

L'ordinanza Popescu: la Corte europea ancora sulla rilevanza delle ragioni finanziarie nella tutela per gli abusi di contratti a termine nel settore pubblico

Di Sergio Galleano<sup>1</sup>

## La questione

1. L'ordinanza Popescu del 21 settembre 2016 in causa C-614/15 (ECLI:EU:C:2016:726) è l'occasione di riassumere il problema dei rapporti tra i problemi di bilancio dei singoli stati membri dell'Unione e l'applicazione degli obblighi nascenti dalle Direttive.
2. E' chiaro che tali obblighi possono comportare costi aggiuntivi al bilancio dei singoli Stati, sicché l'applicazione piena del diritto europeo può confliggere con la necessità, acuitasi in questi anni di crisi economica globale, di garantire la parità di bilancio, che costituisce uno dei fondamenti che ha portato al completamento del processo di unione.
3. Questo problema si pone soprattutto, ma non solo, come vedremo, con riferimento agli obblighi relativi al welfare ed al mondo del lavoro, soprattutto in un periodo di crisi dell'occupazione, che si manifesta in modo particolare in quegli Stati che hanno un mercato che risente maggiormente delle difficoltà economiche. La situazione di disagio è acuita dal fatto che le politiche restrittive in tema di bilancio, in pratica, rendono difficile se non impossibile procedere con le politiche keynesiane che potrebbero consentire interventi di rilancio in economia, creando un corto circuito che penalizza gli stati più deboli<sup>2</sup>.
4. Uno dei temi più dibattuti è la normativa in tema di contratti a termine, con particolare riferimento a quelli utilizzati dalle istituzioni pubbliche che hanno tutto l'interesse a ricorrere a contratti di lavoro non definitivi i quali, non

---

<sup>1</sup> Avvocato del foro di Milano.

<sup>2</sup> Si veda, per un primo approccio, *Statistiche dell'occupazione*, su [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu), aggiornamento 22.12.16 da cui risulta in modo chiaro che i tassi di disoccupazione più alti affliggono soprattutto i paesi affacciati sul mediterraneo ed i nuovi provenienti dall'est Europa. In generale, v. O. Chessa, *Il pareggio di bilancio tra ideologie economiche, vincoli sistemici dell'unione monetaria e principi costituzionali supremi*, Intervento al seminario interdisciplinare "Ragionando sull'equilibrio di bilancio- La riforma costituzionale del 2012 tra ideologie economiche, vincoli giuridici ed effettiva giustiziabilità", organizzato dall'Università di Ferrara – Dipartimento di Giurisprudenza e svoltosi a Ferrara, il 1 febbraio 2016. Per un esame critico (e peculiare, ma comunque interessante) sulla politica monetaria e finanziaria EU, si segnala L. Barra Caracciolo, *Euro e (o?) democrazia costituzionale*, Dike editrice, Roma 2013, in particolare, con riferimento alle politiche del lavoro, pagg. 173 e segg.

costituendo posti di lavoro stabili, non gravano come spese fisse sui bilanci dello Stato<sup>3</sup>. peculiare

5. Nello stesso tempo, per le pubbliche amministrazione riesce difficile, data la natura dei servizi forniti ai cittadini – che sono caratterizzati dalla continuità e, per il momento, strutturalità dei servizi da fornire – ricorrere a quella forme di lavoro flessibili in via di affermazione nelle società occidentali<sup>4</sup>.
6. Si pone dunque un problema tra queste esigenze e la normativa di cui alla Direttiva UE 1999/70 che dispone l'adozione, da parte di tutti gli Stati membri di misure finalizzate ad evitare il ricorso abusivo al contratto di lavoro a tempo determinato e, ove tale abuso si verifici, quali misure è opportuno vengano adottate.

### **Il pareggio di bilancio<sup>5</sup>**

7. L'obbligo di introdurre negli ordinamenti nazionali regole, costituzionali o legislative, volte ad assicurare il rispetto dei valori di riferimento relativi al disavanzo e al debito fissati a livello europeo non discende dalle disposizioni dei Trattati in materia di Unione economica e monetaria, ma da impegni previsti da strumenti di diversa natura introdotti nel quadro della nuova *governance* economica europea.
8. In primo luogo, con il Patto europlus<sup>6</sup>, accordo non giuridicamente vincolante adottato dai Capi di Stato e di governo dell'area euro nel marzo del 2011, gli Stati dell'area euro e alcuni altri Stati membri dell'UE hanno assunto l'obbligo di recepire nelle Costituzioni o nella legislazione nazionale le regole del Patto di stabilità e crescita.

---

3 E' peraltro noto che, soprattutto in Italia, i costi del lavoro pubblico ufficiali vengono calcolati sugli occupati a tempo indeterminato, così riuscendo a diminuire drasticamente i conti pubblici: questo è uno dei motivi delle resistenze alla stabilizzazione del precari cronici della pubblica amministrazione che però come vedremo, riguarda anche altri stati. Oltre alla Romania, qui trattata, si veda la Spagna nelle ordinanze del 14 settembre 2016 Martinez Andres (ECLI:EU:C:2016:680), Perez Lopez (ECLI:EU:C:2016:679) e Diego Porras (ECLI:EU:C:2016:683) sul precariato sanitario spagnolo, su cui V. De Michele, *Le sentenze "spagnole" della Corte di giustizia Ue e la stabilizzazione del precariato pubblico in Italia e in Europa*, su questo sito, 01.11.2016. Su questo specifico tema v. anche S. Galleano, *L'ordinanza 27.10.2016 del Tribunale di Foggia alla Corte costituzionale nel settore sanitario: una mossa decisiva per la soluzione del problema del precariato pubblico?*, su questo sito, 01.11.2016.

4 V. sul punto, ampiamente, G. Allegri e G. Bronzini, *Libertà e lavoro dopo il jobs act*, Derive ed approdi, Roma, 2015.

5 Per una panoramica conoscitiva di massima si veda A. Boitani e L. Landi: *Il labirinto delle regole europee: l'Obiettivo di medio termine*, sul sito La voce info, 04.07.14.

6 Sul quale, in generale F. Coronidi, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il patto Europlus*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 07.02.2012 e, sotto il profilo più istituzionale, [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/economic-governance/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/economic-governance/index_it.htm).

