



## L'ATTENZIONE SUI DIRITTI SOCIALI, PARADIGMA DI UN TEMPO\*

di

**Giuseppe Laneve**

*(Professore associato di Diritto costituzionale  
Università di Macerata)*

10 giugno 2014

**Sommario:** Premessa **1.** Il percorso di emersione e affermazione dei diritti sociali: a) origine e funzione dei diritti sociali; b) la discontinuità da Weimar in poi; c) i diritti sociali nella Costituzione italiana; **2.** La questione costi: dalla ghettizzazione alla definitiva parificazione dei diritti sociali; **3.** I diritti sociali nel sistema *multilevel*; **3.1.** La destatalizzazione: i diritti sociali “verso” le Regioni; **3.2.** I diritti sociali nella dimensione europea; **4.** Profili problematici e questioni aperte; **4.1.** Approccio razionale alla questione costi; **4.2.** Razionalità anche nel “positivizzare” i diritti; **4.3.** La valorizzazione della solidarietà; **4.4.** Non solo *diritti*, anche *doveri*; **4.5.** Il ruolo della politica e della rappresentanza.

### **Premessa.**

In un noto scritto del secondo dopoguerra, Giuseppe Capograssi ammoniva che rispettare la vita significa “fare in modo che la vita sia vita per tutti (...) dovunque e cioè, dove la vita è in potenza in ogni individuo, fare che sia in atto in ogni individuo; dove la vita è ma non si può sviluppare come vita umana per le condizioni che sono in contrasto a questo svolgersi, fare che si possa sviluppare (...) che l’umanità possa diventare attuale, diventando realtà attuale nella vita di ognuno. C’è in questo principio di rispetto della vita (...) il più preciso imperativo per la formazione di un mondo sociale, nel quale l’individuo possa davvero vivere il pieno sviluppo della sua natura umana in tutte le sue direzioni”<sup>1</sup>. Non solo meri ideali,

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> G. CAPOGRASSI, *Il diritto dopo la catastrofe*, in *Scritti in onore di F. Carnelutti* (1950), ora in ID., *Opere*, V, Milano.

buoni propositi, o indicazioni programmatiche, giacché, prosegue l'Autore, "rispettare la vita, lasciare che la vita si svolga in tutti i suoi fini, significa propriamente lavorare a organizzare le condizioni del mondo sociale col fine e con la legge, che questo male essenziale, cioè che la vita per molti individui non può essere vissuta come vita umana, deve essere combattuto e impedito. Qui diventa precisa la connessione tra diritto e libertà: proprio in questo principio del lasciare che la vita si svolga secondo la profonda verità del suo destino è la legge fondamentale, che impone di realizzare la vita veramente sociale, nella quale cioè l'individuo possa adeguare perfettamente e rendere attuale l'umanità potenziale ed implicita che è nella sua vita; abbia gli aiuti, sia messo in condizioni esteriori e interiori di attuarla, e possa, attuandola, liberamente realizzare tutta quanta la sua libertà"<sup>2</sup>.

Il titolo del saggio che contiene queste righe, "Il *diritto dopo la catastrofe*" (corsivi miei), segna in modo eloquente un passaggio epocale, un nuovo tornante della storia, quello in cui non solo il *diritto* (e i diritti) recupera(no) un ruolo dopo il tempo dominato dalla sua negazione (la *catastrofe*), ma, da qui la valenza epocale, questa operazione di recupero, questa ridiscesa in campo del diritto assume un paradigma nuovo, il valore della persona umana nelle sue plurime dimensioni e potenzialità. Il diritto che si proietta, e tutto proietta, su una strada nuova, irradiata da un fascio di luce finalmente antropocentrico e, come tale, da intraprendere e percorrere sino in fondo, coprendone le molteplici ramificazioni<sup>3</sup>.

Ad oltre mezzo secolo di distanza, periodo che ha visto la piena maturazione dello stato costituzionale pluralista e la proliferazione su scala sovranazionale e quasi universale dei diritti umani, fa un certo effetto trovarsi davanti un nuovo "problema immane", ovvero "la costituzionalizzazione (intesa come il riorientamento o la messa in sicurezza) di una condizione complessiva, nazionale e planetaria, che appare dominata da tendenze autodistruttive"<sup>4</sup>. Una condizione che interroga (e dipende da) quella dimensione relazionale

---

<sup>2</sup> Ibidem, 184.

<sup>3</sup> La bibliografia sviluppatasi attorno al fondamento antropocentrico che connota in profondità la Costituzione italiana è, come noto, molto ampia e sul punto si tornerà più avanti. Per ora, *ex multis*, si vedano il classico manuale di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1975, in part. 158; , A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili, ad vocem*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989; si veda anche A. RUGGERI – A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. dir.*, 3/1991, 343 ss.; A. LOIODICE, *Attuare la Costituzione. Sollecitazioni straordinarie*, Bari 1999, in part. 40, e, più recentemente, A. RUGGERI, *Appunti per uno studio sulla dignità dell'uomo, secondo diritto costituzionale*, in M. D'Amico – B. Randazzo (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano 2011, 1755 ss., in part. 1780. Dello stesso Autore, da ultimo, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *federalismi.it*, n. 17/2013.

<sup>4</sup> Così M. DOGLIANI, *Costituzione in senso formale, materiale, strutturale e funzionale: a proposito di una riflessione di Gunther Teubner sulle tendenze autodistruttive dei sistemi sociali*, in *costituzionalismo.it*, 3/2009, 3. Per i profili attinenti la c.d. costituzionalizzazione sociale, cfr. G. TEUBNER, *Nuovi conflitti costituzionali*, Milano 2012, 10-11, per il quale "la questione della costituzionalizzazione si presenta oggi non solo per il mondo degli stati della politica internazionale e per il diritto internazionale, ma anche per altri sistemi parziali autonomi della società mondiale, innanzitutto l'economia globale, ma anche la scienza e la tecnologia, il sistema

tra costituzione, politica ed economia<sup>5</sup>, detentrici da sempre di un ruolo specifico e decisivo per la tenuta della democrazia<sup>6</sup>, nella sua dimensione formale, nonché, forse ancor di più, in quella sostanziale<sup>7</sup>.

Che succede, ad esempio, se tende a sterilizzarsi quella “ambizione normativa” del costituzionalismo contemporaneo, maturata e in parte concretizzata nella seconda metà del secolo scorso, a contenere e limitare anche il potere economico<sup>8</sup>? Se, in luogo delle categorie fondative dello Stato costituzionale, consolidatesi nel corso di secoli, si afferma un tempo dell’“antisovrano”, di “una politica nuova, ma certo ben poco soddisfacente in termini di rendimento democratico (...) che ha allo stesso tempo un volto pubblico e privato, e nella quale si intrecciano le volontà degli esecutivi degli stati (...) di potenti tecnocrazie internazionali (...) di imprese transnazionali dominatrici di settori strategici”<sup>9</sup>? Se prevale una “forma mercato”<sup>10</sup>, dove il potere economico sfugge a quello politico<sup>11</sup>, e viene ad assumere

---

educativo, i nuovi media, la sanità in realtà, non abbiamo a che fare con un problema compensativo di nuovo genere, ma con un deficit di fondo del costituzionalismo moderno”. Secondo lo studioso tedesco, tuttavia, “non è stata (...) la globalizzazione a creare per prima il problema di un costituzionalismo sociale. Ma è essa a mutarne profondamente i termini, distruggendone la latenza. Di fronte all’energia radiante di una politica transnazionale, che è molto minore rispetto a quella dello stato-nazione, gli acuti problemi di costituzionalizzazione degli altri settori sociali si presentano in una luce abbagliante”. Per uno studio del pensiero di Teubner, cfr. L. ZAMPINO, *Gunther Teubner e il costituzionalismo sociale. Diritto, globalizzazione, sistemi*, Torino 2012.

<sup>5</sup> Ancora sul punto, M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Questione Giustizia*, 6/2012, 92 ss. In una prospettiva globale, cfr. recent. C. MAY, *The rule of law as the Grundnorm of the new constitutionalism*, in S. Gill – A. Claire Cutler (edited by), *New Constitutionalism and World Order*, Cambridge 2014, 63, ss.; per un’analisi della crisi europea, cfr. Ka. TUORI – Kl. TUORI, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge 2014, in part. 205 ss. Si veda anche il tradizionale studio di K. POLANYI, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston 1944/1957.

<sup>6</sup> Per un’analisi cfr. N. BOBBIO, *Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica*, Torino 1985, 75, che al potere politico e al potere economico affianca il potere ideologico, secondo cui “il diverso rapporto fra i tre poteri e il diverso modo di disporli in ordine gerarchico sono fra i tratti più caratteristici delle grandi correnti del pensiero politico e di filosofia della storia”. Recentemente, si vedano le acute riflessioni, in una prospettiva ampia e globale, di S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 4/2013.

<sup>7</sup> Tema ampiamente, e in più occasioni, affrontato da Ferrajoli, su cui si veda, per il lavoro più recente, L. FERRAJOLI, *La democrazia attraverso i diritti*, Roma-Bari 2013, in part. 142-143. Cfr. anche G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013. Ancora M. LUCIANI, *ult. op. cit.*, 96, sottolinea come, nel nostro Paese, “la questione del bilancio, se per lungo tempo è rimasta schiacciata sulla dimensione della forma di governo, per di più arroccata attorno ad alcuni “principi ormai consolidati”, a partire dalla metà degli anni Settanta essa si sposta sulla dimensione dei diritti, dunque della forma di Stato”.

<sup>8</sup> M. LUCIANI, *L’antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 124 ss., 161, che rileva, appunto, come “vi è (...) un’evidente continuità logica fra il costituzionalismo moderno il costituzionalismo contemporaneo: se oggetto della costituzione deve essere il potere, nessuna delle sue forme può logicamente sfuggire al contenimento e alla limitazione”. Quanto al potere statale e, più in generale, al ruolo dello Stato oggi, vedi S. MANGIAMELI, *Crisi economica*, cit., che parla di Stato come di un “torso informe che andrebbe rimodellato in modo da riassumere il potere di decisione politica”, 1. Cfr. sempre C. SCHMITT, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum (1950)*, tr. it., *Il Nomos della Terra nel diritto internazionale dello Jus Publicum Europaeum*, Milano 1998.

<sup>9</sup> M. LUCIANI, *ult. op. cit.*, 164. Parla di fase di “dispersione della sovranità”, S. MANGIAMELI, *Crisi economica*, cit., 10.

<sup>10</sup> Per tutti, cfr. C. AMIRANTE, *Dalla forma Stato alla forma mercato*, Torino 2008, più recent. ripreso da G. RIVOSECCHI, *Il governo dei conti pubblici tra articolo 81 della Costituzione, vincoli europei e crisi economico-*

per di più i connotati di un potere che appare “irresistibile”, giacché esercitato “da potentati che operano senza limiti e controlli su scala mondiale, da oligarchie economiche senza confini, che sovrastano i poteri degli stati costituzionali instaurando quella che viene chiamata post-democrazia”<sup>12</sup>?

