti atti a favorire la riduzione del costo del lavoro, da una parte, e il più intenso legame dei salari con i tassi di produttività, dall'altra.

Relativamente alla riduzione del costo del lavoro, le determinazioni contenute nei MoU tendono visibilmente ad affievolire le tutele salariali di base.

Imposte inizialmente all'Irlanda – ma per un breve tratto di tempo, dato che il rapido miglioramento della congiuntura economica ha favorito, con il consenso della *Trojka*, la soppressione del vincolo – misure di consistente riduzione salariale sono state adottate dalla Grecia, in virtù dell'accordo con la *Trojka*, nell'ambito di un pacchetto di leggi del 2012: si è imposta, a partire dal 2013, una decurtazione del salario minimo pari al 22% (misura che sale al 32% per i minori di 25 anni), con relativo congelamento sino al 2016. Prima di allora, il salario minimo aveva subito un primo blocco nel 2011, mentre era aumentato di poco nel 2012. Si aggiunga che la *Trojka* ha ottenuto dalle autorità elleniche la rimodulazione del meccanismo di determinazione del salario minimo, prima affidato interamente all'accordo fra le parti sociali: una legge ha così previsto che, a partire dal 1° aprile 2013 – ma in verità l'avvio è posticipato al 2016, visto il congelamento pluriennale della misura in vigore – la misura del salario minimo sia fissata mediante atto governativo, previa consultazione delle parti sociali, in modo da sottoporre l'istituto a un più rigoroso controllo da parte dei poteri pubblici<sup>1043</sup>.

Misure, ancora una volta concordate con la *Trojka*, di parziale congelamento del salario minimo sono state altresì introdotte in Spagna, con il blocco del *salario mínimo interprofesional* nel 2012 e nel 2014 a fronte di incrementi assai contenuti per il 2011 e il 2013.

In Portogallo, invece, si è imposto il blocco totale del salario minimo nel quadriennio 2011-2014<sup>1044</sup>.

<sup>1041</sup> GIUBBONI, *op. cit.*, 140.

<sup>1042</sup> DEAKIN, *op. cit.*, 558.

<sup>1043</sup> V. IOANNOU, *Recasting Greek Industrial Relations: Internal Devaluation in Light of the Economic Crisis and European Integration*, in *International Journ. Comp. Labour Law*, 2012, vol. 28, n. 2, 213; KOUKIADAKI, KRETSOS, *Opening Pandora's Box: the Sovereign Debt Crisis and Labour Market Regulation in Greece*, in *Ind. Law Journal*, 2012, vol. 41, n. 3.

<sup>1044</sup> Sui casi nazionali v. i rapporti EUROFOUND, *Developments in collectively agreed pay 2013*, Dublin, 2014, 33 ss.; Id., *Changes to wage-setting mechanisms in the context of the crisis and the EU's new economic governance regime*, Dublin, 2014, 13 ss.; v. anche KILPATRICK,

Non meno rilevanti appaiono le prescrizioni che provengono dagli organismi sovranazionali in tema di fonti di regolazione del salario. Qui la «condizionalità» ha riguardato principalmente lo spostamento del baricentro della contrattazione collettiva dal livello nazionale a quello aziendale, ritenuto più prossimo alle condizioni da regolare e dunque più confacente a un modello che mira a stimolare la produttività per dare impulso alla ripresa economica<sup>1045</sup>. Misure di questo tipo hanno interessato trasversalmente tutti i c.d. Piigs: dall'Irlanda al Portogallo, dalla Grecia alla Spagna sino all'Italia, in attuazione, in questo caso, della lettera della Bce dell'agosto 2011<sup>1046</sup>: pressoché dovunque si è assistito a un significativo *trend* centrifugo della contrattazione in materia retributiva<sup>1047</sup>.

### 3.2. Il secondo obiettivo: ridurre il costo del lavoro nel settore pubblico

L'altro versante sul quale le prescrizioni della *Trojka* vanno ad incidere è quello delle retribuzioni dei dipendenti pubblici.

L'esperienza nazionale più significativa, sotto questo profilo, è ancora una volta quella della Grecia, in cui si registra, a seguito della pluralità di interventi legislativi emergenziali del 2010 e 2011, una riduzione dei livelli stipendiali complessivi compresa fra il 12% e il 30%, con abolizione dei meccanismi di rivalutazione automatica.

In Irlanda, con la legge finanziaria per l'anno 2010 si è proceduto a una riduzione media degli stipendi pubblici del 7,5% e correlativo congelamento fino al 2014.

In Spagna il *Real Decreto-ley* n. 8 del 2010 ha introdotto decurtazioni in una misura media del 5%, penalizzando maggiormente gli alti funzionari e i dirigenti, per i quali le riduzioni sono state più elevate (fra l'8% e il 15%).

In Portogallo sono state approvate, a partire dal 2011 e sino al 2014, svariate misure di decurtazione delle retribuzioni dei funzionari pubblici: in particolare, dopo un primo intervento contenuto nella manovra finanziaria del 2011, con cui si è prevista la riduzione dei trattamenti retributivi superiori a € 1500 «mediante applicazione di aliquote progressive da 3,5% al 10%»<sup>1048</sup>, la legge di bilancio per il 2014 ha rafforzato la misura di austerità, sottoponendo le retribuzioni superiori a 675 € a un taglio – anch'esso progressivo all'incrementare del reddito – compreso fra il 2,5% e il 12%<sup>1049</sup>. Con le manovre finanziarie intermedie erano state inoltre introdotte ulteriori misure di

---

DE WITTE (a cura di), *Social Rights in Crisis in the Eurozone: the Role of Fundamental Rights Challenges*, EUI Workshop Papers, 2014, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2428855##](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2428855##)

<sup>1045</sup> Per una serrata critica v. DEAKIN, *op. cit.*, 560, secondo il quale l'enfasi sulla contrattazione collettiva decentrata rischia di essere controproducente, atteso che i vantaggi sono limitati al breve periodo, mentre nel medio-lungo periodo il decentramento contrattuale determina un decremento della produttività.

<sup>1046</sup> Cfr. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della Bce al governo italiano*, in *Rivista AIC*, 2014, n. 1, <http://www.rivistaaic.it/>.

<sup>1047</sup> Cfr. il già menzionato rapporto EUROFOUND, *Developments in collectively agreed pay 2013*, cit.

<sup>1048</sup> MONTEIRO FERNANDES, *L'austerità e l'«uguaglianza proporzionale»*. Una sentenza della Corte costituzionale portoghese, in *Lav. dir.*, 2013, 343.