9. Agli Stati membri è stata rimessa la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere, purché di natura vincolante e l'esatta forma della regola da applicare a livello sia nazionale che subnazionale.
10. In seguito, la direttiva 2011/85/UE concernente i requisiti per i quadri di bilancio nazionali, entrata in vigore nel novembre 2011, ha fissato regole minime perché sia garantita l'osservanza da parte degli Stati membri dell'obbligo, derivante dal Trattato, di evitare disavanzi pubblici eccessivi.
11. In particolare, la direttiva ha stabilito l'introduzione di:
  - regole di bilancio numeriche specifiche per Paese, che contribuiscono a far sì che la conduzione della politica di bilancio degli Stati membri sia coerente con i loro rispettivi obblighi, espresse sotto forma di un indicatore sintetico dei risultati di bilancio, come il disavanzo pubblico, il fabbisogno, il debito o uno dei relativi componenti principali;
  - dispositivi di monitoraggio e analisi indipendente intesi a rafforzare la trasparenza degli elementi del processo di bilancio;
  - meccanismi e regole che disciplinano le relazioni in materia di bilancio tra le autorità dei sottosettori dell'amministrazione pubblica.
12. La materia disciplinata dalla direttiva costituisce peraltro oggetto di ulteriore intervento legislativo dell'UE prospettato dal regolamento recante disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei progetti di bilancio e per assicurare la correzione dei disavanzi eccessivi degli Stati membri nell'eurozona (COM(2011)821, parte del cosiddetto *two pack*).
13. In particolare, l'art. 4 prevede che gli Stati membri dispongano di regole di bilancio numeriche sul saldo di bilancio che, applicate ai processi di bilancio nazionali, conseguono l'obiettivo di bilancio a medio termine.
14. Tali regole interessano l'insieme delle pubbliche amministrazioni e sono vincolanti, preferibilmente di natura costituzionale.
15. Infine, il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nella Unione economica e monetaria, cosiddetto Fiscal compact<sup>7</sup>, concordato al di fuori della cornice giudica dei Trattati, all'articolo 3, ha impegnato le Parti contraenti ad applicare e ad introdurre, entro un anno dall'entrata in vigore del Trattato, con norme vincolanti e a carattere permanente, preferibilmente di tipo costituzionale, o di altro tipo purché ne garantiscano

---

<sup>7</sup> Per un primo approccio si rinvia a <http://www.ilpost.it/2014/04/17/fiscal-compact/>.

l'osservanza nella procedura di bilancio nazionale, le seguenti regole, in aggiunta a e senza pregiudizio per gli obblighi derivanti dal diritto dell'UE:

- il bilancio dello Stato dovrà essere in pareggio o in attivo;
- tale regola si considera rispettata se il disavanzo strutturale dello Stato è pari all'obiettivo a medio termine specifico per Paese, con un *deficit* che non eccede una certa percentuale del PIL;
- gli Stati contraenti potranno temporaneamente deviare dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di aggiustamento solo nel caso di circostanze eccezionali, ovvero eventi inusuali che sfuggono al controllo dello Stato interessato e che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione, oppure in periodi di grave recessione, a patto che tale disavanzo non infici la sostenibilità di bilancio a medio termine;

16. In Italia, sotto il governo Monti, come è noto, il Parlamento scelse di esaminare velocemente il disegno di legge costituzionale sul pareggio di bilancio, tanto più che i suoi contenuti furono generalizzati, mediante l'adozione del *Fiscal compact*, per tutti gli Stati membri dell'UE che scelsero di aderirvi, all'inizio del 2012.
17. La norma venne infatti approvata in soli sei mesi, un periodo di tempo alquanto breve, se si considera che una legge costituzionale necessita di quattro letture parlamentari e di una pausa di tre mesi tra la seconda e la terza. In tutte e quattro le letture parlamentari il disegno di legge venne approvato a larghissima maggioranza, ricevendo il voto favorevole sia della maggioranza che dell'opposizione. Dato che i voti favorevoli al disegno di legge superarono i due terzi dei membri di entrambi i rami del Parlamento, non fu necessario ricorrere ad un referendum confermativo.

### **La normativa Rumena in tema di contratto a termine**

18. Veniamo quindi all'ordinanza in commento.
19. Secondo l'art. dell'art 12 della Legea nr. 53/2003 *privind Codul Muncii* (Legge n 53/2003 sul codice del lavoro, ripubblicato nel *Monitorul Oficial al României*, parte I, n ° 345/18 maggio 2011) il contratto di lavoro si intende, di regola, a tempo indeterminato. Gli artt. 82 ed 83 della stessa legge prevedono che possa essere stipulato anche tempo determinato, in forma scritta e quando ricorre una ragione oggettiva come il completamento di un'opera o uno specifico programma, con un massimo di n. 3 contratti della durata, per ciascuno, non superiore a 12 mesi. L'art. 84 precisa che la durata dei contratti a termine non può superare comunque i 36 mesi.

20. Come precisato al punto 14 dell'Ordinanza Popescu: *l'art.19 della Ordonanța di Guvernului nr.42/2004 privind organizarea activitatii sanitare veterinare se pentru siguranța alimentelor (decreto governativo n 42/2004 sull'organizzazione della salute e attività di veterinario e della sicurezza alimentare, pubblicato nel Monitorul Oficial al României, parte I, n 94/31 gennaio 2004 in seguito alla "OG n ° 42/2004"), prevede ai paragrafi 1 e 2, il funzionamento delle unità di raccolta, produzione, trasformazione e uso di prodotti di origine animale e non animale è consentito a condizione che tali unità sono autorizzati conformemente alla legislazione sanitaria e veterinaria in vigore e sono soggette a controllo ufficiale. Si tratta, insomma, della struttura sanitaria nazionale che controlla il settore della lavorazione alimentare del paese.*
21. Secondo l'art. 19 comma 3 dell'OG 42/2004 il controllo delle lavorazioni è affidato a personale specializzato che dipende da una direzione sanitaria e che è assunto a tempo determinato. Più in particolare, il comma 4 dell'art. 19 dispone *che i contratti di lavoro di cui al paragrafo 3, conclusi per il periodo massimo previsto dalla normativa in materia di lavoro, possono essere estesi oltre tale periodo, con l'accordo delle parti, finché esistono le condizioni che sono alla base della loro conclusione, nella misura in cui le risorse finanziarie previste in questo senso sono assicurati fino ai nuovi contratti di lavoro stipulati a seguito di concorsi (ordinanza Popescu, punto 16).*