Forse non una nuova *catastrofe*, o almeno non una nel senso comune del termine, ma certo qualcosa di simile se il prodotto finale tende sempre più ad allontanarsi da quella centralità della persona umana, e dei suoi molteplici sviluppi, così ben definita da Capograssi.

Inevitabile, a questo punto, è considerare il tema dei diritti fondamentali, o meglio quella della loro adeguata tutela, tema classico del costituzionalismo<sup>13</sup>, e metterlo di fronte ad un’esigenza, per certi versi di recente acquisizione, ma divenuta impellente, quasi preponderante a seguito dei processi cui sopra si è fatto cenno, ovvero il controllo della spesa pubblica<sup>14</sup>. Problema non nuovo, ma che tende ad acquistare contorni per certi versi drammatici, nel momento in cui i due fattori si muovono a ritmi sostenuti in direzioni opposte: verso una continua espansione i diritti fondamentali, e dunque le relative istanze di tutela; verso una progressiva riduzione, le risorse finanziarie. Come efficacemente sintetizzato dalla dottrina, “apparente infinitezza delle istanze del diritto *contra* la finitezza delle risorse economiche”<sup>15</sup>.

---

*finanziaria globale*, in AA.VV., *Costituzione Economia Globalizzazione. Liber Amicorum in onore di Carlo Amirante*, 941 ss., 943.

<sup>11</sup> A. BALDASSARRE, *Globalizzazione e internazionalizzazione delle decisioni*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Milano 2003, 81-82, denunciava “un fatto nuovo per la storia dell’umanità” che si sostanziava in una totale e irreversibile “asimmetria” tra ambito economico e quello politico e giuridico, essendo questo rimasto nazionale o internazionale, laddove il primo aveva ormai assunto una natura globale e incontrollabile sia per le organizzazioni internazionali sia per i singoli Stati nazionali. Recent., L. FERRAJOLI, *La democrazia attraverso*, cit., *passim*.

<sup>12</sup> M. DOGLIANI, *op. cit.*, 5.

<sup>13</sup> Vedi, recent. L. FERRAJOLI, *La democrazia*, cit., che, privilegiando l’accezione garantista del costituzionalismo su quella principalista, afferma che “attraverso la sua funzionalizzazione alla garanzia dei diversi tipi di diritti fondamentali come fattori della dignità della persona, lo stato costituzionale di diritto viene a configurarsi come “stato strumento” per fini non suoi. Sono infatti le garanzie dei diritti fondamentali – dal diritto alla vita ai diritti di libertà e ai diritti sociali – i “fini”, cioè la ragion d’essere e la “ragione sociale” assegnata al costituzionalismo garantista a quegli artifici che sono lo Stato e le altre istituzioni politiche. Ed è in questo rapporto tra mezzi istituzionali e fini sociali e nel conseguente primato dei diritti fondamentali sui pubblici poteri, delle persone in carne ed ossa sulle macchine politiche e sugli apparati amministrativi (...) che consiste il significato profondo della democrazia”, 80-81. Recentissimamente G. AMATO, *Costituzionalismo, diritto costituzionale e la bussola dei diritti*, in *costituzionalismo.it*, 3/2013, 10.04.2014, ha ribadito che “il cuore del costituzionalismo”, “in qualunque lingua lo si declini”, è la difesa dei diritti, 2. Per i profili più generali inerenti il rapporto tra costituzionalismo e diritti, cfr. P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. Nania – P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, I, Torino 2006, 3 ss. e P. CARETTI, *I diritti fondamentali: libertà e diritti sociali*, Torino 2011.

<sup>14</sup> Su come, almeno nel nostro Paese, l’attenzione verso il bilancio dello Stato, e dunque il controllo della spesa, sia stato fenomeno emerso a partire dalla metà degli anni Settanta, cfr. M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio*, cit.

<sup>15</sup> L. CALIFANO, *Relazione di sintesi al XXVIII Convegno dell’AIC: in tema di crisi economica e diritti fondamentali*, ora in *www.rivistaaic.it*, 4/2013, 3. Nella Relazione di C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, *ivi*, n. 4/2013, si parla di contrasto tra “l’insaziabilità” dei diritti fondamentali e la limitatezza delle risorse, 1. Per la capacità incisiva a tutto tondo, quindi non solo sul fronte della tutela dei diritti, ma sulla

Se è vero che il problema si pone nei confronti di tutti i diritti fondamentali, posto che questa categoria tende ormai a coprire in maniera onnicomprensiva i diversi interessi legati allo sviluppo della persona umana, è altresì vero che se si scende in quella “insidiosa palude”<sup>16</sup> rappresentata dai diritti sociali<sup>17</sup>, espressione tradizionalmente non priva di ambiguità<sup>18</sup>, ci si rende agevolmente conto di come questi, e in particolare quelli che tengono fede alla loro *mission* originaria, ovvero rendere effettiva l’accezione sostanziale dell’uguaglianza<sup>19</sup>, siano maggiormente esposti alle intemperie economico-finanziarie<sup>20</sup>, e, dunque, i primi “prescelti”

---

struttura e sull’evoluzione della società nel suo complesso considerata, cfr. G. BERGONZINI, *I limiti costituzionali quantitativi dell’imposizione fiscale*, I e II, Napoli 2011.

<sup>16</sup> Così A. BARBERA, *Le libertà tra «diritti» e «istituzioni»*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, I, Milano 1977, 34.

<sup>17</sup> Non è certo possibile richiamare l’intera letteratura sul tema dei diritti sociali: oltre agli studi ormai classici di P. BISCARETTI DI RUFFIÀ, *Diritti sociali, ad vocem*, in *Noviss. Dig. It.*, Torino 1960; M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali, ad vocem*, in *Enc. dir.*, Milano 1962; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali, ad vocem*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma 1989; G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/1981, 755 ss.; B. CARAVITA, *Oltre l’uguaglianza formale*, Padova 1984; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, II, Padova 1995, 97 ss.; F. MODUGNO, *I “nuovi” diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino 1995; G. LOMBARDI, *Diritti di libertà e diritti sociali*, in *Pol. dir.*, 1/1999, 7 ss.; si vedano, tra i molti, C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali: orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino 2000; ID., *Crisi economica*, cit.; B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali*, Milano 2001; D. BIFULCO, *L’invulnerabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003; F. POLITI, *Diritti sociali*, in R. Nania – P. Ridola (a cura di), *I diritti*, cit. 187 ss.; ID., *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione Repubblicana*, Torino 2011; ID., *I diritti sociali quali diritti costituzionalmente fondamentali*, in M. D’Amico – B. Randazzo, (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano 2011, 1475 ss.; ID., *La tutela dei diritti sociali nella Costituzione repubblicana*, in AA.VV., *Studi in onore di Claudio Rossano*, II, Napoli 2013, 755 ss.; A. D’ALOIA, *Storie costituzionali dei diritti sociali*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, II, Napoli 2008, 717 ss.; S. GAMBINO, *Stato e diritti sociali*, Napoli 2009; M. BELLETTI, *I diritti sociali*, in R. Nania – P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, III, Torino 2006, 1051 ss. Tra i lavori più recenti, cfr. R. CAVALLO PERIN, *I diritti sociali come diritti della personalità*, Napoli 2010; A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un “nuovo modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile*, in *rivistaaic.it*, 4/2011; I. CIOLLI, *I diritti sociali*, in F. Angelini – M. Benvenuti, (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli 2012, 83 ss.; ID., *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma 2012; M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, Torino 2013; E. Cavasino - G. Scala – G. Verde, (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Napoli 2013; L.R. PERFETTI, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l’autorità*, in *Dir. pubbl.*, 1/2013, 61 ss.; F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella “intoccabile”) della Costituzione*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2013, 13.09.2013, destinato agli *Scritti in onore di Antonio D’Atena*, in corso di pubblicazione. Vedi anche i diversi contributi in L. Mezzetti, (a cura di), *Diritti e doveri*, Torino 2013.

<sup>18</sup> Oltre alle note critiche espresse da M.S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, cfr. recent. M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, cit.; A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte*, cit., 1; F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale*, cit., 1.

<sup>19</sup> In questi termini, *ex multis*, B. CARAVITA, *Oltre l’uguaglianza formale*, cit., in part. 62; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, 6. Cfr. anche V. ONIDA, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. Amato – A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna 1994, 83 ss., in part. 90-91.

<sup>20</sup> Cfr. tra gli studi più recenti, che mettono in risalto questo aspetto, D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e politiche e crisi economica*, ora in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 6 giugno 2013, 1. Vedi anche, più in generale, ID., *I diritti in crisi: tra corti nazionali e Corte europea di Strasburgo*, Milano 2012. In termini simili, cfr. anche C. PINELLI, *Dei diritti sociali e dell’eguaglianza sostanziale. Vicende, discorsi, apprendimenti*, in M. D’Amico – B. Randazzo (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale*, cit., 1429 ss.

come oggetto di sensibile ridimensionamento<sup>21</sup>. E' come se i diritti sociali soffrissero in maniera più intensa quell'essere "storicamente relativi" tipico dei diritti umani<sup>22</sup>.

Per questo, occorre un'operazione di recupero del senso dei diritti sociali, della loro *dignitas*, che ne confermi, ora più che mai, il carattere imperativo, se non solo, innanzitutto, per il potere pubblico. A tal fine, anche se si tratta di ribadire e non aggiungere, è opportuno fissare per grandi linee la loro travagliata emersione e affermazione.

## 1. Il percorso di emersione e affermazione dei diritti sociali.

### a) origine e funzione dei diritti sociali.

L'intrinseca "problematicità" sembra essere un connotato costante per i diritti sociali, atteso che, come noto, la loro emersione a veri e propri diritti costituzionali è stata conquista faticosa del secolo scorso<sup>23</sup>. Dopo l'era del trionfo del principio di libertà<sup>24</sup> - vero *leit motiv* del costituzionalismo moderno<sup>25</sup>, che non solo ha affermato la priorità dei rispettivi diritti, ma ha anche messo ai margini tutto ciò, compreso l'uguaglianza, che appariva come un ostacolo ad essa - ad un certo punto lo Stato liberale si trasforma in "vittima del suo creato"<sup>26</sup>: scorre la

---

<sup>21</sup> A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi*, cit., 4, parla di un fenomeno "paradossale", per cui si assiste ad una "diretta proporzionalità tra processo di espansione e inattuazione pratica dei diritti" sociali. Più avanti, l'A. ribadisce che "la concreta attuazione dei diritti umani *tout court*, e dei diritti *sociali* in ispecie, è inversamente proporzionale al livello di diffusione/riconoscimento/espansione degli stessi, in ragione del vincolo di sostenibilità economica (e persino politica) di tali diritti", 7. Cfr. anche F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale*, cit., 3. Per la reale riduzione delle prestazioni relative ai diritti sociali in concomitanza con le politiche dei tagli alla spesa pubblica, cfr., *ex multis*, S. MANGIAMELI, *Le regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano 2013. Si veda poi, in riferimento al contesto europeo anche dopo Lisbona, la dura critica mossa da G. FERRARA, *Forma di governo e forma di stato nella crisi attuale della democrazia*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, cit., II, 961, ss., in part. 969, secondo il quale, "il Trattato di Lisbona ha ribattezzato come sociale l'economia di mercato cui l'intero ordinamento istituzionale è finalizzato. Le ha imposto però di essere "fortemente competitiva". Deve trattarsi della stessa competitività che si persegue in nome della concezione dell'economia, della politica e...del mondo che continua a prescrivere che si deve: privatizzare quanto più si può, strappare i lacci e i laccioli alla libera impresa, adeguare ai mutamenti globali i diritti sociali, perciò limitarli, comprimerli, riformare il welfare, svuotandolo".