<sup>1049</sup> Una misura analoga era stata applicata ai pensionati: con la manovra per il 2013 era stato infatti introdotto un contributo di solidarietà straordinario compreso fra il 3,5% e il 10% per le pensioni superiori a € 1350.

sterilizzazione delle mensilità differite (tredicesima e quattordicesima mensilità) e della retribuzione per il periodo feriale<sup>1050</sup>.

L'Italia, pur non avendo dato corso alla decurtazione per via legale delle retribuzioni dei dipendenti pubblici<sup>1051</sup> – soluzione peraltro tecnicamente impraticabile, quantomeno per quella parte del personale titolare di uno statuto giuridico “privatizzato”, con conseguente attribuzione ai contratti collettivi di comparto della competenza esclusiva in materia retributiva – ha optato per un non meno incisivo provvedimento di congelamento pluriennale delle dinamiche retributive, che si sostanzia nel testo del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. in l. 30 luglio 2010, n. 122, cui si connette il successivo disposto del d.p.r. 4 settembre 2013, n. 122<sup>1052</sup>.

Le misure adottate appaiono così articolate: a) per il personale pubblico contrattualizzato si è imposto il blocco della contrattazione collettiva per un triennio (2011-2013), prorogato mediante la richiamata fonte regolamentare anche per il 2014, con conseguente cristallizzazione del trattamento economico ai livelli del 2010, senza successivi recuperi<sup>1053</sup>; a ciò si aggiunge il blocco delle progressioni economiche e la previsione secondo la quale le progressioni di carriera hanno effetto, nell'ambito del quadriennio indicato, ai soli fini economici<sup>1054</sup>; b) per il personale pubblico non contrattualizzato di cui all'art. 3 d. lgs. n. 165 del 2011 – pur in un contesto di articolazione regolativa derivante dalle peculiarità di alcune categorie (con riflessi sui giudicati costituzionali: v. *infra*, par. 4.2) – si è proceduto, sempre con riferimento al triennio 2011-2013, ma con estensione per via regolamentare al 2014, al blocco degli adeguamenti automatici al costo della vita, nonché dei meccanismi di progressione economica previsti dai rispettivi ordinamenti, sempre con esclusione di successivo recupero<sup>1055</sup>.

Tali previsioni hanno determinato un significativo abbattimento del valore reale delle retribuzioni nel pubblico impiego, come attestato dalle ultime relazioni della Corte dei conti<sup>1056</sup>, dalle quali emerge anche un chiaro monito circa l'insostenibilità di ulteriori proroghe delle politiche di blocco<sup>1057</sup>.

<sup>1050</sup> V. ancora MONTEIRO FERNANDES, *op. cit.*, 346.

<sup>1051</sup> In verità un simile provvedimento è stato adottato con riferimento alle retribuzioni dei dirigenti e dell'alto personale amministrativo di importo superiore a 90.000 euro, prevedendosi, all'art. 9, comma 2, d. l. n. 78 del 2010, una decurtazione del 5% per la parte fino a 150.000 euro, nonché del 10% per la parte eccedente 150.000 euro. La misura è stata peraltro dichiarata incostituzionale da Corte Cost. 11 ottobre 2012, n. 223, confermata dalla successiva sentenza 19 dicembre 2012, n. 294 e dall'ord. 16 maggio 2014, n. 133.

<sup>1052</sup> Adottato in attuazione dell'art. 16, comma, 1, d. l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. in l. 15 luglio 2011, n. 111.

<sup>1053</sup> Art. 9, commi 1 e 17, d. l. n. 78 del 2010.

<sup>1054</sup> Art. 9, comma 21, d. l. n. 78 del 2010.

<sup>1055</sup> Art. 9, comma 22, d. l. n. 78 del 2010.

<sup>1056</sup> Cfr. CORTE DEI CONTI, *Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma; Id., *Relazione 2013 sul costo del lavoro pubblico*, Roma. Sulla consistente entità dei “risparmi” di spesa dovuti ai blocchi retributivi, oltre che al contenimento del c.d. *turn over*, nel triennio 2011-2013 v. anche il recente rapporto Istat sui “Conti e gli aggregati economici per le amministrazioni pubbliche 1990-2013”, pubblicato il 3 ottobre 2014 e disponibile alla pagina web <http://www.istat.it/it/archivio/133278> (per un resoconto puntuale v. inoltre l'articolo di L. GRION, *Contratti e turn over fermi. Gli statali perdono 8 miliardi, 5000 euro a testa*, in *La Repubblica*, 6 ottobre 2014).

<sup>1057</sup> Blocco che, invece, sembra destinato a perpetuarsi – stante l'acclarata penuria dei *budget* di spesa aggravata dal perpetuarsi del periodo di stagnazione economica, emersa dai recenti dati sul PIL italiano – anche per l'anno 2015, come annunciato dal Ministro della pubblica amministrazione Marianna Madia nella conferenza stampa del 3 settembre u.s. (la notizia è riportata, fra gli altri, dal

Nel frattempo, però, le organizzazioni sindacali e/o i lavoratori *uti singuli* hanno avviato, nelle sedi giudiziali, una strategia di contrasto avverso le misure di austerità che incidono sui diritti sociali e, in special modo, sul diritto alla retribuzione. Si vedrà ora come e con quali esiti.

#### 4. Il vaglio giudiziale di conformità delle misure che incidono sul diritto alla retribuzione rispetto alle Carte dei diritti sociali fondamentali: da Lussemburgo a Strasburgo, passando per le Corti nazionali

Contrariamente a quanto è accaduto in occasione di più risalenti stagioni emergenziali (v. *supra* par. 1), la reazione in sede giudiziale alle misure di austerità retributiva non è circoscritta ad un ambito strettamente nazionale. La costruzione del *multilevel constitutionalism* e la conseguente moltiplicazione delle sedi di tutela giurisdizionale<sup>1058</sup> hanno consentito, infatti, di mettere a punto strategie di difesa plurilivello. Tale modalità è stata esplicitamente pianificata dalla Confederazione europea dei sindacati con un documento che, in specifico riferimento alla vertenzialità avverso le misure di *austerity* incidenti sui diritti sociali, distingue tre livelli di azione: dinanzi alle Corti nazionali; dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea; nonché, una volta esauriti gli strumenti vertenziali nazionali, dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>1059</sup>.

##### 4.1. I giudizi dinanzi alle Corti dell'Unione europea: una tappa senza esito

Vale la pena evidenziare, *in primis*, la posizione agnostica della Corte di giustizia dell'Ue, chiamata in causa con riferimento alla conformità delle misure di riduzione delle retribuzioni dei dipendenti pubblici, adottate in Portogallo con la manovra finanziaria per l'anno 2011 (su cui *supra* par. 3), ai principi di cui agli artt. 20, 21, par. 1 e 31, par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue<sup>1060</sup>.