### **La questione in giudizio**

22. La signora Rodica Papescu veniva assunta come assistente veterinario per la gestione della salute degli animali con un primo contratto a tempo determinato dal 14 maggio 2007 al 31 dicembre 2007 in un istituto veterinario. La sua attività consisteva nel controllo e verifica dell'attività di macellazione operata nelle unità addette a tale compito. Il contratto stipulato prevedeva che fosse strettamente legato alla durata ed al funzionamento delle unità di controllo dell'attività di macellazione<sup>8</sup>.
23. Il rapporto è poi stato oggetto di rinnovi di anno in anno ed era previsto che al cambiamento dell'unità di adibizione del lavoratore si sarebbe verificata la fine del rapporto e la successiva stipula di un nuovo contratto<sup>9</sup>.
24. Nell'ultimo contratto, stipulato il 30 dicembre 2014, era previsto che si sarebbe prorogato sino al completamento delle procedure concorsuali, ai

---

<sup>8</sup> Ordinanza Popescu, punti 17 -20

<sup>9</sup> Ordinanza Popescu, punto 26.

sensi della legge speciale Decreto Governativo 42/2004 (organizzazione della salute, dell'attività di veterinaria e della sicurezza alimentare).

25. Nel gennaio 2015 la signora Popescu si rivolgeva al Tribunale di Gorj (Romania) chiedendo la riclassificazione del rapporto a tempo indeterminato.
26. Il Tribunale rigettava la domanda e la sentenza veniva impugnata avanti alla Corte di appello di Craiova, la quale sollevava questione pregiudiziale avanti alla Corte di giustizia dell'Unione nei seguenti termini:
- "1) Il fatto che l'attività del personale che svolge funzioni di controllo specifiche nel campo della salute degli animali dipende da vicino le attività continuative di unità, come quelle di cui al paragrafo [19 della presente ordine] è un argomento sufficiente per poter derogare al generale alle norme adottate per recepire la direttiva 1999/70 e successivamente stipulare contratti a tempo determinato?"*
- 2) *Mantenere la legislazione di disposizioni speciali per concludere in successione in un periodo come quello descritto, i contratti di lavoro a tempo determinato nel settore del controllo sanitario degli animali sia in contrasto con l'obbligo responsabilità dello Stato nella trasposizione della direttiva 1999/70? "*
27. La Corte di appello rumena espone che, secondo la giurisprudenza maggioritaria nazionale, i contratti di cui si discute, sottoscritti dalla lavoratrice interessata, sono regolati da una legge speciale (l'OG 42/2004) e che rientrano nella deroga di cui alla norma generale che considera i contratti a tempo indeterminato la modalità ordinaria di assunzione in quanto la assegnazione ad ogni singola unità lavorativa estinguerebbe il precedente rapporto che ricomincia ex novo con la stipulazione di un nuovo contratto (ordinanza Popescu, punto 26)<sup>10</sup>.
28. Viceversa, una minoritaria giurisprudenza, ritiene invece applicabile la regola ordinaria sulla durata massima di 36 mesi, con conseguente trasformazione del rapporto a tempo indeterminato in ipotesi di superamento del limite di legge (ordinanza Popescu, punto 27).
29. La Corte di appello rumena segnala peraltro alla Corte di giustizia l'esistenza di una moltitudine di controversie con lo stesso oggetto di quella oggetto del rinvio (ordinanza Popescu, punto 28)

### **La giurisprudenza europea prima dell'ordinanza Popescu**

---

<sup>10</sup> Come si vede, una situazione non dissimile da quella italiana, in cui si sostiene l'impossibilità di riqualificazione giudiziale dei rapporti in caso di abuso, poiché l'art. 36 del D.Lgs. 165/2001 costituisce norma speciale rispetto a quella generale di cui al d.lgs. 368/2001 (ora 81 del 2015)

30. La questione delle esigenze di bilancio è comunque nata ancor prima delle misure adottate nel 2011 dal Parlamento europeo.
31. Ne è l'esempio la sentenza *Bond van Adverteeders e altri* del 26 aprile 1988 (in causa C-325/85), resa in via incidentale nella causa tra l'Associazione olandese dei pubblicitari contro lo Stato olandese, avente ad oggetto i divieti di pubblicità e di sottotitolazione nella televisione via cavo privata disposta dal governo olandese nel timore che i programmi di teledistribuzione potessero fare concorrenza alla radiodiffusione ed alla televisione nazionale olandese in abbonamento.
32. La questione, sollevata dal giudice olandese, riguardava la denunciata violazione dell'art. 59 del trattato CEE il quale prevedeva che le restrizioni alla libera prestazione di servizi all'interno della Comunità dovevano essere abolite allo scadere del periodo transitorio nei confronti dei cittadini degli stati membri stabiliti in un paese in un paese della Comunità diverso da quello destinatario della prestazione<sup>11</sup>.
33. La Corte, dopo avere ritenuto che le restrizioni del governo olandese risultassero contrarie alla normativa europea, esamina l'ulteriore quesito postole e cioè *se tali restrizioni possano essere giustificate da considerazioni di interesse generale e debba costituire un mezzo proporzionato rispetto agli scopi che essa persegue. Con la settima e con l'ottava questione detto giudice chiede inoltre se le predette considerazioni possano attenere alla politica culturale o ad una politica intesa a reprimere una forma di concorrenza sleale*<sup>12</sup>.
34. La Corte così risponde:

*33 La sola deroga che può essere presa in considerazione in un caso come quello di specie è quella contemplata dall'art. 56 del trattato, alla quale fa rinvio l'art. 66. Dal suddetto art. 56 emerge che le normative nazionali che contemplino un regime particolare per i cittadini stranieri sono sottratte all'applicazione dell'art. 59 del trattato qualora siano giustificate da motivi di ordine pubblico.*

*34 Si deve rilevare che scopi di natura economica come quello di attribuire interamente ad una fondazione nazionale di diritto pubblico i proventi derivanti dai messaggi pubblicitari destinati specialmente al pubblico dello Stato considerato non possono costituire motivi di ordine pubblico ai sensi dell'art. 56 del trattato.*