<sup>22</sup> Così M. CARTABIA, *L'universalità dei diritti umani nell'età dei «nuovi diritti»*, in *Quad. cost.*, 3/2009, 556.

<sup>23</sup> Tra i più recenti, D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello*, cit., 5.

<sup>24</sup> Su cui si rinvia ai classici studi di I. KANT, *Principi metafisici della dottrina del diritto*, ora in ID., *Scritti politici*, I, Torino 1955; di I. BERLIN, *Two Concepts of Liberty* (1958), in *Four Essays on Liberty*, Oxford 1969. Per i profili generali, e dunque anche storici, dietro al tema della libertà, cfr. G. AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano 1967; ID., *Libertà (dir. cost.)*, ad vocem, in *Enc. dir.*, Milano 1974; U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana: individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Bologna 1989; A. BALDASSARRE, *Libertà I) Problemi generali*, ad vocem, in *Enc. giur. Treccani*, Roma 1990; M. FIORAVANTI, *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, Torino 1995.

<sup>25</sup> Per i profili storici della nascita dei diversi tipi o generazioni di diritti nelle diverse fasi del costituzionalismo, cfr., su tutti, P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. Nania - P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, I, Torino 2006, 3 ss. Sul costituzionalismo moderno e le sue origini, cfr., M. DOGLIANI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna 1994, 151 ss. Recentemente, cfr. anche R.L. BLANCO VALDÉS, *La costruzione della libertà. Appunti per una storia del costituzionalismo europeo*, trad. it. a cura di S. Gambino, Soveria Mannelli 2012.

<sup>26</sup> S. GAMBINO, *Dai diritti naturali ai diritti sociali. Un approccio storico-costituzionale nella prospettiva comparatistica*, in *DPCE*, 1/2002, 111. Sulla crisi dello Stato liberale, cfr., *ex multis*, G. MOSCA, *Il tramonto*

consapevolezza che la sclerotizzazione di condizioni fattuali di disuguaglianza si era prodotta nonostante o addirittura come conseguenza di un diritto formalmente uguale<sup>27</sup>, e diviene “esigenza storica<sup>28</sup> e concettuale non eludibile, la riconciliazione tra libertà ed eguaglianza, entrambe costitutive della democrazia<sup>29</sup>, giacché di questa ne esprimono l’“essenza”<sup>30</sup>. Una riconciliazione che, tuttavia, secondo l’insegnamento kelseniano, doveva comportare un mutamento di significato della libertà, da naturale-*negativa* a sociale-*positiva*<sup>31</sup>.

I diritti sociali nascono come risposta a questa esigenza: trovando giustificazione nella liberazione dal bisogno economico<sup>32</sup>, da determinate forme di privazione, puntano all’affermazione dell’uguaglianza<sup>33</sup>, meglio, alla sintesi tra libertà e uguaglianza<sup>34</sup>.

Attorno a quest’ultima, nella sua declinazione sostanziale<sup>35</sup>, si coagulano gli sforzi per dare alla democrazia “la carne e il sangue che le sole regole – pur decisive – del processo

---

*dello stato liberale*, a cura di A. Lombardo, Catania 1971; G. AMENDOLA, *La crisi dello Stato liberale*, ora ed. a cura di E. D’Auria, Roma 1974; N. BOBBIO, *Liberalismo e democrazia*, Milano 1985; ID., *L’età dei diritti*, Torino 1990; A. MAZZACANE, (a cura di), *I Giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Napoli 1986; P.K. LAWRENCE, *Democracy and the liberal state*, Dartmouth 1989; G. LEIBHOLZ, *La dissoluzione della democrazia liberale in Germania e la forma di Stato autoritaria*, ed. it. a cura di F. Lanchester, Milano 1996; G. MELIS (a cura di), *Lo Stato negli anni Trenta: istituzioni e regimi fascisti in Europa*, Bologna 2008; M. FIORAVANTI, *Genesi e identità costituzionale dello Stato liberale*, in *Dem. dir.*, 1-2/2011, 15 ss.; ID., *La crisi dello Stato liberale di diritto*, in *Ars Interpretandi*, 2011, 81 ss.; recent., F. MAZZARELLA, *Una crisi annunciata. Aporie e incrinature dello Stato liberale di diritto*, in *Quad. fior.*, 2012, fasc. 41, 329 ss. e, per profili storici inerenti in particolare il nostro ordinamento, S. PRISCO, *Le Costituzioni prima della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Claudio Rossano*, cit., I, 457 ss.

<sup>27</sup> P. RIDOLA, *Libertà e diritti*, cit., 103.

<sup>28</sup> G. FERRARA, *Dell’eguaglianza*, in M. Luciani (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Roma-Bari 1994, 27 ss., 51, sintetizza efficacemente l’evidente contraddizione dell’ideologia liberale: “da una parte, proclamati, esaltati e consacrati, i principi in nome dei quali le borghesie di tutto il mondo avevano fatto e andavano facendo le loro rivoluzioni e pretendevano ed acquisivano potere regolatore dello stato e della società. Di contro (...) le condizioni reali che lo sviluppo economico, mai così rapido e imponente e mai così radicalmente trasformante rapporti, stili di vita, credenze, ambienti e istituzioni, imponeva alla stragrande maggioranza della popolazione. I salariati e non solo essi constatavano uno scarto incolmabile tra la realtà della condizione umana e le parole in nome delle quali si trasformava il mondo e si governavano i popoli. La contraddizione divenne esplosiva quando la classe antagonista prodotta dal modo di produzione che la borghesia aveva costruito entrò in campo con la sua cultura ed il suo progetto”.

<sup>29</sup> M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit., 106. Cfr. N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Torino 1995.

<sup>30</sup> G. FERRARA, *ult. cit.*, 37.

<sup>31</sup> Cfr. H. KELSEN, *I fondamenti della democrazia* (1929), tr. it., Bologna 1955, 8 ss.

<sup>32</sup> B. CARAVITA, *Oltre l’uguaglianza formale*, cit., 64.

<sup>33</sup> L. FERRAJOLI, *Il significato del principio di uguaglianza*, in *Dem. dir.*, 2-3/1994, 479-80 che distingue un’uguaglianza “in senso descrittivo, ossia intesa come fatto”, che come tale “è comunque falsa” e un’uguaglianza “in senso prescrittivo”, ossia “come norma o valore” che “è invece un ideal-limite, mai perfettamente realizzato ma sempre imperfettamente raggiungibile ove sia «preso sul serio»”. Su cosa significhi uguaglianza, e la distinzione tra un’uguaglianza “di benessere” e un’uguaglianza “di risorse”, in cui “le persone scelgono il tipo di vita da perseguire alla luce di una serie di informazioni relative al costo reale delle proprie scelte per gli altri, e quindi sulla base della quantità totale di risorse che potrebbero usare senza contravvenire all’equità”, accolta dall’Autore, cfr. R. DWORKIN, *Equality of Welfare*, in *Philosophy and Public Affairs*, 3/1981, 185 ss. e ID., *Equality of Resources*, *ivi*, 4/1981, 283 ss., ora in ID., *Sovereign Virtue. The Theory and the Practice of Equality*, Cambridge-London 2000, tr. it., *Virtù sovrana. Teoria dell’uguaglianza*, Milano 2002, 1-122, in part. 66.

<sup>34</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., 6.



democratico non sono in grado di offrire”<sup>36</sup>. Si assiste, quindi, ad uno spostamento di prospettiva dei diritti, “dal terreno della difesa da ingerenze esterne a quello della diffusione delle *chances* di realizzazione di identità molteplici e della possibilità di effettivo esercizio dei diritti”<sup>37</sup>.

Pertanto, “se la libertà giuridica deve poter diventare libertà reale, il suo titolare deve poter avere una partecipazione fondamentale ai beni sociali vitali”, una partecipazione che “è essa stessa parte della libertà, perché è presupposto indispensabile della sua realizzazione”<sup>38</sup>. In altri termini, la libertà è priva di valore in assenza dei presupposti reali che consentono di darle seguito<sup>39</sup>, una formula vuota se alcuni sono in grado di giovarsene e altri no<sup>40</sup>: ecco che l’uguaglianza “diventa il modo di essere delle libertà”<sup>41</sup>.

*b) la discontinuità da Weimar in poi.*

E’ merito delle democrazie pluraliste sviluppatesi nel Novecento, a partire da quello che di queste ultime è stato il vero prototipo e laboratorio<sup>42</sup>, ovvero la Costituzione di Weimar<sup>43</sup>,

---

<sup>35</sup> V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, in AA.AV, *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, Padova 2002, 102-103.

<sup>36</sup> M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit., 113.

<sup>37</sup> P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico e del costituzionalismo*, in R. Nania- P. Ridola (a cura di ), *I diritti costituzionali*, I, Torino 2006, 131.

<sup>38</sup> E. W. BOCKENFORDE, *I diritti sociali fondamentali nella struttura della Costituzione*, in ID., *Stato, costituzione, democrazia*, M. Nicoletti- O. Brino (a cura di ), Milano 2006, 193.

<sup>39</sup> P. HABERLE, *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo*, Milano 2003, 201. Cfr. ID., *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale* (1983), tr. it. a cura di P. Ridola, Roma, 1993.

<sup>40</sup> G. GUARINO, *Riflessioni sui regimi democratici*, in *Pol. dir.*, 1/1991, 5.

<sup>41</sup> P. BARILE, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, Bologna 1984, 80. In senso conforme, G. FERRARA, *Diritto soggettivo, diritto oggettivo. Uno sguardo sugli apici del giuridico*, in *costituzionalismo.it*, 14/09/2008, 25. Cfr. G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari 2009, 70-71. Da ult. A. GUAZZAROTTI, *I diritti sociali nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2013, 10, che ricorda come i diritti sociali si siano posti come precondizione per il pieno godimento dei diritti civili e politici.