Alla Corte è stato chiesto di valutare se le decurtazioni retributive siano conformi al principio di non discriminazione, essendo rivolte esclusivamente ai lavoratori pubblici e non a quelli del settore privato, nonché al principio di dignità ed equità delle condizioni di lavoro. Essa si è però dichiarata «manifestamente incompetente» a pronunciarsi, non ravvisando nelle misure contestate alcun elemento di collegamento con il diritto dell'Unione europea<sup>1061</sup>, analogamente a quanto avvenuto in esito a una questione pregiudiziale sollevata dal tribunale del lavoro rumeno,

---

sito [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)). L'annuncio ha suscitato la piccata reazione delle organizzazioni sindacali, con particolare riferimento a quelle del comparto sicurezza, per il quale sono state "promesse" possibili misure in deroga che, al momento in cui si scrive, non risultano ancora compiutamente definite.

<sup>1058</sup> Da ultimo in tema RUGGERI, *L'integrazione europea attraverso i diritti e il "valore" della Costituzione*, 11 giugno 2014, [www.federallismi.it](http://www.federallismi.it).

<sup>1059</sup> V. il documento redatto dalla CONFEDERAZIONE EUROPEA DEI SINDACATI, *Contestare le misure di austerità attraverso la via vertenziale (documento di orientamento)*, 2013, <http://www.fpcgil.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/27229>.

<sup>1060</sup> Più nello specifico, la questione di interpretazione dinanzi alla Corte di Lussemburgo è stata sollevata a seguito della dichiarazione di legittimità costituzionale delle medesime misure da parte del *Tribunal Constitucional* portoghese. Va rimarcato sin d'ora peraltro come la giurisprudenza del TC portoghese muterà progressivamente, sino alle più recenti pronunzie del 2013 e 2014 orientate in senso assai più garantista per i lavoratori (v. *infra* par. 4.2).

<sup>1061</sup> Corte giust. Ue, ord. 7 marzo 2013, causa C-128/12, *Sindicato do Bancários do Norte c. Banco Português de Negócios*. Analoga questione pregiudiziale, ancora pendente, è stata sollevata dinanzi ai giudici di Lussemburgo dal Tribunale del lavoro di Porto, 29 maggio 2012, causa C-264/12, *Sindicato Nacional do Profissionais de Seguros e Afins*.

in relazione a un pacchetto di norme volte a ridurre i trattamenti economici degli appartenenti alle forze di polizia, per finalità di risanamento dei conti pubblici<sup>1062</sup>.

Non diversa sorte è toccata ai ricorsi proposti dinanzi al Tribunale dell'Ue dal sindacato greco dei funzionari pubblici, unitamente ad alcuni dipendenti della p.a., avverso le numerose decisioni con cui, fra il 2010 e il 2011, il Consiglio dell'Ue imponeva allo stato ellenico di assumere urgenti misure di correzione del *deficit*, ivi compresi interventi di riduzione delle retribuzioni nel pubblico impiego. Con due ordinanze gemelle, il Tribunale ha dichiarato irricevibili i ricorsi in quanto le disposizioni comunitarie oggetto di contestazione manifestavano un contenuto generale, richiedente misure nazionali di implementazione caratterizzate da ampia discrezionalità delle autorità greche<sup>1063</sup>.

#### 4.2. Le misure di contenimento delle retribuzioni dei dipendenti pubblici dinanzi alle Corti nazionali: gli esiti del bilanciamento fra il diritto al reddito e l'interesse generale al risanamento economico-finanziario

La parte preponderante del contenzioso ha assunto pertanto carattere nazionale<sup>1064</sup>, risultando particolarmente rimarchevoli i giudizi dinanzi alle Corti supreme, con diretto coinvolgimento, in Italia e in Portogallo, delle Corti costituzionali. Ancorché non sia possibile definire un quadro unitario, pure a causa delle differenze fra i sistemi statali di giurisdizione, è opportuno soffermarsi su talune declinazioni nazionali della «giurisprudenza sulla crisi»<sup>1065</sup>: quella italiana in primo luogo, cui si raccordano le risultanze delle alte Corti di Grecia e Portogallo.

(A) In Italia, dal 2012 in avanti, ha preso progressivamente forma un cospicuo *corpus* di pronunzie della Corte costituzionale. Si è sottoposto a scrutinio la conformità a svariati principi costituzionali delle sopra menzionate misure di blocco delle retribuzioni dei dipendenti pubblici, con riferimento sia al personale non contrattualizzato<sup>1066</sup> sia, con una recente pronunzia, a quello contrattualizzato<sup>1067</sup>.

Per cogliere il «dato di fondo» della giurisprudenza in parola<sup>1068</sup> occorre rifarsi alle motivazioni di Corte cost. n. 310/2013, cui sostanzialmente si uniformano le successive sentenze nn. 154/2014

<sup>1062</sup> Corte giust. Ue, ord. 14 dicembre 2011, causa C-434/11, *Corpul Național al Polițiștilor c. MAI e altri*; di recente, ancora sul profilo di incompetenza *ratione materiae*, in materia di libera circolazione delle merci, v. Corte giust. Ue, 8 maggio 2014, causa C-483/12, *Pelckmans Turnhout NV*. In dottrina, cfr. BARNARD, *The Charter, the Court and the Crisis*, Legal Studies Research Paper Series, University of Cambridge, 2013, n. 18, 10-11, <http://www.law.cam.ac.uk/ssrn/>; SCIARRA, *Social law in the wake of the crisis*, cit., 14.

<sup>1063</sup> Trib. Ue, ord. 27 novembre 2012, causa T-215/11, *ADEDY e altri c. Consiglio dell'Ue*; ord. 27 novembre 2012, causa T-541/10, *ADEDY e altri c. Consiglio dell'Ue*.

<sup>1064</sup> FONTANA, *Diritti sociali e mercato nella giurisprudenza europea*, in Caruso, Fontana (a cura di), *Lavoro e diritti nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Il Mulino, Bologna, 2014, di prossima pubblicazione.

<sup>1065</sup> ABBIADE, *Le Corti e la crisi: la giurisprudenza dei "PIIGS"*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2014, n. 1.

<sup>1066</sup> Corte Cost. 11 ottobre 2012, n. 223 (personale della magistratura); 12 dicembre 2013, n. 304 (personale del corpo diplomatico); 17 dicembre 2013, n. 310 (professori e ricercatori universitari); 23 gennaio 2014, n. 7 (funzionari della Banca d'Italia e dell'AGCOM); 4 giugno 2014, n. 154 (militari della guardia di finanza).