---

11 Sentenza citata, punto 21.

12 Sentenza citata, punti 31.

35. La Corte spiega anche il motivo della scelta motivazionale, ricorrendo al principio di proporzionalità:
36. E conclude: (...) 2) *Divieti di pubblicità e di sottotitolazione come quelli contenuti nella Kabelregelung comportano restrizioni della libera prestazione di servizi vietate dall'art. 59* 3) *Detti divieti non possono essere giustificati da motivi di ordine pubblico ai sensi dell'art. 56 del trattato.*
37. Una successiva pronuncia sulle questioni di bilancio è la Kranemann del 17 marzo 2005 in causa C-109/04. La causa tra origine dal fatto che nel corso del suo tirocinio per le professioni legali, che precede obbligatoriamente il secondo esame di Stato in giurisprudenza, il sig. Kranemann ha seguito una formazione dal 1° agosto al 30 novembre 1995 come praticante in uno studio legale di Londra (Regno Unito).
38. Durante questo periodo ha ottenuto dal Land Nordrhein-Westfalen, in aggiunta alla sua retribuzione come tirocinante, un'indennità per spese di dislocazione pari a DEM 1 686,68. La sua domanda mirante al rimborso delle spese per il viaggio di andata e ritorno dalla sua residenza di Aquisgrana (Germania) alla sede del suo tirocinio, nonché per un viaggio di ritorno alla sua residenza durante un fine settimana, è stata accolta solo per un importo di DEM 83,25, corrispondente all'indennità giornaliera per un viaggio di servizio di diversi giorni e all'indennità di pernottamento. Per contro, poiché la TEVO limita il rimborso delle spese di viaggio all'importo necessario per il viaggio fino al confine tedesco e ritorno e poiché Aquisgrana è considerata località di confine nazionale, il sig. Kranemann non ha ottenuto il rimborso delle ulteriori spese di viaggio, il cui importo egli quantifica in 539,60 marchi tedeschi.
39. Rivoltosi al giudice, il suo ricorso è stato respinto sia in primo grado che in quello di appello. Ne è seguita l'impugnazione ("revision") in Corte di cassazione la quale ha formulato alla Corte il seguente quesito: *Se sia compatibile con l'art. [48 del Trattato] una norma nazionale che riconosca ad un Rechtsreferendar che svolge una parte del suo tirocinio obbligatorio presso una sede di sua scelta in un altro Stato membro il diritto al rimborso delle spese di viaggio da lui sostenute soltanto nella misura corrispondente al percorso compiuto nel territorio tedesco.*
40. La Corte, dopo avere stabilito che *un tirocinante per le professioni legali cittadino di uno Stato membro che effettua una parte del suo tirocinio in un altro Stato membro esercitando un'attività dipendente reale ed effettiva è un lavoratore ai sensi dell'art. 48 del Trattato*<sup>13</sup>, affronta anche il quesito

---

<sup>13</sup> Punto 21 della sentenza.



posto dalla Cassazione tedesca la quale chiedeva se la misura restrittiva potesse essere giustificata da considerazioni di ordine finanziario.

41. Così precisa la Corte:

*33 Occorre rilevare al riguardo che un provvedimento che ostacola la libera circolazione dei lavoratori può essere ammesso solo se persegue un obiettivo legittimo compatibile con il Trattato ed è giustificato da motivi imperativi d'interesse generale. Ma in un caso del genere occorre inoltre che l'applicazione di un tale provvedimento sia atta a garantire il raggiungimento dello scopo che esso persegue e non vada oltre quanto necessario al raggiungimento di tale scopo (v., in particolare, sentenze 31*

*marzo 1993, causa C- 19/92, Kraus, Racc. pag. I- 1663, punto 32, nonché sentenze citate Bosman, punto 104, e Köbler, punto 77).*

*34 Ora, da una costante giurisprudenza risulta che motivi di natura economica non possono costituire motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare una limitazione di una libertà fondamentale garantita dal Trattato (sentenze 26 aprile 1988, causa 352/85, Bond van Adverteerders e a., Racc. pag. 2085, punto 34; 25 luglio 1991, causa*

*C- 288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda, Racc. pag. I- 4007,*

*punto 11; 5 giugno 1997, causa C- 398/95, SETTG, Racc. pag. I- 3091,*

*punto 23; 6 giugno 2000, causa C- 35/98, Verkooijen, Racc. pag. I- 4071,*

*punto 48, e 16 gennaio 2003, causa C- 388/01, Commissione/Italia, Racc.*

*pag. I- 721, punto 22).*

42. Anche qui, come si vede chiaramente dal punto 33 sopra citato, la Corte ricorre al principio di proporzionalità.

43. Un ulteriore caso è trattato nella sentenza *Attanasio Group* del 11 marzo 2010 in causa C-384/08. In tale causa si discuteva della seguente vicenda:

*10 La Attanasio, con sede in Viterbo, presentava al Comune di Caprarola una domanda di concessione per la costruzione di un impianto stradale di distribuzione di carburanti, lubrificanti e gas di petrolio liquefatto (GPL), lungo la strada provinciale detta «Massarella». Nel corso del procedimento amministrativo risultava che il Comune di Carbognano nel frattempo aveva già rilasciato alla Felgas Petroli la concessione per la costruzione di un impianto di distribuzione di carburanti a breve distanza dal sito oggetto della domanda dell'Attanasio.*

*11 In base all'art.13 della legge regionale n.8/2001, il rilascio della concessione edilizia alla Felgas Petroli da parte del Comune di Carbognano non consentiva pertanto al Comune di Caprarola di accogliere la domanda dell'Attanasio.*

44. L'adito Tar del Lazio si interrogava se le disposizioni nazionali fossero suscettibili di violare le disposizioni del Trattato che sanciscono il rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi.