<sup>42</sup> Così, recentissimamente P. RIDOLA, *La Costituzione della Repubblica di Weimar come “esperienza” e come “paradigma”*, destinato agli *Scritti in onore di Antonio D’Atena*, in corso di pubblicazione, e ora in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 2/2014, 04.04.2014, 16. Molto suggestivo è l’approccio con cui l’A. invita a riguardare quanto successe a Weimar, che non può essere compreso “senza dare un volto alla variegata umanità che si mosse sullo sfondo delle vicende costituzionali della Germania del primo dopoguerra, riguardata non solo nella dialettica tra le forze politiche e tra le classi sociali (...), ma in una dimensione ‘culturale’ più lata, comprensiva delle correnti del pensiero filosofico, della manifestazioni artistiche, delle tendenze estetiche e letterarie, della mentalità, del gusto, del costume”, 6. Cfr. anche M. LUCIANI, *Giustizia costituzionale e ideale democratico*, in AA.VV., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno 2 del 1991*, Milano 1992, 21, laddove osserva che nel primo dopoguerra, dissoltasi l’unità del sovrano ed emersa la ricca e dura realtà della società pluralistica, difficilmente riducibile ad unità, “è proprio dare una unità alla pluralità è il problema che appassionò e afflisce tutti i costituzionalisti che lavoravano nelle turbinose atmosfere del complesso laboratorio weimariano”.

<sup>43</sup> Non è certo qui possibile richiamare la sterminata letteratura prodottasi attorno alle questioni poste dalla Costituzione di Weimar: su tutti cfr. lo studio di C. MORTATI, *Introduzione alla Costituzione di Weimar (1946)*, ora in ID., *Raccolta di Scritti*, Milano, IV, 1972, 293 ss.; F. LANCHESTER, *Alle origini di Weimar. Il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Milano 1985. Vedi anche, più recentemente, P. GROSSI, *La Costituzione italiana quale espressione di un tempo giuridico post-moderno*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2013, 607 ss., in part. 612.



l'aprirsi alla società<sup>44</sup>, “alle reali condizioni di vita e alla trama di relazioni sociali entro le quali si dispiega la libertà umana”<sup>45</sup>, svelando così “l'insufficienza” della struttura difensiva dei diritti fondamentali, che veniva orientata verso “altre soluzioni ricostruttive”<sup>46</sup>, tese ad esaltare la multidimensionalità degli stessi in un'ottica di pieno sviluppo delle potenzialità umane<sup>47</sup>.

Lo ha insegnato bene Mortati nel suo - ormai classico - studio introduttivo sulla Costituzione di Weimar quando afferma che quest'ultima, distaccandosi profondamente dalle costituzioni ottocentesche volte a garantire la sfera di autonomia del singolo, abbia fatto epoca superando il principio individualistico in funzione della “priorità del sociale”<sup>48</sup>. Le timide affermazioni precedenti, diventano a Weimar – ancora seguendo Mortati - “sistema spiegato”, imperniato attorno alla subordinazione dell'attività sociale all'interesse collettivo, alla sostituzione della mera uguaglianza formale con quella sostanziale e l'intervento diretto dello Stato o degli organi politici per una reale distribuzione della ricchezza. Un intervento che si pone, nell'ottica del Maestro calabrese, come vera e propria condizione di una democrazia effettiva<sup>49</sup>, “reale”<sup>50</sup>. Risuonano le parole di Calamandrei, per il quale “attraverso la proclamazione dei diritti sociali (...) la democrazia da soltanto politica che era, si avvia a diventare anche economica: cioè più vera e più piena democrazia”<sup>51</sup>.

E' il tempo in cui ai due sentimenti attorno ai quali è nato il costituzionalismo moderno, l'orrore (per i massacri delle guerre civili e che richiede un potere pacificatore) e il timore (nei confronti degli abusi e degli arbitri del pur necessario potere), se ne aggiunge un terzo, la

---

<sup>44</sup> P. GROSSI, *Crisi del diritto, oggi?*, in *Dir. e Soc.*, 1/2011, 37 ss., 42, afferma che le Costituzioni del Novecento nascono non come “esercitazioni intellettuali all'interno di circoli esclusivi, bensì da rivolgimenti totali (...) che ponendosi quali grimaldelli destrutturanti per le organizzazioni del potere, consentono alla società di esprimersi liberamente in tutta la complessità delle sue forze e in tutta l'esuberanza della sua attualità”; così esse “attuano una lettura diretta della società (...) esprimono la società, non lo Stato”.

<sup>45</sup> P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico*, cit., 113. Cfr. N. BOBBIO, *Libertà fondamentali e formazioni sociali. Un'introduzione storica*, in *Pol. dir.*, 4/1975, 453, per cui “il problema attuale della libertà non può essere ristretto al problema della libertà dallo Stato e nello Stato, ma riguarda l'organizzazione stessa dell'intera società civile, investe non il cittadino in quanto tale, cioè l'uomo pubblico, ma l'uomo intero, in quanto essere sociale”.

<sup>46</sup> P. RIDOLA, *Libertà e diritti*, cit., 91.

<sup>47</sup> Cfr. F. NEUMANN, *Lo stato democratico e lo stato autoritario*, Bologna 1973, 52, per il quale “la libertà è qualcosa di più che la difesa dei diritti contro il potere; implica anche la possibilità di sviluppare in pieno la potenzialità dell'uomo”.

<sup>48</sup> C. MORTATI, *Introduzione alla Costituzione di Weimar*, cit. 333. Vedi anche S. GAMBINO, *Dai diritti naturali ai diritti sociali*, cit., 114.

<sup>49</sup> G. ZAGREBELSKY, *Il metodo di Mortati*, in F. Lanchester (a cura di), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Napoli 1989, 79.

<sup>50</sup> U. ROMAGNOLI, *Art. 3, 2° comma. Il principio di uguaglianza in senso sostanziale*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione - Principi fondamentali*, Bologna Roma, 1975, 162, secondo cui il “modello di società prefigurata” è quello della democrazia reale.

<sup>51</sup> P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà* (1946), ora in ID., *Opere giuridiche*, III, Napoli, 1968, 203. Sul contributo del giurista in materia di diritti sociali, cfr. recent. E. BINDI, *Calamandrei e la questione sociale*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 03.09.2012, in part. 11-12.

speranza, quella “di poter fondare un nuovo ordine sociale, di realizzare veri e propri progetti costituzionali, facendo della costituzione uno strumento per la trasformazione, non più solo per la difesa del mondo”<sup>52</sup>.

La ragione per cui uno stato democratico non può rinunciare ad una politica sociale sta nella necessità – che poi diverrà sempre più avvertita man mano che la società si evolverà verso una forma pluriclasse e intensamente conflittuale, come quella contemporanea<sup>53</sup>, - di ricorrere a un criterio di giustizia redistributiva, individuato come uno tra i criteri indispensabili, seppur non il solo, per tenersi in unità<sup>54</sup>, quell’unità che rappresenta il fattore di sopravvivenza e la *condicio agendi* delle democrazie contemporanee<sup>55</sup>. L’intervento statale muove dall’esigenza di rimuovere ostacoli di natura economica, per giungere al traguardo di una compiuta collocazione sociale dell’uomo che, nella pienezza dell’esercizio dei suoi diritti, possa dar vita ad una società partecipata e democratica. Ecco che “l’espansione dell’idea di eguaglianza ha profondamente trasformato la fonte della legittimazione dell’esercizio del potere”<sup>56</sup>.

A partire da Weimar “risulta positivizzato uno stretto rapporto fra concezione (‘progressiva’) della democrazia, forma di Stato e diritti fondamentali”<sup>57</sup>.

La più autorevole dottrina ha recentemente ricalcato la discontinuità da Weimar in poi, affermando che “se le Costituzioni della modernità sono un dialogo tra costituzioni e detentori di pubblici poteri, e si mantengono ad un livello sovrastante l’esistenza quotidiana del comune cittadino”, quelle postweimariane “nella loro fedele specularità al proprio tempo, riscoprono la società in tutta la sua multiformità e vivacità, e, in essa, riscoprono consequenzialmente una giuridicità non più rattrappita entro la corazza costrittiva della legalità”, ma che recupera il diritto “nella genuinità sociale delle sue espressioni oltre i filtri alteranti di una ideologia classista qual era quella borghese”<sup>58</sup>.

Le costituzioni del Novecento, ricalcando quella weimariana<sup>59</sup>, arricchiscono il patrimonio liberale di quei diritti sociali che impegnano lo Stato nella ricerca di nuovi equilibri

---

<sup>52</sup> Così, con grande efficacia, M. LUCIANI, *L’antisovrano e la crisi*, cit., in part. 131-136.

<sup>53</sup> Cfr., sul punto, G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna 2012, in part. 48-51.

<sup>54</sup> S. GAMBINO, *Dai diritti naturali ai diritti sociali*, cit., 120.

<sup>55</sup> M. LUCIANI, *Corte Costituzionale e unità nel nome dei valori*, in R. Romboli (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Torino 1990, 170. Su questi temi, cfr. più recentemente, ID., *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell’unità nazionale*, in *Dir. e Soc.* 1/2011, 49 ss.; F. MODUGNO, *Unità e indivisibilità della Repubblica come principio*, in *Dir. e Soc.*, 1/2011, 73 ss.; F. GABRIELE, *op. cit.*, in part. 19-22.

<sup>56</sup> B. CARAVITA, *Oltre l’uguaglianza formale*, cit., 75.

<sup>57</sup> S. GAMBINO, *I diritti sociali fra costituzioni nazionali e costituzionalismo europeo*, in *federalismi.it*, 24/2012, 2.

<sup>58</sup> P. GROSSI, *La Costituzione italiana quale espressione di un tempo giuridico post-moderno*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2013, 612.

<sup>59</sup> Cfr. M. G. LOSANO, *I diritti fondamentali nelle costituzioni tedesche del XX secolo*, in *Dir. pubbl.*, 2/2012, 424.

economico-sociali e nel raggiungimento di orizzonti di giustizia sempre più ampi<sup>60</sup>. Il piano di effettività dei diritti costituzionali esige che lo Stato-ordinamento “crei e promuova le condizioni di fatto e di diritto che permettano un’eguaglianza sostanziale, superando così gli schemi della mera eguaglianza formale”<sup>61</sup>. Tutto ciò offre alla democrazia del secondo dopoguerra le premesse della sua solidità<sup>62</sup>. Ecco, allora, che i diritti sociali si pongono quale primo presupposto per poter definire come democratico-sociale una forma di stato<sup>63</sup>.

E’ la storia, dunque, che ha cancellato costruzioni teoriche e distinzioni valoriali non più sostenibili: non è più tempo per tracciare ciò che non esiste, vale a dire un’antitesi tra diritti individuali e diritti sociali<sup>64</sup>, giacché “i diritti sociali partecipano del carattere fondamentale dei diritti di libertà” e tra gli uni e gli altri non è “rinvenibile una netta linea di demarcazione sul piano assiologico, logico e strutturale”<sup>65</sup>. Il loro è un rapporto di “implicazione reciproca”<sup>66</sup>, di natura graduale, dal momento che i secondi servono a rendere effettivi i primi e viceversa<sup>67</sup>.