<sup>1067</sup> Corte Cost. 9 luglio 2014, n. 219 (personale ATA della scuola); questioni di legittimità costituzionale, ancora pendenti, sono state inoltre sollevate, sempre con riferimento al personale contrattualizzato, da Trib. Ravenna 28 febbraio 2014, in *Foro it.*, 2014, I, 1301, con nota di RICCI; Trib. Roma 27 novembre 2013, leggibile alla pagina web [www.magistraturademocratica.it/mdem/gg/articolo.php?id=366](http://www.magistraturademocratica.it/mdem/gg/articolo.php?id=366).

<sup>1068</sup> LO FARO, *Compatibilità economiche, diritti del lavoro e istanze di tutela dei diritti fondamentali: qualche spunto di riflessione dal caso italiano*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2014, 281.

e 219/2014, oltre all'ord. n. 113/2014. Tali pronunzie, pur riguardando specifiche categorie di dipendenti pubblici, paiono infatti delineare la trama argomentativa generale, a fronte di altri giudizi, di cui si dirà fra poco, che rivestono rilevanza casistica, facendo leva sulla più accentuata peculiarità dei casi analizzati.

Il giudizio di costituzionalità delle misure sui blocchi retributivi – da considerarsi in parte di «coordinamento della finanza pubblica» e in parte di regolazione dell'ordinamento civile (v. Corte cost. n. 215/2012) – è condotto dalla Corte avendo riguardo a una pluralità di principi di cui si prospetta la violazione (artt. 2, 3, 36, 97 Cost.) nonché al principio dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica. La valutazione giudiziale è svolta alla luce delle «condizioni di legittimità di tali meccanismi di risparmio della spesa pubblica» individuate dalla giurisprudenza costituzionale sul «decreto Amato» (v. *supra*, par. 1), la più rilevante delle quali implica il «carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario e consentaneo allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitato, dei sacrifici richiesti» oltre che la sussistenza «di esigenze di contenimento della spesa». Il *test* di ragionevolezza delle misure di legge ha esito positivo. La Corte ritiene infatti che esse siano da considerarsi proporzionate alle finalità di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica, pur comportando sacrifici gravosi, giustificati tuttavia dall'incombere di una situazione di gravissima crisi economica.

In questo contesto, un passaggio cruciale attiene alla riformulazione del parametro di «ragionevolezza dello sviluppo temporale delle misure»: la Corte, aggiornando la propria opinione sul punto (ancorché, come detto in precedenza, i vincoli di integrazione economica europea erano già penetrati nel giudizio di razionalità delle manovre di contenimento del costo del lavoro pubblico: v. ancora *supra* par. 1) rileva che, sotto tale profilo, «non ci si può esimere dal considerare l'evoluzione che è intervenuta nel complessivo quadro giuridico-economico nazionale ed europeo» (par. 13.4). Ne deriva che, anche in ragione dei vincoli di osservanza degli obblighi di equilibrio di bilancio, introdotti in Italia in attuazione del c.d. *Fiscal Compact*, occorre adottare misure di risparmio di spesa strutturali che possono richiedere, come nel caso di specie, «periodi, certo definiti, ma più lunghi rispetto a quelli presi in considerazione» dalla giurisprudenza sulla manovra economica del 1992, «in ragione delle attuali prospettive pluriennali del ciclo di bilancio» (par. 13.5).

Fra le altre affermazioni, si segnala il rigetto della questione di costituzionalità ai sensi dell'art. 36, comma 1, Cost., proponendosi il noto *refrain* secondo cui il giudizio di insufficienza della retribuzione va formulato con riferimento al trattamento economico nel suo complesso, e non avendo riguardo a singole voci dello stesso<sup>1069</sup>.

A diversa conclusione è giunta la Corte costituzionale nelle sentenze n. 223/2012 (sul personale di magistratura) e n. 7/2014 (sul personale della Banca d'Italia). La declaratoria di incostituzionalità delle misure di blocco retributivo è principalmente ancorata, in un caso, al principio di tutela dell'indipendenza dei magistrati (art. 104 Cost.) e, nell'altro, all'autodichia dei funzionari della Banca d'Italia, in seno all'ordinamento della Bce.

<sup>1069</sup> V. in tal senso Cass. 19 gennaio 2009, n. 1173; 8 gennaio 2009, n. 162; Cons. Stato, sez. VI., 16 febbraio 2011, n. 972; sez. III, 24 novembre 2010, n. 3383.

Pur senza dilungarsi sul punto, pare evidente l'irragionevole differenziazione che con ciò viene a determinarsi, sicché alcune categorie "sfuggono" ai sacrifici imposti dal dovere di solidarietà generale, in forza del dubbio nesso istituito fra la materia retributiva e i principi di indipendenza e autonomia di determinati "corpi" dello Stato<sup>1070</sup>.

(B) Il fulcro del *judicial reasoning* della Corte costituzionale – al netto degli effetti asimmetrici prodotti dalla giurisprudenza di tipo casistico da ultimo menzionata – lo si ritrova in termini consimili nella giurisprudenza del Consiglio di Stato greco in ordine alla legittimità delle misure di contenimento delle retribuzioni nella p.a. Con sentenza n. 668/2012, in particolare, il collegio amministrativo ha individuato nell'eccezionale contingenza economica della Grecia la giustificazione per l'adozione di misure sì gravose, ma ritenute necessarie e proporzionate<sup>1071</sup>.

(C) Una strada simile sembrava avere originariamente intrapreso anche il *Tribunal Constitucional* del Portogallo. Con una prima sentenza (n. 396/2011) si era infatti riconosciuta la legittimità costituzionale della manovra finanziaria per il 2011, ritenendosi preponderante l'esigenza di stabilità dei conti e la conseguente osservanza degli impegni contratti con gli organismi sovranazionali allo scopo di ricevere il necessario sostegno economico, con conseguente legittimità delle misure di affievolimento dei diritti retributivi.

Senonché, con le sentenze successive è andato maturando un orientamento che, alla luce della complessiva evoluzione della situazione economica portoghese e, soprattutto, sulla scorta di una valutazione cumulativa – e non atomistica - delle misure adottate dal Portogallo nelle varie manovre finanziarie<sup>1072</sup>, ritiene affette da profili di incostituzionalità, per violazione dei principi di eguaglianza e proporzionalità, alcune delle misure adottate in corso d'opera e orientate all'attuazione degli impegni contratti con la *Trojka* (sent. nn. 353/2012 e 187/2013<sup>1073</sup> nonché sent. n. 862/2013<sup>1074</sup>). Tale evoluzione della giurisprudenza è confermata dalla declaratoria di incostituzionalità del taglio delle retribuzioni dei dipendenti pubblici che guadagnano oltre i € 675, contenuta nella manovra per il 2014, sancita con la sentenza del *Tribunal Constitucional* di Lisbona n. 413/2014<sup>1075</sup>.