45. La Corte da risposta positiva al quesito e, in relazione a quello ulteriore, relativo alle ventilate questioni di natura economica, così risponde:

*54 Inoltre, anche volendo ammettere che norme sulle distanze minime obbligatorie fra gli impianti stradali di distribuzione di carburanti fossero idonee a raggiungere le finalità di sicurezza stradale e di tutela ambientale e della salute, dai rilievi del giudice del rinvio medesimo emerge che dette finalità possono essere raggiunte più adeguatamente, e ciò tenendo conto della specifica situazione di ciascun impianto considerato, nell'ambito dei controlli che i comuni devono svolgere, in ogni caso, per tutte le domande*

*d'autorizzazione di apertura di un nuovo impianto di distribuzione di carburanti. Come risulta dal punto 4 della presente sentenza, i menzionati controlli riguardano, segnatamente, la conformità dell'impianto in parola alle disposizioni del piano regolatore, nonché a quelle concernenti la sicurezza sanitaria, ambientale e stradale. In tale contesto, come rilevato dal giudice del rinvio stesso, l'introduzione di distanze minime appare andare al di là di quanto necessario per raggiungere le finalità perseguite.*

*55 Relativamente, in secondo luogo, alla finalità esposta nell'ordinanza di rinvio consistente nella «razionalizzazione del servizio reso agli utenti», si deve, da un lato, ricordare che motivi di natura economica non possono costituire motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare una limitazione di una libertà fondamentale garantita dal Trattato (v. sentenza 17 marzo 2005, causa C109/04, Kranemann, Racc. pag. I2421, punto 34 e giurisprudenza ivi citata).*

*56 D'altro lato, anche volendo ritenere che siffatta finalità possa essere presa in considerazione, in quanto attinente alla tutela dei consumatori, come un motivo imperativo di interesse generale e non un motivo di natura economica, è difficile determinare il modo in cui una normativa come quella in discussione nella causa principale possa essere idonea a tutelare i consumatori o a procurare loro dei vantaggi. Al contrario, così come osservato, in sostanza, dal giudice del rinvio, ostacolando l'accesso di nuovi operatori sul mercato, una siffatta normativa sembra piuttosto favorire la posizione degli operatori già presenti sul territorio italiano, senza che i consumatori ne traggano effettivi benefici. In ogni caso, la disciplina in parola sembra andare al di là di quanto necessario per raggiungere un'eventuale finalità di tutela dei consumatori, ciò che spetta, eventualmente, al giudice del rinvio verificare.*

46. Anche qui, come si vede, il principio applicato dalla Corte è quello della proporzionalità, principio che parimenti viene ribadito nella sentenza Thiele Meneses del 4 ottobre 2013, in causa C-220/12 (ECLI:EU:C:683), dove si dibatteva la posizione di uno studente di nazionalità tedesca nato in Brasile, con domicilio permanente a Istanbul, presso i genitori. L'interessato aveva frequentato scuole tedesche ad Istanbul dal 2001 al 2004, a Barcellona tra il 2004 e il 2007, e di nuovo ad Istanbul dal 2007 al 2009. Nel giugno 2009 aveva ottenuto la maturità («Abitur») e, dal giugno 2009 all'aprile 2010, aveva soggiornato in America del Sud, dove aveva, tra l'altro, effettuato un tirocinio di tre mesi a Santiago (Cile). Durante il semestre estivo del 2010, aveva intrapreso studi di giurisprudenza all'Università di Würzburg (Germania).

47. In occasione del semestre invernale 2010/2011, aveva poi cambiato università ed intrapreso studi di giurisprudenza all'Università di Maastricht (Paesi Bassi), dove ha stabilito un ulteriore domicilio. L'11 agosto 2010 ha chiesto alla Region Hannover l'aiuto alla formazione per i suoi studi all'Università di Maastricht. Con decisione del 12 ottobre 2010 la Region Hannover respingeva la domanda poiché gli aiuti alla formazione per i cittadini tedeschi residenti all'estero avrebbero potuto essere concessi solo, conformemente all'articolo 6 del BAföG, in circostanze particolari. Siffatte circostanze non sussistevano, secondo la Region Hannover, nel caso del ricorrente nel procedimento principale.
48. La Corte, nell'affrontare il merito della vicenda, esamina la complessa situazione rilevando come il criterio fondamentale per decidere il caso sia rinvenibile nel criterio di collegamento tra il soggetto interessato e lo stato Tedesco che giustifichi l'applicazione dei benefici, questione che spetta al giudice del rinvio verificare.
49. Anche qui, però, a fronte dei rilievi di natura finanziaria dello Stato tedesco, in ultimo, osserva:

*42 In secondo luogo, il governo tedesco fa valere che le disposizioni del BAföG in questione hanno per obiettivo di evitare che lo Stato erogante subisca un onere irragionevole, il che è garantito dal mantenimento della disciplina nazionale di aiuti alla formazione esportabili. A suo avviso, la prevenzione di un onere irragionevole ed il mantenimento del criterio nazionale degli aiuti alla formazione esportabili sono obiettivi di interesse generale, che possono giustificare una restrizione alle libertà fondamentali conferite dagli articoli 20 TFUE e 21 TFUE.*

*43 Occorre ricordare in proposito che considerazioni di bilancio, sebbene possano costituire il fondamento delle scelte di politica sociale di uno Stato membro e possano influenzare la natura ovvero la portata dei provvedimenti di tutela sociale che esso intende adottare, non costituiscono tuttavia, di per sé, un obiettivo perseguito da tale politica (v., in tal senso,*

*sentenze del 20 marzo 2003, Kutz- Bauer, C- 187/00, Racc. pag. I- 2741,*

*punto 59, e del 10 marzo 2005, Nikoloudi, C- 196/02, Racc. pag. I- 1789,*

*punto 53). Motivi di natura economica non possono costituire motivi*

*imperativi di interesse generale idonei a giustificare una limitazione di una libertà fondamentale garantita dal Trattato (v., per analogia, sentenze del*

*17 marzo 2005, Kranemann, C- 109/04, Racc. pag. I- 2421, punto 34 e*

*giurisprudenza citata, nonché dell'11 marzo 2010, Attanasio Group,*

*C- 384/08, Racc. pag. I- 2055, punto 55).*

*44 Ne risulta che l'obiettivo meramente economico dedotto dal governo tedesco non può considerarsi come un motivo imperativo di interesse generale idoneo a giustificare oggettivamente la normativa in parola.*

50. Da ultimo, e venendo all'Italia, ricordiamo la sentenza Mascolo<sup>14</sup> del 26 novembre 2014 in causa C-22/13 ed altre (ECLI:EU:C:2014:2401) sul precariato storico italiano, nel corso della quale lo Stato italiano ha, tra l'altro, rilevato anche presunte ragioni economiche che osterebbero alla stabilizzazione degli insegnanti, tanto più in considerazione dell'obbligo di parità di bilancio inserito nella Costituzione italiana nel 2011.