*c) i diritti sociali nella Costituzione italiana.*

Entrambi, solo con forme diverse ma equivalenti<sup>68</sup>, sono strutture basiche per l’idea di persona umana<sup>69</sup> accolta, tutelata e promossa dalla Costituzione italiana<sup>70</sup>. E difatti è la *persona*<sup>71</sup>, e non il singolo, il destinatario dei diritti sociali<sup>72</sup>.

Così, è alla precisa e netta opzione personalistica operata dai Costituenti<sup>73</sup>, cui chiaramente si ispirano le parole di Capograssi citate all’inizio di questo lavoro, che vanno ricondotti i diritti sociali che trovano posto nel testo costituzionale.

---

<sup>60</sup> P. CALAMANDREI, *L’avvenire dei diritti di libertà* (1946), cit., 196-198.

<sup>61</sup> A. LOIODICE, *Valori costituzionali e diritto naturale: spazi per gli argomenti dell’interpretazione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Modugno*, III, Napoli 2011, 1959.

<sup>62</sup> S. GAMBINO, *Dai diritti naturali ai diritti sociali*, cit., 117.

<sup>63</sup> D. BIFULCO, *L’invulnerabilità dei diritti sociali*, Napoli 2003, 141. Vedi anche I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *costituzionalismo.it*, 3/2012. Cfr. L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova 2011, 87, che ricorda come l’“insufficiente realizzazione dei diritti sociali incide sulle basi stesse della democrazia”. Cfr. anche F. POLITI, *La tutela dei diritti*, cit., 763. V. ancora A. BALDASSARRE, cit., 7-8.

<sup>64</sup> Secondo quanto già evidenziato nella tradizionale voce di M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali, ad vocem*, in *Enc. dir.*, Milano 1962, 805. Cfr., tra i più recenti, F. POLITI, *ult. cit.*, 759.

<sup>65</sup> Così V. TONDI DELLA MURA, *Famiglia e sussidiarietà, ovvero: dei diritti (sociali) della famiglia*, in *Dir. e Soc.*, 4/2005, 542.

<sup>66</sup> M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, cit., 805.

<sup>67</sup> P. HABERLE, *Cultura dei diritti e diritti della cultura*, cit., 193. Sulla scia dell’insegnamento dell’Illustre studioso, F. POLITI, *La tutela dei diritti*, cit., 759.

<sup>68</sup> Cfr. F. GABRIELE, 7-8.

<sup>69</sup> Così, *ex multis*, M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit., 118; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., 6; S. GAMBINO, *Dai diritti naturali ai diritti sociali*, cit., 124; recent. G. RAZZANO, *Lo “statuto” costituzionale dei diritti sociali, relazione al Convegno “I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza”*, Trapani 8-9 giugno 2012, ora in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 5.

<sup>70</sup> Cfr. in tema N. OCCHIOUPO, *Liberazione e promozione umana nella Costituzione*, Milano 1995, in part. 77.

<sup>71</sup> *Ex multis*, A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino 1997, 152.

<sup>72</sup> D. BIFULCO, *L’invulnerabilità dei diritti sociali*, cit., 60. Cfr. anche F. MODUGNO, *I diritti del consumatore: una nuova «generazione» di diritti?*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, III, Napoli 2008, 1382.

Il primigenio ancoraggio non può che essere la garanzia dell'uguaglianza sostanziale<sup>74</sup>, scolpita nell'art. 3, comma 2, Cost., che rappresenta l'autentico “*token* caratterizzante della nostra Carta fondamentale”<sup>75</sup>. L'alto tasso di storicità della Costituzione - da intendersi quale capacità, frutto di precisa volontà dei costituenti, di essere specchio fedele di un determinato tempo storico<sup>76</sup>, e dunque delle sue molteplici situazioni concrete, cogliendone in un'ottica pragmatica, le reali esigenze - ha fatto sì che in essa vi fosse, accanto all'ammissione dell'esistenza delle diseguaglianze di fatto nella società italiana, la pretesa, che costituisce il grande nodo della Costituzione, di capovolgere questa situazione attraverso l'intervento della Repubblica, ovvero dell'insieme della società politica e culturale<sup>77</sup>. La garanzia non può ritenersi limitata al restrittivo significato “tutti eguali alla nascita”, dovendosi al contrario adoperare affinché “mai – per nessuna ragione e per nessun soggetto – il livello dell'esistenza scenda al di sotto di un *minimum*”<sup>78</sup>.

Ma la Costituzione italiana non si è fermata a questo, pur necessario, approdo storico. Proprio perché il principio personalista non può ritenersi “al pari degli altri che pure sono a fondamento dell'ordine repubblicano”, costituendo invece “*il* principio, come ciò che sta appunto all'inizio, e, a un tempo, alla fine del percorso costituzionale che con esso si apre e in esso circolarmente si chiude, perfezionandosi e da se medesimo giustificandosi”<sup>79</sup>, è

---

<sup>73</sup> Sono ampiamente noti gli interventi volti a sottolineare la centralità della persona umana nel disegno costituzionale svolti da Giorgio La Pira in sede di Assemblea Costituente, per i quali si rinvia all'accurata analisi di S. GRASSI, *Il contributo di Giorgio La Pira ai lavori dell'Assemblea Costituente*, in U. De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Bologna, 1980, II, 179 ss., in part. 203-205. E' nota, altresì, la teoria espressa dal giurista cattolico, per cui la costituzione, come un vestito rispetto al corpo, deve essere proporzionata rispetto al “corpo sociale”: tale il corpo, tale il vestito, per cui “la concezione personalista e pluralista - base e corpo dell'edificio – sarà coronata da una volta che rispecchierà questa duplice essenziale esigenza”, così ora G. LA PIRA, *Architettura di uno stato democratico*, Firenze 1996, 31. Per il fondamento antropocentrico della Costituzione italiana, oltre a quanto già citato alla nota 3, cfr. C. AMIRANTE, *La dignità dell'uomo nella legge fondamentale di Bonn e nella Costituzione italiana*, Milano 1970; P. F. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova 1972; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna 1984; N. OCCHIOCUPO, *Liberazione*, cit.

<sup>74</sup> Cfr. N. BOBBIO, *Della libertà dei moderni comparata a quella dei posteri* (1954), ora in ID., *Politica e cultura*, Torino 1977, in part. 162.

<sup>75</sup> Secondo quanto detto da M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale, ad vocem*, in *Dig. Discipl. Pubbl.*, Torino 1990, 378. Secondo G. FERRARA, *Relazione*, in N. Occhiocupo, (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Padova 1984, 100-01, ha detto che nell'enunciato dell'art. 3, comma 2, c'è il simbolo espressivo di quel “valore di giustizia”, necessario per dare un contenuto normativo all'enunciato dell'art. 3, primo comma, e come tale, “da poter valere come norma legittimante dell'intero sistema”. Vedi anche sempre L. PALADIN, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Milano 1965 e ID., *Eguaglianza, b) (diritto costituzionale), ad vocem*, in *Enc dir.*, Milano, 1965.

<sup>76</sup> P. GROSSI, *La Costituzione italiana quale espressione di un tempo giuridico*, cit., 618. ID., *Crisi del diritto*, cit., 42, secondo cui la Costituzione italiana e quella di Weimar “sono atti di conoscenza di quella realtà storica concreta che è un popolo vivente in un certo spazio e in un certo tempo” e come tali, qualificabili come “atti di ragione”.

<sup>77</sup> P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., 91.

<sup>78</sup> Così B. CARAVITA, *Oltre l'uguaglianza formale*, cit., 74.

<sup>79</sup> Così A. RUGGERI, *Il principio personalista*, cit., 3.

conseguenziale il passaggio, o meglio lo scatto ulteriore, volto a configurare un ordinamento idoneo a consentire a ciascuno di realizzare “il proprio progetto di emancipazione personale”<sup>80</sup>, *secundum Constitutionem*<sup>81</sup>. Un ordinamento, dunque, teleologicamente orientato a quella “promozione sociale dell’uomo”<sup>82</sup> che, se non può prescindere dalla rimozione degli ostacoli di ordine economico, deve accompagnare la costruzione e l’affermazione sociale dell’uomo stesso<sup>83</sup>.

Affiora, dunque, quella “cifra di lettura più comprensiva” con cui approcciare i diritti costituzionali e volta a tenere conto in primo luogo che il riferimento alla dignità ha “una spiccata connotazione, incentrata sulla concretezza delle condizioni di vita”<sup>84</sup>: quella “pari dignità sociale” che, concetto strutturalmente e funzionalmente distinto dall’uguaglianza<sup>85</sup>, “non si presta ad essere intaccata, frantumata, parcellizzata a seconda delle sfere di azioni nelle quali entri in giuoco e venga posta in discussione od in pericolo, né tollera parziali manomissioni, compromissioni o menomazioni. La dignità dei singoli cittadini, degli uni rispetto agli altri, non può, infatti, reputarsi pari sotto alcuni profili ed impari sotto altri, se non a prezzo di vanificare il riconoscimento della complessiva ed istituzionale situazione che del radicamento sociale del soggetto non può fare astrazione”<sup>86</sup>. Una pari dignità che non è “un di più, ma un modo di essere del testo costituzionale in ordine al fondamento della posizione del cittadino nei confronti della società e dello stato, per tutti i momenti che

---

<sup>80</sup> M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Dir. e Soc.*, 4/2011, 635 ss., 685, secondo il quale la “Costituzione non pretende di definire in positivo, ma si limita a contenere entro i confini necessari perché non ne siano impediti gli analoghi progetti di tutti gli altri”.

<sup>81</sup> A. RUGGERI, *Il principio personalista*, cit., 10, rifiuta l’idea che la definizione del progetto di vita di ciascuno, e dunque la sua dignità, sia rimessa *ad libitum* alla insindacabile autodeterminazione del soggetto, ma ritiene piuttosto che “della dignità stessa si possa (e debba) ricercare un significato oggettivo, coerente con il dettato costituzionale e idonea ad apprestare un effettivo, sostanziale servizio al principio personalista”.

<sup>82</sup> In questi termini cfr., Q. CAMERLENGO, *Eguaglianza sostanziale e promozione sociale nel sistema costituzionale*, in *Scritti in onore di Valerio Onida*, 301 ss., 309-310, ora anche ID., *Costituzione e promozione sociale*, Bologna 2013.

<sup>83</sup> Valgano sempre le riflessioni di V. CRISAFULLI, *Individuo e società nella Costituzione italiana*, in *Dir. lav.*, 1954, 73 ss.