<sup>1070</sup> Riferimenti in tal senso in COCCONI, *La frammentazione del sistema retributivo nel pubblico impiego*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 679 ss. L'articolata motivazione di Corte Cost. n. 223/12 ha peraltro dato adito a diverse opinioni critiche – che in questa sede non saranno analizzate partitamente – su profili ulteriori rispetto a quello qui individuato: oltre a RICCI, *Il diritto alla retribuzione adeguata*, cit., 84 ss., v. ABBATE, *Ancora in materia di misure anti-crisi. Il distinguishing della Corte* (nota a sent. Corte Cost. n. 310/2013), 2 aprile 2014, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); LO FARO, *Compatibilità economiche, diritti del lavoro e istanze di tutela dei diritti fondamentali*, cit.; FERRANTE, *Diritto al giusto salario e lavoro pubblico, ovvero del fascino dell'antico*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 29 gennaio 2014, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); MIRIELLO, *La sentenza n. 310 del 2013 della Corte Costituzionale e l'adeguamento retributivo dei docenti universitari: quantum mutatus ab illo*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 15 aprile 2014, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>1071</sup> ABBATE, *Le Corti e la crisi: la giurisprudenza dei "PIIGS"*, cit., 526.

<sup>1072</sup> PAMPALONE, *C'è un giudice a Lisbona. Il Tribunal Constitucional di fronte alla crisi economica*, 25 giugno 2014, 18, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>1073</sup> Sulle quali ABBATE, *Le Corti e la crisi: la giurisprudenza dei "PIIGS"*, cit., 516 ss.; COELHO, CARO DE SOUSA, *"La morte dei mille tagli". Nota sulla decisione della Corte Costituzionale portoghese in merito alla legittimità del bilancio annuale 2013*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2013, 527.

<sup>1074</sup> Su cui PAMPALONE, *op. cit.*

<sup>1075</sup> Cenni in SCIARRA, *Social law in the wake of the crisis*, cit., 15.

#### 4.3. L'opinione della Corte europea dei diritti dell'uomo: eccezionalità della situazione di crisi e proporzionalità "condizionata" delle decurtazioni retributive nel lavoro pubblico

La mancata soddisfazione delle pretese giudiziarie in ambito nazionale ha determinato, in alcuni casi, il ricorso, in seno al Consiglio d'Europa, ad un ulteriore grado di giudizio, dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo. In assenza, nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, di norme a tutela dei diritti sociali, per costante giurisprudenza l'impugnativa si fonda sulla violazione dell'art. 1, Protocollo n. 1 allegato alla Convenzione, che riconosce il diritto di ognuno al rispetto dei propri beni, fatto salvo il ricorrere di presupposti di pubblico interesse che ne giustifichino delle limitazioni. La percezione di salari e trattamenti pensionistici (*pecuniary rights*) viene ritenuta, secondo tale interpretazione, assimilabile alla proprietà di un bene materiale, configurando di conseguenza la competenza della Corte a pronunciarsi sulla legittimità di misure statali limitative di diritti patrimoniali a contenuto sociale<sup>1076</sup>.

Il caso senza dubbio più significativo sul quale la Corte è stata chiamata a pronunciarsi riguarda, ancora una volta, le draconiane misure di decurtazione degli stipendi dei dipendenti pubblici adottate dalla Grecia nel 2010. Con la sentenza *Koufaki e ADEDY*<sup>1077</sup> la Corte Edu propone un articolato ragionamento fondato sul criterio di bilanciamento fra la tutela del diritto alla retribuzione (desumibile, come detto, da una lettura estesa del diritto civile alla proprietà dei beni) e gli obiettivi di contrasto alla crisi e di risanamento finanziario, bilanciamento già ampiamente praticato, come si è rilevato in precedenza, dalle Corti costituzionali nazionali. Atteso che le limitazioni al diritto riconosciuto dall'art. 1 del citato Protocollo sono lecite se sorrette dal perseguimento della «utilità pubblica» e che questa nozione deve considerarsi in senso ampio (par. 39 delle motivazioni), la Corte di Strasburgo precisa che, in contingenze economiche contrassegnate da uno stato di emergenza, com'è quella attuale, gli Stati vantano consistenti margini di discrezionalità nella formulazione dei provvedimenti di politica economica. In questo quadro, la Corte ritiene che le misure adottate, in quanto accompagnate da misure di parziale compensazione dei tagli, non siano sproporzionate né eccessive rispetto all'obiettivo perseguito, verificandone pertanto il profilo di legittimità (par. 49)<sup>1078</sup>.

Analogo *iter* argomentativo sorregge la successiva sentenza *Da Conceicao Mateus e Santos Juanuario*<sup>1079</sup>, relativa alla conformità all'art. 1 del Protocollo delle disposizioni di legge finanziaria portoghese che riducono l'ammontare dei trattamenti di pensione. La Corte, dopo avere nuovamente rimarcato il carattere di particolare gravità della crisi e l'esigenza inderogabile, da parte dello Stato, di adottare misure di riequilibrio del bilancio pubblico anche incidenti sui diritti sociali, statuisce che la condizione di legittimità di tali misure debba individuarsi, nel caso di specie, nella sussistenza del loro carattere transitorio «sia in termini temporali che quantitativi»: ne consegue

<sup>1076</sup> Cfr. ROMEO, *La garanzia dei diritti sociali tra "autosufficienza nazionale" e tutela sovranazionale*, in *Percorsi costituzionali*, 2013, 401 ss.; SONELLI, *I diritti sociali nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2004, 1453.

<sup>1077</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. I, 7 maggio 2013, nn. 57665/12 e 57657/12, *Koufaki e ADEDY c. Grecia*.

<sup>1078</sup> V. TULKENS, *The European Convention on Human Rights and the Economic Crisis: the Issue of Poverty*, EUI WP AEL 2013/8, 3, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/11397/browse?value=TULKENS%2C+Fran%C3%A7oise&type=author>.

<sup>1079</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. II, 8 ottobre 2013, nn. 62235/12 e 57725/12, *Da Conceicao Mateus e Santos Juanuario*, su cui diffusamente BORELLI, *Corte EDU versus Troika. Cronaca di una sconfitta annunciata, oppure no?*, in *Riv. giur. lav.*, 2014, II, 365.

che, anche in questo caso, le misure di riduzione dei redditi (da pensione) possano positivamente superare il *test* di proporzionalità<sup>1080</sup>.