---

14 Su cui cfr. M. Aimò, I precari della scuola tra vincoli europei e mancanze del legislatore domestico, 2015, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT; L. Calafà, Il dialogo multilevel tra le Corti e la "dialettica prevalente": le supplenze scolastiche al vaglio della Corte di giustizia, in Riv.it.dir.lav., II, 2015, 336 ss.; P. Coppola, Breve commento alla sentenza Mascolo della Corte di giustizia, 2015, in europeanrights.eu; M. De Luca, Un gran arrêt della Corte di giustizia dell'Unione europea sul nostro precariato scolastico statale: il contrasto con il diritto dell'Unione, che ne risulta, non comporta l'espunzione dal nostro ordinamento, né la non applicazione della normativa interna confliggente (prime note in attesa dei seguiti), in Lav.pp.aa., 2014, 499 ss.; V. De Michele, L'interpretazione "autentica" della sentenza Mascolo-Fiamingo della Corte di giustizia UE sulla tutela "energica" del lavoro flessibile alle dipendenze di datori di lavoro pubblici e privati, in europeanrights.eu, 10 gennaio 2015; id, La sentenza Mascolo della Corte di giustizia sul precariato pubblico e i controversi effetti sull'ordinamento interno, ibidem, 11 novembre 2015; F. Ghera, I precari della scuola tra Corte di giustizia, Corte costituzionale e Giudici comuni, in Giur.cost., 2015, 158 ss.; S. Galleano, La sentenza Mascolo sulla scuola rischia di avere effetti clamorosi per il precariato degli altri enti pubblici, in europeanrights.eu, 8 gennaio 2015; R. Irmici, La sentenza Mascolo della Corte di giustizia dell'Unione europea e lo strano caso del giudice del rinvio pregiudiziale che immette ma non converte, in Nov.dir.amm., 2015, 2, 177 ss.; L. Menghini, Sistema delle supplenze e parziale contrasto con l'accordo europeo: ora cosa succederà?, in Riv.it.dir.lav., 2015, II, 343 ss.; M. Miscione, Il Tribunale di Napoli immette in ruolo i precari della Pubblica Amministrazione, in Quot.giur., 5 gennaio 2015, n. 5; R. Nunin, «Tanto tuonò che piovve»: la sentenza "Mascolo" sull'abuso del lavoro a termine nel pubblico impiego, su questa Rivista, 2015, 146 ss.; A.M. Perrino, La Corte di giustizia come panacea dei precari?, in Foro it., 2014, II, 93 ss.; V. Pinto, Il reclutamento scolastico tra abuso dei rapporti a termine e riforme organizzative, in Lav.pubb.amm., 2015, 915 ss.; G. Santoro Passarelli, Contratto a termine e temporaneità delle esigenze sottostanti, in Arg.dir.lav., 2015, 189 ss.; N. Zampieri, Sulle conseguenze nel lavoro pubblico della violazione delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 368/2001, in materia di assunzioni a tempo determinato, dopo le pronunce Affatato, Carratù, Palalia e Mascolo della CGUE, in Ris.um., 2015, 2, 213 ss.

51. A parte che la difesa dei lavoratori ha dimostrato, nel corso dell'udienza tenutasi il 27 marzo 2014, attraverso la produzione delle relazioni della Ragioneria dello Stato, che tale aggravio di costi era del tutto insussistente (ed infatti la successiva legge 107/2015 [cd. buona scuola, che ha visto la stabilizzazione di parte dei precari] è stata approvata a costo pressoché zero), la Corte ha affrontato in generale la questione nei termini che seguono:

109 Una siffatta normativa, infatti, in assenza di un termine preciso per l'organizzazione e l'espletamento delle procedure concorsuali che pongono fine alla supplenza e, pertanto, del limite effettivo con riguardo al numero di supplenze annuali effettuato da uno stesso lavoratore per coprire il medesimo posto vacante, è tale da consentire, in violazione della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro, il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato al fine di soddisfare esigenze che, di fatto, hanno un carattere non già provvisorio, ma, al contrario, permanente e durevole, a causa della mancanza strutturale di posti di personale di ruolo nello Stato membro considerato. Una siffatta constatazione risulta suffragata, non solo dalla situazione dei ricorrenti nei procedimenti principali, come descritta ai punti 23 e 37 della presente sentenza, ma anche, in maniera più generale, dai dati forniti alla Corte nell'ambito delle presenti cause. Così, a seconda degli anni e delle fonti, risulta che circa il 30%, o addirittura, secondo il Tribunale di Napoli, il 61%, del personale amministrativo, tecnico e ausiliario delle scuole statali sia impiegato con contratti di lavoro a tempo determinato e che, tra il 2006 e il 2011, il personale docente di tali scuole vincolato da siffatti contratti abbia rappresentato tra il 13% e il 18% di tutto il personale docente di dette scuole.

110 A tale riguardo, va ricordato che, sebbene considerazioni di bilancio possano costituire il fondamento delle scelte di politica sociale di uno Stato membro e possano influenzare la natura ovvero la portata delle misure che esso intende adottare, esse non costituiscono tuttavia, di per sé, un obiettivo perseguito da tale politica e, pertanto, non possono giustificare l'assenza di qualsiasi misura di prevenzione del ricorso abusivo a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato ai sensi della clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro (v., per analogia, sentenza Thiele Meneses, C220/12, EU:C:2013:683, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).

### **La soluzione nell'ordinanza Popescu**

52. La risposta della Corte ai rilievi dello Stato rumeno in merito ai lamentati costi che comporterebbe la stabilizzazione dei lavoratori in causa è quindi scontata<sup>15</sup>:

*62 Se, in conformità con la giurisprudenza citata al punto 45 della presente ordinanza, spetta in ultima analisi, al giudice del rinvio verificare l'esistenza di un bisogno specifico tale da giustificare oggettivamente, ai sensi della clausola 5 punto 1 lett. A) dell'accordo quadro, l'utilizzo di contratti di lavoro a tempo determinato successivi, al fine di rispondere adeguatamente alla richiesta di salute, si deve rilevare che tale esigenza non può tuttavia, essere dedotta da considerazioni relative all'evitare di esporre lo stato, in quanto datore di lavoro del settore interessato, in qualsiasi rischio finanziario.*

*63 Infatti, sebbene considerazioni di bilancio possano essere alla base delle scelte di politica sociale di uno Stato membro e influenzare la natura o la portata delle misure che intende adottare, ma non costituisce in se stesso obiettivo perseguito da tale politica e, di conseguenza, non possono giustificare l'assenza di qualsiasi misura di prevenzione dell'abuso di contratti di successivi a tempo determinato ai sensi della clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro ( vedi le sentenze 24 ottobre 2013, Thiele Meneses, C 220/12, UE: C: 2013: 683, punto 43 e giurisprudenza ivi citata, e del 26 novembre 2014, Mascolo cause C 22/13, C 61/13, C 63/13 e C 418/13, UE: C: 2014: 2401, punto 110).*

53. Risulta quindi chiaro che le ragioni finanziarie, ivi compresi gli obblighi nascenti dall'obbligo delle parità di bilancio non possono, di per se soli, giustificare il sottrarsi agli obblighi nascenti dalle Direttive e dal raggiungimento degli scopi da queste perseguito, nonché ai principi generali dell'ordinamento europeo (v. sul punto, anche la storica sentenza sulla discriminazione Dansk Industri del 19.04.2016, in causa C-441/14 (ECLI:EU:C:2016:278).