<sup>84</sup> P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, cit., 128-129. Sul principio della pari dignità sociale, cfr. G. FERRARA, *La pari dignità sociale (Appunti per una ricostruzione)*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Milano 1974, II, 1089 ss.; C. ROSSANO, *L’eguaglianza giuridica nell’ordinamento costituzionale*, Napoli 1966; più recent., S. NICCOLAI, *Principio di pari dignità sociale e giudizio di costituzionalità*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, III, Napoli 2012, 2213 ss., nonché ID., *Versatilità dei principi “anticaste”. Riconsiderando la proposta interpretativa di Claudio Rossano in tema di pari dignità sociale*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, cit., I, 405 ss.; P.F. GROSSI, *Ancora in tema di eguaglianza giuridica e di parità sociale*, *ivi*, 207 ss. Si veda anche G. SCACCIA, *Dignità umana e giudice amministrativo*, in R. G. Rodio – V. Tondi della Mura – I. Loiodice – F. Vari, (a cura di), *Studi in onore di Aldo Loiodice*, II, Bari, 2012, 1089 ss.

<sup>85</sup> P.F. GROSSI, *ult. cit.*, 221.

<sup>86</sup> P. RIDOLA, *Libertà*, cit., 129.

implicano la rilevazione dell'alterità da parte di un soggetto", dunque, "per ogni tipo di rapporto"<sup>87</sup>.

La connotazione sociale della dignità<sup>88</sup> che si è voluta esprimere in Costituzione testimonia come il primato della persona debba muovere sempre dalla sua *anteriorità* rispetto a qualsiasi costruzione statale, ma richieda altresì continui sforzi ed impegni per una sua duratura proiezione concreta nella comunità sociale<sup>89</sup>. La funzione di promozione sociale dell'uomo, pertanto, deve passare attraverso la tutela degli spazi sociali<sup>90</sup> in cui si esplica l'esperienza umana<sup>91</sup>. Da qui l'ulteriore connotazione dei diritti sociali come "i diritti delle comunità e delle collettività di cui gli uomini fanno parte necessariamente per lo sviluppo della loro persona"<sup>92</sup>, dei diritti della personalità individuale "che si dipana nella società, nella concretezza dei rapporti di vita e delle legature sociali dell'individuo"<sup>93</sup>. La disciplina dei diritti sociali, infatti, è "incentrata sui luoghi e legami sociali (famiglia, scuola, lavoro, ambiente di vita personale e collettivo) nei quali e mediante i quali il singolo individuo esprime e svolge la propria personalità"<sup>94</sup>.

Tutto ciò, tuttavia, non comporta, una volta riconosciuta e tutelata quella dignità che costituisce il *proprium* della persona in quanto tale<sup>95</sup>, l'irrilevanza per l'ordinamento del piano concreto dell'agire umano. La dottrina ha insistito nel tenere distinte una dignità "innata", tale perché fondata sull'anteriorità della persona rispetto a qualsiasi costruzione statale, e in forza della quale ciascuno ha il diritto di essere messo nelle condizioni di sviluppare in pieno la sua

---

<sup>87</sup> G. FERRARA, *ult. cit.*, 1089-1090.

<sup>88</sup> *Ibidem*, 1099. "la definizione sociale della dignità concretizza il significato del riconoscimento perché lo rapporta alla condizione permanente in cui è situato il soggetto come termine di relazione con le condizioni, le forme ed i modi in cui si struttura la società".

<sup>89</sup> Ancora P. RIDOLA, *Le suggestioni del Grundgesetz nella dottrina costituzionalistica italiana. Sessant'anni di rapporti tra le "culture" costituzionali tedesca e italiana*, in AA.VV., *Costituzione Economia Globalizzazione. Liber Amicorum in onore di Carlo Amirante*, cit., 1495 ss., il quale proprio paragonando l'art. 1 del Grundgesetz in cui è affermata espressamente l'intangibilità della dignità umana, con l'art. 2 Cost., vede nei diritti inviolabili della persona che quest'ultimo riconosce, così come nella sottolineatura dell'anteriorità dei diritti rispetto allo stato, "un'accentuazione diversa, più radicata nella dimensione sociale dell'individuo che in una avvolgente "immagine dell'uomo", 1501-2.

<sup>90</sup> Si vedano gli studi sull'essenzialità, anche per la dottrina dello Stato, di guardare alla realtà sociale di H. HELLER, *Staatlehre* (1934), ora *Dottrina dello Stato*, ed. it. a cura di U. Pomarici, Napoli 1988, 87-88. Secondo l'A. tedesco "il soggetto singolo resta punto centrale d'esperienza e centro di atti della realtà sociale; esso lo diventa e lo è, però, non come monade isolata e chiusa ma soltanto nella sua correlazione con altri soggetti: l'Io senza il correlato del Tu – essi si evocano reciprocamente – non può affatto venire pensato (...) Solo tramite il carattere dialettico del concetto di Io (...) è possibile porre il soggetto nella realtà sociale come produttore e prodotto, senza cristallizzarlo in una sostanza e senza funzionalizzare la realtà sociale in relazioni", 133.

<sup>91</sup> Così A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., 13.

<sup>92</sup> Cfr. A. MORO, *Le funzioni sociali dello Stato*, in *Iustitia*, 1952, 40 ss. Cfr. ID., *Diritti individuali ed esigenze sociali nell'educazione*, in *Humanitas*, 2/1980, 242 ss.

<sup>93</sup> P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, cit., 128.

<sup>94</sup> V. TONDI DELLA MURA, *Famiglia e sussidiarietà*, cit., 525.

<sup>95</sup> Ancora, *ex multis*, A. RUGGERI, *Il principio personalista*, cit., *passim*.

*Persönlichkeit*; e una “dignità acquisita” sul campo<sup>96</sup>, cioè dipendente dall’azione e dai comportamenti che ciascuno sviluppa nelle plurali sedi della vita sociale. Se il piano della dignità innata non può dunque essere intaccato<sup>97</sup>, nel senso che non può mai scendere al di sotto di una soglia di “umanità”, il secondo, quello della dignità acquisita chiama il soggetto ad una responsabilità di tipo personale<sup>98</sup>. Un’eguaglianza che per essere tale deve rifuggire da derive egualitarie, che deve saper esaltare la diversità che, al contrario, come ricorda Amartya K. Sen, talvolta è “lasciata da parte non per una malintesa ‘alta’ motivazione legata all’eguaglianza degli essere umani, ma, pragmaticamente, sulla base di una ‘bassa’ esigenza di semplificazione”<sup>99</sup>. Negare le diversità, non riconoscere gli approdi meritevoli comporterebbe la negazione dello stesso principio personalista, nella parte in cui punta sulle potenzialità e sulle capacità che ciascuna persona è in grado (diversamente) di esprimere.

Tornando nello specifico dei diritti sociali, questi, come ha riconosciuto Valerio Onida, “non riguardano o possono non riguardare, invece, tutti gli individui nello stesso modo, bensì assai spesso, solo coloro che si trovano in situazioni di svantaggio di fatto (...) e quindi richiamano meno l’uguaglianza intesa come universalità e uniformità di regime giuridico, e più l’eguaglianza c.d. sostanziale, la cui realizzazione richiede spesso, o può richiedere, differenze di trattamento, giustificate o imposte appunto dall’imperativo del superamento o della limitazione delle disuguaglianze di fatto”<sup>100</sup>.

L’antioriorità della persona umana e il pieno sviluppo della stessa convergono nei diritti sociali che, in un certo senso, saldano tra loro i concetti di dignità innata e dignità acquisita, diventando veri e propri “veicoli indispensabili”<sup>101</sup> per dare compiutezza al percorso del pieno sviluppo della persona. Accanto al principio di uguaglianza sostanziale, si pongono il principio pluralista e il principio solidarista che, tutti declinazioni del principio personalista<sup>102</sup>, in perfetta sintonia con le matrici del costituzionalismo latino<sup>103</sup>, insieme “soffiano” sui diritti sociali, costruendo un *Menschenbild* che si basa sulla convivenza sociale

---

<sup>96</sup> E’ la tesi di M. RUOTOLO, *Appunti sulla dignità umana*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Modugno*, cit., in part. 3137 ss., ora in ID., *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Napoli 2012, in part. 143 ss.

<sup>97</sup> M. RUOTOLO, *Appunti*, cit., 3143.

<sup>98</sup> Ibidem, che riprende R. DWORKIN, *La democrazia possibile. Principi per un nuovo dibattito politico* (2006), Milano 2007, 28 ss.

<sup>99</sup> A.K. SEN, *La diseguaglianza. Un riesame critico*, Bologna 1992, 16.

<sup>100</sup> V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, in AA.AV., *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, Padova 2002, 103.

<sup>101</sup> D. BIFULCO, *L’invulnerabilità dei diritti sociali*, cit., 131.

<sup>102</sup> A. RUGGERI, *ult. cit.*, in part. 12.

<sup>103</sup> A. LOIODICE, *Originalità del costituzionalismo latino: spunti e interrogativi*, in *Dir. e Soc.*, 1981, 876.



e conduce “il singolo sulla via della costruzione dei rapporti sociali e dei legami tra gli uomini, di là da vincoli derivanti da doveri pubblici o da comandi dell’ autorità”<sup>104</sup>.

Solo in questi termini si coglie la portata vera e concreta della dignità umana quale “valore supercostituzionale” che “assolve alla funzione di norma di chiusura sostanziale o principio/valore riassuntivo e fondante la natura teleologicamente personalista del nostro ordinamento”<sup>105</sup>. Un valore che si esprime in un *diritto alla dignità*, ma che si traduce al tempo stesso in un *dovere alla dignità*<sup>106</sup>: è, meglio, “*punctum unionis* dei diritti e dei doveri costituzionali”<sup>107</sup>. Dovere che si traduce, quando le condizioni socio-economiche costringono a, in una vera e propria “lotta alla povertà”<sup>108</sup>.

Può dirsi, in definitiva, che nella Costituzione italiana, i diritti sociali sono concepiti come presupposto e, allo stesso tempo, obiettivo dei pubblici poteri, nel senso che per un verso “fanno parte di quel patrimonio di situazioni giuridiche che caratterizzano la traduzione in termini di diritto della complessità della persona umana”, per altro, “l’ agire pubblico in loro favore e sostegno è immaginato non solo come vantaggioso per i singoli beneficiari, ma come corrispondente a un utile sociale”<sup>109</sup>. Ancora, non spendersi, e dunque non assicurare un adeguato livello di diritti sociali significa cadere in quell’ errore antropologico, e dunque giuridico<sup>110</sup>, che si manifesta nel non porre la persona umana al centro dell’ agire<sup>111</sup>.

---

<sup>104</sup> Così la nota sentenza Corte cost., sent. n. 75 del 1992. In tal senso si legga anche quanto emerso in un recente studio, e cioè che “it would seem obvious that all human rights are social in the minimal sense that recognition, enunciation, enforcement, enjoyment and realisation of rights define and describe social/societal processes; human rights make little sense outside human social frameworks or networks of meaning and interaction. Rights are thus *social* or not *at all*”, così U. BAXI, *Failed Decolonisation and the Future of Social Rights: Some Preliminary Reflections*, in D. Barak-Erez – A. M. Gross (edited by), *Exploring Social Rights*, Oxford and Portland, 2011, 41 ss., 42.