## 5. Per concludere

Nel contesto della crisi di nuovo conio, gli Stati indebitati e colpiti dalla recessione hanno messo in campo, anche in ragione dei rilevanti condizionamenti imposti *ab externo*, un ventaglio di iniziative senza precedenti, che hanno inciso in senso fortemente *destruens* sul diritto alla retribuzione.

La risposta giudiziale, pur di ampio respiro in quanto coinvolge le alte Corti nazionali e sovranazionali, è stata ispirata a sostanziale prudenza. Utilizzando il duttile strumento del giudizio di proporzionalità<sup>1081</sup>, sia le Corti nazionali sia la Corte europea dei diritti dell'uomo hanno operato un bilanciamento dinamico fra gli interessi in gioco, così da favorire l'adattamento flessibile dei sistemi giuridici – e dei diritti sociali ivi riconosciuti – alle difficili sfide poste da una crisi particolarmente virulenta e dagli effetti non convenzionali. L'operazione si è avvalsa dei principi generali dell'ordinamento costituzionale, mentre paiono relegate ai margini le regole costituzionali direttamente fondative del diritto alla giusta retribuzione, come dimostra il modo assai sbrigativo con cui la Corte costituzionale italiana si è sbarazzata delle censure sollevate ai sensi dell'art. 36, comma 1, Cost. (con ciò distanziandosi dalla precedente giurisprudenza degli anni ottanta e novanta), emulata dal Tribunale costituzionale portoghese, che mai entra, nella sua pur cospicua giurisprudenza, nel merito delle censure riguardanti la violazione dell'art. 59 della Costituzione portoghese.

Certo, non si può giungere ad affermare che il *core* del diritto alla retribuzione venga svuotato dalle misure adottate per fronteggiare l'emergenza economico-finanziaria<sup>1082</sup>: in fondo, le più recenti prese di posizione del Tribunale costituzionale del Portogallo (in specie con la sent. n. 413/2014) e il richiamo della Corte costituzionale italiana (sent. n. 310/13) all'esigenza che le misure di blocco salariale siano comunque contenute entro «tempi definiti», ancorché più estesi rispetto alle crisi di vecchio conio, fanno salvi il «contenuto essenziale» del diritto<sup>1083</sup>. La stessa Corte europea dei diritti dell'uomo mostra di ancorare il giudizio di proporzionalità delle misure di decurtazione stipendiale o previdenziale, per verificarne la funzionalità rispetto al diritto alla proprietà dei beni, al carattere *non incondizionato* delle medesime, o perché oggetto di qualche

<sup>1080</sup> Va segnalato che, nel caso italiano, a seguito delle sentenze con le quali la Corte costituzionale ha confermato la legittimità delle misure di blocco retributivo, il personale delle forze armate e i docenti universitari hanno presentato ricorso alla Corte di Strasburgo per la violazione del diritto al possesso dei beni e del divieto di discriminazione fra categorie di dipendenti pubblici (ne dà notizia il 19 luglio 2014 il sito [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)). Alla luce dei giudicati formati in materia, non è azzardato pronosticare l'esito negativo dei ricorsi.

<sup>1081</sup> V. ampiamente CARUSO, *Nuove traiettorie del diritto del lavoro nella crisi europea. Il caso italiano*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT, 111/14, 14 ss. (di prossima pubblicazione in Caruso B., Fontana G. (a cura di), *Lavoro e diritti nella crisi europea*, cit.); l'a. affina una tesi già oggetto di parziale elaborazione: v. ID., *Giudici, giuristi e legislatori davanti al lavoro e alla crisi. Per un «manifesto ermeneutico»*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2013, I, 257 ss.

<sup>1082</sup> Così DEAKIN, *op. cit.*, 561.

<sup>1083</sup> Sull'attitudine del principio di proporzionalità a delimitare in positivo il contenuto essenziale dei diritti fondamentali v. ancora CARUSO, *Nuove traiettorie del diritto del lavoro nella crisi europea*, cit., 15.

compensazione (sent. *Koufaki*) oppure perché, in linea con il *judicial reasoning* delle Corti costituzionali nazionali, ragionevolmente delimitate sotto il profilo quantitativo e della protrazione temporale delle misure (sent. *Da Conceicao Mateus e Santos Juanuario*).

Ebbene, in attesa che il faticoso miglioramento del quadro economico favorisca un (invero non facile) ritorno a condizioni di tendenziale normalità delle dinamiche retributive anche nei territori dell'eurozona maggiormente esposti a rischi economici e finanziari, è fuor di dubbio che occorra cominciare a ragionare sul prossimo futuro.

A partire da una considerazione circa la «doppia lezione» che la crisi ha impartito. Da una parte, la consapevolezza che una risposta forte al dipanarsi della crisi era inevitabile e che ciò abbia, già nel breve termine, prodotto benefici *choc* sul piano macroeconomico e della stabilizzazione dei conti<sup>1084</sup>; dall'altro, il fatto, altrettanto visibile, che la strategia dell'austerità, nella parte in cui colpisce il diritto al reddito dei lavoratori, crea tensioni sociali e genera effetti controintuitivi, contribuendo a diminuire significativamente il potere d'acquisto delle classi medio-basse, come testimonia la spirale deflattiva in cui l'economia europea, specie dei paesi euro mediterranei, sembra viepiù avvitarci<sup>1085</sup>.

Perché ciò non traccini nello sgretolamento di segmenti essenziali dei modelli sociali (nazionali ed europeo) urge un'iniziativa politico-istituzionale che metta in agenda la questione salariale. Le proposte avanzate in occasione della recente campagna elettorale per il rinnovo del Parlamento europeo dalle due principali compagini ivi presenti (Partito popolare e Partito socialista europeo), specie sull'esigenza di un salario minimo "diffuso" a livello europeo e non più tangibile dalle politiche di austerità promosse da autorità non democraticamente elette<sup>1086</sup> vanno in tale direzione. Talune iniziative nazionali, come la recente approvazione (il 3 luglio 2014) della legge sul salario minimo garantito in Germania<sup>1087</sup> o, per altro verso, il varo, in Italia<sup>1088</sup>, in Spagna<sup>1089</sup> e anche in Grecia<sup>1090</sup>, di manovre economiche che, pur attraverso la leva fiscale, mirano a redistribuire redditi al lavoro dipendente, sono ugualmente apprezzabili.