---

15 Traduzione libera (la sentenza è pubblicata in tutte le lingue tranne, chissà perché, in italiano). Questo è il testo ufficiale in francese: 62 Si, conformément à la jurisprudence rappelée au point 45 de la présente ordonnance, il appartient en définitive à la juridiction de renvoi de s'assurer de l'existence d'un besoin particulier de nature à objectivement justifier, au regard de la clause 5, point 1, sous a), de l'accord-cadre, le recours à des contrats de travail à durée déterminée successifs afin de répondre de manière adéquate à la demande de contrôle sanitaire, il convient de relever qu'un tel besoin ne saurait cependant être déduit de considérations tenant à éviter d'exposer l'État, en tant qu'employeur du secteur en cause, à un quelconque risque financier. 63 En effet, si des considérations d'ordre budgétaire peuvent être à la base des choix de politique sociale d'un État membre et influencer la nature ou l'étendue des mesures qu'il souhaite adopter, elles ne constituent toutefois pas en elles-mêmes un objectif poursuivi par cette politique et, partant, elles ne sauraient justifier l'absence de toute mesure préventive du recours abusif aux contrats de travail à durée déterminée successifs au sens de la clause 5, point 1, de l'accord-cadre (voir, arrêts du 24 octobre 2013, Thiele Meneses, C-220/12, EU:C:2013:683, point 43 et jurisprudence citée, ainsi que du 26 novembre 2014, Mascolo e.a., C-22/13, C-61/13, C-63/13 et C-418/13, EU:C:2014:2401, point 110).

54. Ogni valutazione in merito va quindi effettuata dal giudice nazionale sulla base del criterio di proporzionalità che giunge ad assurgere a principio fondamentale di interpretazione delle normative nazionali.

### **La sentenza 275/2016 della Corte costituzionale**

55. Tali principi sono stati pienamente recepiti dalla nostra Corte costituzionale.
56. La sentenza 275 del 19.10.2016 (ECLI.COST.1016.275, Pres. Grossi, rel. Prosperetti), ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-bis, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15, recante: "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)", nella parte in cui prevede che, per gli interventi di cui dall'art. 5-bis della legge regionale n. 78 del 1978, la Giunta regionale garantisce un contributo del 50% della spesa necessaria e documentata dalle Province solo "nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa".
57. Era infatti accaduto che la Provincia di Pescara aveva chiesto il pagamento del contributo, pari al 50%, delle spese necessarie e documentate per lo svolgimento dei servizi di cui all'art. 5-bis della legge della Regione Abruzzo n. 78 del 1978, in particolare del servizio di trasporto degli studenti disabili, riferite alle annualità 2006-2012. Sulla base della citata norma, la Provincia aveva approvato e trasmesso annualmente alla Regione i piani degli interventi, relazionando per ciascun anno sulle spese sostenute e sulle attività svolte.
58. A fronte di ciò la Regione aveva erogato, per le varie annualità, finanziamenti per somme inferiori a quelle documentate dalla Provincia con una differenza pari ad euro 1.775.968,04. Il mancato finanziamento del 50% delle spese effettuate avrebbe determinato nel tempo un indebitamento tale da comportare una drastica riduzione dei servizi per gli studenti disabili, compromettendo l'erogazione dell'assistenza specialistica e dei servizi di trasporto. La Regione non ha contestato l'ammontare degli importi spesi dall'amministrazione provinciale, tuttavia ha eccepito che, in virtù dell'art. 6, comma 2-bis, della legge regionale censurata, il proprio obbligo di corrispondere il 50% delle suddette spese trova un limite nelle disponibilità finanziarie di bilancio.
59. Il Tribunale amministrativo regionale, adito dalla provincia di Pescara, ha ritenuto che la dipendenza dell'erogazione del contributo alle disponibilità finanziarie, di volta in volta determinate dalla legge di bilancio, trasformi



l'onere della Regione in una posta aleatoria e incerta, totalmente rimessa alle scelte finanziarie dell'ente, con il rischio che esse divengano arbitrarie, in difetto di limiti predeterminati dalla legge, risolvendosi nella illegittima compressione del diritto allo studio del disabile, la cui effettività non potrebbe essere finanziariamente condizionata.

60. La Corte affronta la questione in primo luogo sulla base del principio di effettività:

*7. – Si deve ritenere che l'indeterminata insufficienza del finanziamento condizioni, ed abbia già condizionato, l'effettiva esecuzione del servizio di assistenza e trasporto come conformato dal legislatore regionale, violando in tal modo il precetto contenuto nell'art. 38, terzo e quarto comma, Cost.*

*Tale effettività non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto, nel quadro dei compositi rapporti amministrativi e finanziari degli enti territoriali coinvolti. Difatti l'affidamento generato dalla previsione del contributo regionale condiziona la misura della disponibilità finanziaria della Provincia e degli altri enti coinvolti nell'assolvimento del servizio in questione.*

*Non può neppure essere condivisa in tale contesto la difesa formulata dalla Regione secondo cui ogni diritto, anche quelli incomprimibili della fattispecie in esame, debbano essere sempre e comunque assoggettati ad un vaglio di sostenibilità nel quadro complessivo delle risorse disponibili.*

*Innanzitutto, la sostenibilità non può essere verificata all'interno di risorse promiscuamente stanziato attraverso complessivi riferimenti numerici. Se ciò può essere consentito in relazione a spese correnti di natura facoltativa, diverso è il caso di servizi che influiscono direttamente sulla condizione giuridica del disabile aspirante alla frequenza e al sostegno nella scuola.*