<sup>105</sup> A. RUGGERI – A. SPADARO, *Dignità dell’ uomo e giurisprudenza costituzionale*, cit., 347-48; vedi ancora N. OCCHIOCUPO, *Liberazione e promozione umana*, cit., 70; F. MODUGNO, *I “nuovi” diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino 1995, 67 ss.

<sup>106</sup> Secondo quanto acutamente rilevato da A. RUGGERI – A. SPADARO, *ult. cit.*, 344-45. Recentemente, ancora A. RUGGERI, *Il principio personalista*, cit., 9, parla di dignità come dovere fondamentale, in quanto “*punctum unionis* dei diritti e dei doveri costituzionali”.

<sup>107</sup> *Ibidem*.

<sup>108</sup> M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un’ esistenza dignitosa*, in *Dir. pubbl.*, 2/2011, 391 ss., *passim*, in specie 402-403.

<sup>109</sup> Così M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Pol. dir.*, 3/2000, 379.

<sup>110</sup> A. LOIODICE, *Valori costituzionali e diritto naturale*, cit., 1966.

<sup>111</sup> J.L. CASCAJO CASTRO, *Derechos sociales*, in AA.VV., *Derechos sociales y principios rectores*, Actas de IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, Valencia 2012, 17 ss., 21, afferma a chiare lettere che “do modo que tanto ayer como hoy lo que se ventila, lo que está en juego del condicion humana, son precisamente los derechos sociales”. Cfr. V. ONIDA, *La Costituzione italiana a sessant’anni dall’Assemblea costituente*, in *Nomos*, 3/2007, 15, per il quale “eliminare o trascurare” i diritti sociali “significherebbe fare un passo indietro di duecento anni nella storia dei diritti umani universali”.

## 2. La questione costi: dalla “ghettizzazione” alla definitiva parificazione dei diritti sociali.

Fin qui si è voluto tracciare il percorso di “emancipazione” compiuto dai diritti sociali, attraverso una storia che, per quanto visto, è “intrecciata indissolubilmente con la storia costituzionale”<sup>112</sup>. Va però, al tempo stesso, ricordato, che la parificazione assiologica con i tradizionali diritti di libertà, faticosamente raggiunta, è stata a lungo depotenziata, sul piano della concreta attuazione, dalla circostanza, non certo marginale, che tradizionalmente i diritti sociali sono stati additati come (gli unici) diritti costosi, con conseguenze anche di ordine “culturale”, tali per cui sarebbero addirittura i “responsabili” della eccessiva spesa pubblica, e, così via, anche della recente crisi<sup>113</sup>.

Al di là delle classificazioni che la più attenta dottrina ha teorizzato<sup>114</sup>, e sulle quali tradizionalmente si è raggiunto un consenso più o meno diffuso<sup>115</sup>, è un dato (anch’esso ora) acquisito, grazie principalmente al noto studio di Sunstein e Holmes<sup>116</sup>, che l’essere costosi non è più il “marchio” dei diritti sociali<sup>117</sup>, giacché tutti i diritti possono costare, non foss’altro perché tutti richiedono un apparato pubblico preposto al controllo, allo sviluppo e alla tutela degli stessi<sup>118</sup>. Ed inoltre, va considerato che non vi è un legame immanente<sup>119</sup> tra diritti sociali e intervento pubblico<sup>120</sup>.

I diritti sociali entrati, per di più con quella spinta dettata dall’art. 3, comma 2, in Costituzione acquistano di questa la piena normatività e dunque, laddove espressamente tutelati da norme costituzionali (lavoro, assistenza, salute, istruzione), assurgono al rango di diritti

---

<sup>112</sup> Così A. SPADARO, *cit.*, 2.

<sup>113</sup> I. CIOLLI, *I diritti sociali*, in F. Angelini – M. Benvenuti, (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi*, cit., 96-97.

<sup>114</sup> Ci si riferisce alla teoria di A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., 30-31, che ha distinto i diritti sociali “incondizionati”, o originari, da quelli “condizionati”, o derivati, - distinzione che si riflette *in primis* sulla diretta azionabilità da parte degli aventi diritto, sempre possibile rispetto ai primi, in quanto si riferiscono a prestazioni determinate nel loro genere, e lasciano al più al giudice la determinazione del quantum (diritto al riposo, alle ferie etc.), e solo “a condizione” appunto che vi sia stato un previo intervento del legislatore finalizzato a predisporre le misure necessarie per il loro godimento nei secondi (istruzione, diritto degli inabili all’avviamento professionale etc.).

<sup>115</sup> Cfr. M. RUOTOLO, *op. cit.*, 392-3. In senso critico, cfr. A. SPADARO, *op. cit.*, 3-4.

<sup>116</sup> S. HOLMES – C. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti*, Bologna 2000. Recentemente, cfr. anche C. SUNSTEIN, *The Real World of cost-benefit Analysis: thirtysix questions (and almost as many answers)*, in *Columbia Law Review*, vol. 114, 2014, 167 ss.

<sup>117</sup> M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit., 121.

<sup>118</sup> F. POLITI, *La tutela dei diritti*, cit., 758. Più avanti, p. 760, l’A. parla a chiare lettere di distinzione “falsa”.

<sup>119</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 243 del 1997, in cui si legge che “il volontariato è diffuso ormai largamente nel campo del diritto pubblico e si pone come strumento utile per sopperire a carenze delle strutture pubbliche, come nuovo modello di cura di interessi pubblici e di esercente attività idonee a conseguire fini sociali senza avere scopo di lucro e, anche per questa ragione, con ampia libertà di organizzazione. In definitiva, svolge un ruolo che la stessa Costituzione prevede (art. 18 Cost.).

<sup>120</sup> M. LUCIANI, *ult. cit.*, 125. Cfr. A. SPADARO, cit., 3, che evidenzia come anche tra i diritti sociali, pertanto, ve ne possono essere alcuni che non comportano costi.

immediatamente tutelabili ed azionabili<sup>121</sup>. Da qui ne esce depotenziata la tradizionale argomentazione relativa alla necessaria *interpositio legislatoris*<sup>122</sup>, a maggior ragione nella fase attuale, in cui la tecnica dell'interpretazione conforme "pretende" dal giudice un'applicazione diretta della Costituzione<sup>123</sup>. Ciò comporta, tuttavia, una progressiva tendenza alla tutela caso per caso.

Esiste, tuttavia, e non può non esistere, una "divaricazione" tra "normatività ed effettività": come rilevato da Ferrajoli, "le garanzie possono ridurre questa divaricazione, tanto più ampia quanto più ambiziose e impegnative sono le promesse costituzionali, ma non certo eliminarla, dato che consistono anch'esse in figure deontiche"<sup>124</sup>. Lo stesso Autore ha precisato che questa "virtuale illegittimità rappresenta anche il maggior pregio del paradigma costituzionale. Solo negli stati assoluti non esiste divaricazione, ma coincidenza, tra l'esistenza e la validità delle norme, prodotte dall'esercizio, privo di limiti giuridici, dei poteri legislativi e di governo"<sup>125</sup>.

Può dirsi, però, che per i diritti sociali, soprattutto negli ultimi anni, la tendenza di questa divaricazione sia ad espandersi piuttosto che a ridursi, per molteplici ragioni.

### **3. I diritti sociali nel sistema *multilevel*.**

Si parte con una concezione impregnata di statalismo, figlia dell'idea che vede nello Stato la figura che ha se non il monopolio, almeno il dominio e il controllo dell'economia<sup>126</sup>, in cui si presta poca attenzione alla questione bilancio. In questa fase è la stessa Corte costituzionale che, proprio per garantire i diritti sociali, interviene in maniera forte sulle scelte, o, meglio, sulle non scelte del legislatore, "inventando" la tecnica decisoria delle additive di principio<sup>127</sup>.

---

<sup>121</sup> F. POLITI, *ult. cit.*, 759. In un prospettiva più ampia circa l'incidenza dei giudici sui diritti fondamentali, cfr. R. ROMBOLI, *I diritti fondamentali tra diritto politico e diritto giurisprudenziale*, in R. G. Rodio – V. Tondi della Mura – I. Loiodice – F. Vari, (a cura di), *Studi in onore di Aldo Loiodice*, II, cit., 1069 ss.

<sup>122</sup> F. POLITI, *ult. cit.*, 759.

<sup>123</sup> Sia consentito, sul punto, il rinvio al mio G. LANEVE, *L'interpretazione conforme a Costituzione: problemi e prospettive di un sistema diffuso di applicazione costituzionale all'interno di un sindacato (che resta) accentrato*, in B. Caravita, (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, Napoli 2012, 3 ss.

<sup>124</sup> L. FERRAJOLI, *La democrazia*, cit., 141.

<sup>125</sup> *Ibidem*.

<sup>126</sup> G. LOMBARDI – L. ANTONINI, *Principio di sussidiarietà e democrazia sostanziale: profili costituzionali della libertà di scelta*, in *Dir. e Soc.* 2/2003, 166-8, che dà luogo, per lungo tempo, ad un'impostazione di fondo di tipo "paternalistico", con servizi erogati prevalentemente dallo Stato e finanziati sia dal sistema tributario progressivo sia attraverso il ricorso al debito.

<sup>127</sup> C. SALAZAR, *ult. op. cit.*, 6.

Dalla metà degli anni Settanta<sup>128</sup> in poi, grazie anche a congiunture economiche di vasta scala<sup>129</sup>, si cambia impostazione di fondo<sup>130</sup> e si inizia a ritenere meritevole di considerazione il contenimento della spesa pubblica. Così, anche il Giudice delle leggi si mostra meno invasivo sulle scelte politiche<sup>131</sup> in ordine alle riforme onerose<sup>132</sup>: in ragione della gradualità<sup>133</sup> nell'attuazione dei diritti di prestazione, la Corte assume l'equilibrio quale fattore che entra nel bilanciamento, un bilanciamento che è soggetto al tempo e alle circostanze<sup>134</sup>. Da qui in avanti, come efficacemente evidenziato, “formule come diritti condizionati, principio di gradualità delle riforme onerose, limitatezza delle risorse disponibili, valore dell'equilibrio finanziario (...) costellano le decisioni con cui la Corte circoscrive la propria possibilità di annullare scelte legislative sui diritti “costosi” ai soli casi in cui esse manifestino una palese irragionevolezza, arbitrarietà, incongruenza, etc. e/o qualora incidano sul nucleo minimo/essenziale del diritto di volta in volta in gioco”<sup>135</sup>.