Serve tuttavia mettere a punto un'innovativa e più organica strategia comune in materia salariale che s'intrecci proficuamente con le politiche di coordinamento e di sorveglianza economica, consentendo peraltro di ovviare all'originario «difetto di competenza» dell'Ue in materia retributiva<sup>1091</sup>. È un percorso non facile, che abbisogna di lungimirante capacità di ingegneria istituzionale. Si vedrà se, a partire dal «semestre italiano»<sup>1092</sup>, potrà scaturire qualche proposta in questa direzione.

<sup>1084</sup> Cfr. GIDDENS, *Potente e turbolenta. Quale futuro per l'Europa?*, Il Saggiatore, Roma, 2014, 63; v. anche SCIARRA *Social law in the wake of the crisis*, cit., 15, la quale, con riferimento al caso portoghese, parla di una «*success story*» per la *Trojka*; tuttavia, sulle conseguenze socialmente deteriori della "cura" imposta dalla *Trojka*, con riferimento al caso portoghese, v. BORELLI, *op. cit.*, 366.

<sup>1085</sup> Cfr. TABELLINI, *Riforme radicali per la svolta in Europa*, 25 luglio 2014, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com); BOERI, *L'incubo dei prezzi a crescita zero*, in *La Repubblica*, 13 agosto 2014, 25.

<sup>1086</sup> V. l'intervista a JUNCKER, in [www.larepubblica.it](http://www.larepubblica.it), 14 luglio 2014.

<sup>1087</sup> GOLDIN, *Salario minimo e riforma delle pensioni. Così Berlino aiuta la domanda*, in *Rassegna sindacale*, 2014, n. 33, 15.

<sup>1088</sup> D. l. 24 aprile 2014, n. 66, conv. in l. 23 giugno 2014, n. 89, sul c.d. "bonus di 80 euro" messo in atto dal governo Renzi.

<sup>1089</sup> *Programa de estabilidad y plan nacional de reformas 2014*, <http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/>.

<sup>1090</sup> V. l'articolo di DA ROLD, "Ad Atene la Finanziaria della svolta", in *Il sole 24 ore*, 7 ottobre 2014, 8.

<sup>1091</sup> Cenni in proposito in DEAKIN, *op. cit.*, 560; SCHIEK, *The EU Constitution of Social Governance in an Economic Crisis: in Defence of a Transnational Dimension to Social Europe*, in *Maastricht Journ. of European and Comparative Law*, 2013, vol. 20, n. 2, 185.

<sup>1092</sup> V. TREU, *Semestre europeo: dalla presidenza italiana svolta su crescita e lotta alla povertà*, 26 luglio 2014, [www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it).

## BIBLIOGRAFIA

ABBIATE T., *Le Corti e la crisi: la giurisprudenza dei "PIIGS"*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2014, n. 1, 515.

ABBIATE T., *Ancora in materia di misure anti-crisi. Il distinguishing della Corte* (nota a sent. Corte Cost. n. 310/2013), 2 aprile 2014, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

ALLEGRI G., BRONZINI G., *Sogno europeo o incubo?*, Fazi editore, Roma, 2014.

AMATO G., *Un amore difficile*, in G. Amato e E. Galli della Loggia, *Europa perduta?*, Il Mulino, Bologna, 2104, 9.

BARNARD C., *The Charter, the Court and the Crisis*, Legal Studies Research Paper Series, University of Cambridge, 2013, n. 18, <http://www.law.cam.ac.uk/ssrn/>

BARNARD C., *The Financial Crisis and the Euro Plus Pact: A Labour Lawyer's Perspective*, in *Ind. Law Journal*, 2012, vol. 41, n. 1, 98.

BAYLOS GRAU A., *Modello sociale e governance economica. Uno sguardo dal sud Europa*, in *Lav. dir.*, 2013, 587.

BELLOMO S., *Autonomia collettiva e clausole generali*, Relazione alle giornate di studio Aidlass su "Clausole generali e diritto del lavoro", Roma, Univ. La Sapienza, 29 e 30 maggio 2014, <http://www.aidlass.it/convegni/convegni/documenti-1/giornate-di-studio-aidla-prof-bellomo.pdf>.

BOERI T., *L'incubo dei prezzi a crescita zero*, in *La Repubblica*, 13 agosto 2014, 25.

BONARDI O., *La nuova governance sociale europea*, in *Riv. giur. lav.*, 2014, I, 257.

BORDOGNA L., *La regolazione del lavoro nel capitalismo che cambia: fosche prospettive?*, in *Stato e mercato*, 2012, 15.

BORDOGNA L., *Le relazioni industriali in Italia dall'accordo Lama-Agnelli alla riforma della scala mobile*, in F. Malgeri e L. Paggi (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta. vol. III. Partiti e organizzazioni di massa*, Rubbettino editore, Soveria Mannelli, 2013, p. 189.

BORELLI S., *Corte EDU versus Troika. Cronaca di una sconfitta annunciata, oppure no?*, in *Riv. giur. lav.*, 2014, II, 363.

CARUSO B., *Nuove traiettorie del diritto del lavoro nella crisi europea. Il caso italiano*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT, 111/14 (di prossima pubblicazione in B. Caruso, G. Fontana (a cura di), *Lavoro e diritti nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Il Mulino, Bologna, 2014).

CARUSO B., *Giudici, giuristi e legislatori davanti al lavoro e alla crisi. Per un "manifesto ermeneutico"*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2013, I, 245.

CATAUDELLA M.C., *La retribuzione nel tempo della crisi. Tra principi costituzionali ed esigenze di mercato*, Giappichelli, Torino, 2013.

CELLA G.P., *L'azione sindacale nella crisi italiana*, in L. Graziano e S. Tarrow (a cura di), *La crisi italiana. vol. I. Formazione del regime repubblicano e società civile*, Einaudi, Torino, 1979, 271.