61. Di seguito affronta – e risolve – la questione di natura finanziaria sulla base del principio di proporzionalità già applicato, come si è visto, dalla Corte europea:

*8. – La disposizione impugnata è peraltro incoerente anche rispetto al quadro normativo complessivo dei finanziamenti destinati ai servizi a rilevanza sociale quale risultante dalla legge di bilancio, alla quale essa demanda la quantificazione ridotta del finanziamento. In tal modo viene reso generico ed indefinito il finanziamento destinato a servizi afferenti a diritti meritevoli di particolare tutela, rendendo possibile – come esattamente affermato dal giudice rimettente – che le risorse disponibili siano destinate a spese facoltative piuttosto che a garantire l'attuazione di tali diritti. Pertanto, pur essendo la disposizione in questione appartenente a*

*un contesto distinto da quello della legge di bilancio, la sua influenza su quest'ultima provoca un risultato normativo non conforme a Costituzione.*

*9. – La garanzia del 50% della copertura del servizio di assistenza ai disabili appartiene alla conformazione della struttura e dell'organizzazione del servizio stesso. Pertanto, l'indeterminatezza del finanziamento determina un vulnus all'effettività del servizio di assistenza e trasporto, come conformato dal legislatore regionale, con conseguente violazione dell'art. 38, terzo e quarto comma, Cost.*

*10. – D'altronde va considerato che, sebbene il legislatore goda di discrezionalità nell'individuazione delle misure per la tutela dei diritti delle persone disabili, detto potere discrezionale trova un limite invalicabile nella necessità di coerenza intrinseca della stessa legge regionale contenente la disposizione impugnata, con la quale viene specificato il nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati. Dunque il livello delle prestazioni dovute, mentre appare salvaguardato dalla legge regionale nel suo complesso ed in particolare nella parte che prevede una pianificazione del fabbisogno degli interventi, nonché un preciso rendiconto degli oneri sostenuti, risulta poi vanificato dalla prescrizione contraddittoria che subordina il finanziamento (da parte regionale) degli interventi alle politiche ed alle gestioni ordinarie del bilancio dell'ente.*

*11. – Non può nemmeno essere condiviso l'argomento secondo cui, ove la disposizione impugnata non contenesse il limite delle somme iscritte in bilancio, la norma violerebbe l'art. 81 Cost. per carenza di copertura finanziaria. A parte il fatto che, una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, è di tutta evidenza che la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio, sia con riguardo alla Regione che alla Provincia cofinanziatrice. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione.*

*12. – Con riguardo alla Regione, è da sottolineare come l'impianto della legge reg. Abruzzo n. 78 del 1978 sia improntato al metodo della programmazione, secondo cui gli interventi ed i pertinenti oneri finanziari sono istruiti nell'anno precedente così da consentire la loro corretta iscrizione nel bilancio, soprattutto quando riguardano il nucleo incompressibile del diritto a prestazioni riconducibili a diritti fondamentali. In tal modo non è configurabile il rischio per l'equilibrio del bilancio della Regione da essa paventato in correlazione allo stanziamento della percentuale di finanziamento prevista per legge. Proprio la previa redazione*

*del piano di assistenza testimonia l'inverosimiglianza dell'ipotesi di squilibrio di bilancio che è viceversa eziologicamente collegabile all'uso promiscuo delle risorse, che il giudice rimettente individua come autentica causa vanificatrice della copertura finanziaria del servizio.*

*13. – Nel caso in esame, il rapporto di causalità tra allocazione di bilancio e pregiudizio per la fruizione di diritti incomprimibili avviene attraverso la combinazione tra la norma impugnata e la genericità della posta finanziaria del bilancio di previsione, nella quale convivono in modo indifferenziato diverse tipologie di oneri, la cui copertura è rimessa al mero arbitrio del compilatore del bilancio e delle autorizzazioni in corso d'anno. In buona sostanza si ripete, sotto il profilo sostanziale, lo schema finanziario già censurato da questa Corte, secondo cui, in sede di redazione e gestione del bilancio, vengono determinate, anche attraverso i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e nei relativi allegati, scelte allocative di risorse «suscettibili di sindacato in quanto rientranti "nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento di questa Corte (sentenza n. 260 del 1990)"» (sentenza n. 10 del 2016).*

*14. – In definitiva, nella materia finanziaria non esiste «un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi». Al contrario, ritenere che il sindacato sulla materia sia riconosciuto in Costituzione «non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali», cosicché «non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale» (sentenza n. 260 del 1990). Sul punto è opportuno anche ricordare «come sul tema della condizione giuridica del portatore di handicaps confluiscono un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale; e che, conseguentemente, il canone ermeneutico da impiegare in siffatta materia è essenzialmente dato dall'interrelazione e integrazione tra i precetti in cui quei valori trovano espressione e tutela» (sentenza n. 215 del 1987).*

### **Considerazioni finali**

62. Pare qui evidente come, quindi, molti problemi che riguardano la tutela dei diritti possono ora essere più attentamente affrontati sulla scorta dei principi di effettività e di proporzionalità.

63. Soprattutto nel mondo del lavoro. Non solo con riferimento all'annoso problema del precariato pubblico, sul quale la Corte costituzionale dovrà pronunciarsi a breve a seguito della rimessione da parte del Tribunale di Foggia<sup>16</sup>, ma anche in relazione al quesito referendario sull'art. 18.
64. Anche su quest'ultima norma, oltre che sul d-lgs. 81 del 2015 sui contratti a termine, infatti, molto vi sarebbe da dire in merito alla proporzionalità tra i provvedimenti adottati dal Governo Renzi in relazione ai fini (ed ai risultati conseguiti, poi) rispetto alla notevole compressione dei diritti fondamentali scaturenti dalla Carta e dalle Direttive in materia sociale.
65. Insomma, il criterio di proporzionalità, incomprimibile dal legislatore nazionale, potrebbe essere lo strumento risolutivo per affrontare molti dei nodi tuttora in discussione, a difesa dei diritti fondamentali della normativa dell'Unione, continuamente aggredita dalla crisi e dalle questioni di bilancio, imponendo un'allocatione delle risorse che privilegi i bisogni primari e dei più deboli.

Roma, 11 gennaio 2017

Sergio Galleano

---

16 V. S. Galleano, *L'ordinanza 27.10.2016 del Tribunale di Foggia alla Corte costituzionale nel settore sanitario: una mossa decisiva per la soluzione del problema del precariato pubblico?*, cit.