- CHITI E., *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2013, 1.
- COCCONI M., *La frammentazione del sistema retributivo nel pubblico impiego*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 679.
- COELHO G., CARO DE SOUSA P., “*La morte dei mille tagli*”. *Nota sulla decisione della Corte Costituzionale portoghese in merito alla legittimità del bilancio annuale 2013*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2013, 527.
- COLOMBO A., *Tempi decisivi. Natura e retorica delle crisi internazionali*, Feltrinelli, Milano, 2014.
- D’ANTONA M., *Il Protocollo sul costo del lavoro e “l’autunno freddo” dell’occupazione*, in *Riv. it. dir. lav.*, I, 1993, 411.
- DEAKIN S., *Labour Standards, Social Rights and the Markets: “Inderogability Reconsidered”*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2013, 549.
- FANTACCI L., PAPETTI A., *Il debito dell’Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2013, fasc. 2.
- FERRANTE V., *Diritto al giusto salario e lavoro pubblico, ovvero del fascino dell’antico*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 29 gennaio 2014, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- FONTANA G. *Diritti sociali e mercato nella giurisprudenza europea*, in B. Caruso, G. Fontana (a cura di), *Lavoro e diritti nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Il Mulino, Bologna, 2014, di prossima pubblicazione.
- FRANZINI M., GRANAGLIA E., RAITANO M., *Dobbiamo preoccuparci dei ricchi?*, Il Mulino, Bologna, 2014.
- GALLI DELLA LOGGIA E., *Gli errori e la speranza*, in G. Amato e E. Galli della Loggia, *Europa perduta?*, Il Mulino, Bologna, 2014, 73.
- GALLINO L., *Più democrazia vuol dire più welfare*, in *MicroMega*, 2014, n. 3, 34.
- GALLINO L., *Il colpo di stato di banche e governi. L’attacco alla democrazia in Europa*, Einaudi, Torino, 2013.
- GIDDENS A., *Potente e turbolenta. Quale futuro per l’Europa?*, Il Saggiatore, Roma, 2014.
- GIOVANNELLI A., *Vincoli europei e decisione di bilancio*, in *Quad. cost.*, 2013, 933.
- GIUBBONI S., *Diritto e politica nella crisi del “modello sociale europeo”*, in *Politiche sociali*, 2014, 133.
- GOLDIN R., *Salario minimo e riforma delle pensioni. Così Berlino aiuta la domanda*, in *Rassegna sindacale*, 2014, n. 33, 15.
- GORRIERI E., *La giungla retributiva*, Il Mulino, Bologna, 1972.
- IOANNOU C.A., *Recasting Greek Industrial Relations: Internal Devaluation in Light of the Economic Crisis and European Integration*, in *International Journ. Comp. Labour Law*, 2012, vol. 28, n. 2, 199.

- KILPATRICK C., DE WITTE B. (eds.), *Social Rights in Crisis in the Eurozone: the Role of Fundamental Rights Challenges*, EUI Workshop Papers, 2014, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2428855##](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2428855##)
- KOUKIADAKI A., KRETSOS L., *Opening Pandora's Box: the Sovereign Debt Crisis and Labour Market Regulation in Greece*, in *Ind. Law Journal*, 2012, vol. 41, n. 3, 276.
- LO FARO A., *Europa e diritti sociali: viaggio al termine della crisi*, in L. Corazza e R. Romei (a cura di), *Diritto del lavoro in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 2014, 215.
- LO FARO A., *Compatibilità economiche, diritti del lavoro e istanze di tutela dei diritti fondamentali: qualche spunto di riflessione dal caso italiano*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2014, 279.
- MAGATTI M., *La grande contrazione. I fallimenti della libertà e le vie del suo riscatto*, Feltrinelli, Milano 2012.
- MAGATTI M., GHERARDI L., *Una nuova prosperità. Quattro vie per una crescita integrale*, Feltrinelli, Milano, 2014.
- MENY Y., *L'Unione europea: too big to fail?*, in *Il Mulino*, 2014, 183.
- MIRIELLO C., *La sentenza n. 310 del 2013 della Corte Costituzionale e l'adeguamento retributivo dei docenti universitari: quantum mutatus ab illo*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 15 aprile 2014, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- MOLA L., *Profili di compatibilità delle misure di austerità con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in G. Adinolfi e M. Vellano (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro. Profili giuridici*, Giappichelli, Torino, 2012, 81.
- MONTEIRO FERNANDES A., *L'austerità e l' "uguaglianza proporzionale". Una sentenza della Corte costituzionale portoghese*, in *Lav. dir.*, 2013, 339.
- MORRONE A., *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lav. dir.*, 2013, 357.
- OFFE C., *L'Europa in trappola. Riuscirà l'UE a superare la crisi?*, Il Mulino, Bologna, 2014.
- OLIVITO E., *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della Bce al governo italiano*, in *Rivista AIC*, 2014, n. 1, <http://www.rivistaaic.it/>.
- PAMPALONE E. I., *C'è un giudice a Lisbona. Il Tribunal Constitucional di fronte alla crisi economica*, 25 giugno 2014, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- PALIER B., *Social policy paradigms, welfare state reforms and the crisis*, in *Stato e mercato*, 2013, 37.
- PINELLI C., *Le misure di contrasto alla crisi dell'eurozona e il loro impatto sul modello sociale europeo*, in *Riv. giur. lav.*, 2013, I, 231.
- RICCI G., *Il diritto alla retribuzione adeguata. Tutele costituzionali e crisi economica*, Giappichelli, Torino, 2012.
- RICCI G., *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, in *Lav. dir.*, 2011, 635.
- RIFKIN J., *Il sogno europeo*, Mondadori, Milano, 2004.

- ROMEO G., *La garanzia dei diritti sociali tra "autosufficienza nazionale" e tutela sovranazionale*, in *Percorsi costituzionali*, 2013, 387.
- RUGGERI A., *L'integrazione europea attraverso i diritti e il "valore" della Costituzione*, 11 giugno 2014, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- SALAZAR C., *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rassegna parlamentare*, 2013, 785.
- SARACENO C., *Le nuove geometrie delle diseguaglianze*, in *La Repubblica*, 29 giugno 2014, 20.
- SCHIEK D., *The EU Constitution of Social Governance in an Economic Crisis: in Defence of a Transnational Dimension to Social Europe*, in *Maastricht Journ. of European and Comparative Law*, 2013, vol. 20, n. 2, 185.
- SCIARRA S., *Social law in the wake of the crisis*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT, 108/14.
- SCIARRA S., *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Laterza, Bari, 2013.
- SONELLI S., *I diritti sociali nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2004, 1439.
- STIGLITZ J. E., *Il prezzo della diseguaglianza. Come la società di oggi minaccia il nostro futuro*, Einaudi, Torino, 2013.
- TABELLINI G., *Riforme radicali per la svolta in Europa*, 25 luglio 2014, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com).
- TOSI P., *La retribuzione nel diritto del lavoro dell'emergenza*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1979, 511.
- TREU T., *Semestre europeo: dalla presidenza italiana svolta su crescita e lotta alla povertà*, 26 luglio 2014, [www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it).
- TULKENS F., *The European Convention on Human Rights and the Economic Crisis: the Issue of Poverty*, EUI WP AEL 2013/8, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/11397/browse?value=TULKENS%2C+Fran%3%A7oise&type=author>.
- TURONE S., *Storia del sindacato in Italia*, Laterza, Bari, 1975.