---

<sup>128</sup> Fino agli anni Settanta, quindi, si è attuata una certa forma di stato sociale con politiche tese comunque alla redistribuzione della ricchezza e all'uguaglianza sostanziale, cfr., in questo senso C. PINELLI, «*Social card*», o del ritorno alla carità di Stato, in G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli 2009, 1184.

<sup>129</sup> Cfr. M. OLSON, *Il limiti della democrazia derivanti dall'azione collettiva*, in A. Baldassarre, (a cura di), *I limiti della democrazia*, Roma-Bari 1985, 33, rileva che dalla fine della Seconda Guerra Mondiale fino a circa il 1970, avvengono due fatti di fondamentale importanza per l'economia: il Welfare State ha raggiunto in tutte le democrazie più avanzate il suo pieno sviluppo, con lo Stato che giunge a manovrare una rilevante proporzione del reddito nazionale; e i tassi di crescita sono arrivati, nelle stesse democrazie, ai livelli più alti.

<sup>130</sup> C'è chi già in riferimento a questo periodo parla di fase in cui inizia a prevalere la logica del mercato, così, tra gli altri, G.U. RESCIGNO, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Padova 1999, 125.

<sup>131</sup> Sui rapporti tra Corte costituzionale e legislatore nella storia repubblicana, si vedano sempre gli approfonditi studi di F. MODUGNO, *Corte costituzionale e potere legislativo*, e G. ZAGREBELSKY, *La Corte costituzionale e il legislatore*, entrambi in P. Barile – E. Cheli – S. Grassi, *Corte costituzionale e forma di governo in Italia*, Bologna 1982, rispettivamente 19 ss. e 103 ss.

<sup>132</sup> La dottrina ha a lungo studiato le fasi, non sempre lineari ed omogenee, tramite le quali la Corte costituzionale ha “replicato” al potere politico in ordine al *quando* e al *quomodo* della implementazione dei diritti sociali: cfr., *ex multis*, F. MODUGNO, *I “nuovi diritti”*, cit.; C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova 1996; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia*, cit.; ID., *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit.; B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali*, cit.; M. MIDIRI, *Diritti sociali e vincoli di bilancio*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, cit., III, 2235 ss.; S. SCAGLIARINI, *L'incessante dinamica della vita moderna. I nuovi diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 3.9.2012.

<sup>133</sup> R. BIN, *Diritti e argomenti*, Milano 1992, 107 ss.

<sup>134</sup> Così M. MIDIRI, *Diritti sociali e vincoli di bilancio nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, cit., III, 2242.

<sup>135</sup> C. SALAZAR, *ult. op. cit.*, 8. Sulla ragionevolezza, nella amplissima bibliografia, cfr. *ex multis*, F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli 2007; L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione nel sistema*, Milano 2005; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano 2001; G. SCACCIA, *Gli “strumenti” della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano 2000.

La recente riforma che ha costituzionalizzato il pareggio di bilancio, al di là delle diverse discussioni cui ha dato luogo<sup>136</sup>, se non costituisce un vincolo, appare certamente un ulteriore fattore “spendibile” per ridimensionare il piano dell’attuazione dei diritti sociali<sup>137</sup>.

### 3.1. La destatalizzazione: i diritti sociali “verso” le Regioni.

A partire dal 2001, anche se alcuni passi erano già stati fatti in precedenza<sup>138</sup>, i diritti sociali abbandonano il campo della esclusività statale<sup>139</sup>. E’ noto, infatti, che la riforma del Titolo V ha schiuso alle regioni il campo dei diritti, e in particolare di quelli sociali<sup>140</sup>, tracciando così la strada per una certa “emancipazione del sociale dallo statale”<sup>141</sup>. Un conferimento di poteri che ha voluto puntare principalmente sulla particolare posizione degli enti regionali, di “prossimità, culturale e territoriale, rispetto alle esigenze della comunità” di riferimento<sup>142</sup>.

Non può dirsi, tuttavia, che la strada abbia avuto, sin dal suo inizio, contorni chiari e definiti e soprattutto che sia stata facilmente percorribile.

L’apertura in favore delle regioni, infatti, è stata frenata da un lato dalla ineludibile esigenza di uniformità, che significa evitare che proprio su di un terreno particolarmente delicato ai fini della legittimazione dei pubblici poteri, *in primis* dello Stato<sup>143</sup>, quale quello della implementazione dei diritti sociali, si determinino inaccettabili squilibri tra Regioni<sup>144</sup>;

---

<sup>136</sup> Cfr., I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti*, cit.; D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *federalismi.it*, 14/2012; R. DICKMANN, *Le regole delle Governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *federalismi.it*, 4/2012; A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Oss. sulle fonti*, 2/2012; G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all’autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quad. cost.*, 3/2012, 563 ss.; C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quad. cost.*, 4/2012, 799 ss.; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2/2012.

<sup>137</sup> La dottrina, non certo prevalente, che si è mostrata più morbida rispetto alla riforma costituzionale ha tuttavia evidenziato che con questa comunque qualcosa è cambiato: “le decisioni di spesa e la politica di bilancio non possono più essere (quasi) pienamente libere, ma vengono assoggettate ad alcune condizioni e a un implicito obbligo di motivazione”, così M. LUCIANI, *ult. op. cit.*, 125.

<sup>138</sup> A dire il vero, non è stato un “fulmine a ciel sereno” dato che, a ben guardare, la legislazione regionale si è via via sviluppata nei campi più vari della vita sociale, ancor prima della riforma, e anche anticipando talune riforme di carattere nazionale (ad esempio discipline verso i più bisognosi, anziani, disabili, extracomunitari, tossicodipendenti, minori), muovendo da una logica tesa a realizzare, anche in assenza del livello statale, il maggior grado di soddisfazione dei bisogni delle popolazioni locali, cfr., sul punto A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Dir. e Soc.*, 2/2001, 191 ss., in part. 197 e E. LONGO, *Regione e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Macerata 2007, 77.

<sup>139</sup> Per una riflessione sulla compatibilità tra sistemi federali e stato sociale, cfr. A. CANTARO, *Stato federale, eguaglianza e diritti sociali*, in *Dem. dir.*, 2-3/1994, 309 ss., secondo cui “a certe condizioni” si può essere “per lo stato federale e per lo stato sociale”, 317. Cfr. anche L. MEZZETTI, *Una giusta via di mezzo fra mercato e solidarietà*, in *Amm. civ.*, 5/2005, 28 ss.

<sup>140</sup> S. GAMBINO, *Dai diritti naturali ai diritti sociali*, cit., 133.

<sup>141</sup> D. BIFULCO, *L’invulnerabilità dei diritti sociali*, cit., 88.

<sup>142</sup> G.M. FLICK, «Nuovi» diritti, ruolo delle Regioni e decentramento, in *Fed. fiscale*, 1/2010, 9.

<sup>143</sup> P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, cit., 492.

<sup>144</sup> G.M. FLICK, *op. cit.*, 15-16, il quale ha chiarito che “i diritti regionali vivono invece solo in una dimensione organizzativa: non toccano, né possono toccare la definizione di persona, la sua collocazione nel sistema dei valori costituzionali. Essi sono, piuttosto, un effetto riflesso dell’attività amministrativa e organizzativa

dall'altro, ancora, dalla necessità del contenimento della spesa pubblica: queste due esigenze hanno trovato espressione nella competenza esclusiva statale circa la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio<sup>145</sup> e nella legislazione di principio, dunque *ex art. 117, comma 3*, sul coordinamento della finanza pubblica. Ora, al di là delle complicate ricostruzioni circa la reale portata dei titoli competenziali statali<sup>146</sup>, non agevolate anche da formule linguistiche troppo generiche, e tenendo ben presente che alcuni aspetti della Riforma, a lungo trascurati, erano invece decisivi per una sua completa implementazione<sup>147</sup>, ciò che interessa sottolineare in questa sede è come all'interno di una condizione complessiva piena di ambiguità, l'attuazione dei diritti sociali si sia mostrata piuttosto debole, non di rado attratta nella spirale della crisi economica. Tuttavia, non va sottovalutato il fatto che proprio rispetto ai servizi alla persona, le Regioni abbiano

---

regionale, dunque della disciplina relativa a una determinata attività amministrativa di erogazione di un servizio o di una prestazione. Sono – potremmo dire – il versante soggettivo dell'azione pubblica rivolta al soddisfacimento di un bisogno sociale”. Si veda, a riguardo, la sentenza Corte cost., n. 10 del 2010 sulla c.d. “social card”, su cui v., tra i tanti, A. ANZON DEMMIG, *Potestà legislativa residuale e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Giur. cost.*, 1/2010, 155 ss.; E. LONGO, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, *ivi*, 164 ss.; F. SAITTO, *Quando l'esigenza di tutela della dignità fonda, nell'emergenza economica, la competenza statale*, *ivi*, 182 ss.; A. RUGGERI, “Livelli essenziali” delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazione di emergenza economica, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 24 febbraio 2010.

<sup>145</sup> Esigenza che la dottrina aveva già evidenziato ben prima della Riforma del 2001, cfr. A. CANTARO, *op. cit.*, 321, per il quale “si possono differenziare gli status delle regioni (...) ma lo status di cittadinanza deve rimanere unico: deve essere insomma garantita da una parte l'eguaglianza e l'uniformità dei livelli di prestazione per tutti quei diritti sociali ritenuti indispensabili (...) e, dall'altra, l'inderogabilità dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale tra i cittadini e le diverse zone del paese”.

<sup>146</sup> Cfr., tra i tanti, C. PINELLI, *Livelli essenziali delle prestazioni e perequazione finanziaria*, in *Dir. e Soc.*, 4/2011, 731 ss.; ID., *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, co 2, lett. m. Cost.)*, in *Dir. pubbl.*, 3/2002, 881 ss.; C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni secondo i giudici comuni*, in *Giur. cost.*, 4/2011, 3371 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Potestà legislativa residuale*, *cit.*; E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, 6/2003, 1183 ss.; ID., *Il concetto di “livelli essenziali e uniformi” come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le Ist. del fed.*, 6/2001, 1103 ss.; A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, *ivi*, 1063 ss.; M. BELLETTI, *I “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro possibile*, in *Le Ist. del Fed.*, 3-4/2003, 613 ss. Tra gli ultimi sui Lep, cfr. L. PERFETTI, *I diritti sociali*, *cit.*, 98-99, secondo cui l'art. 117 Cost. dice che i diritti per essere goduti necessitano (anche) di prestazioni; che i livelli essenziali devono essere determinati dalla legge dello Stato e, infine, che tali livelli devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ma non meno significativo è ciò che non dice: e cioè chi sia il soggetto erogatore delle prestazioni. La norma prevede solo che il legislatore statale fissi i livelli essenziali delle prestazioni, “quale che sia il soggetto che provvede”. Sulla complessa tematica dei Lep, cfr. tra gli ultimi, L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 1.9.2012.

<sup>147</sup> G. RAZZANO, *Lo “statuto” costituzionale dei diritti sociali*, *cit.*, 17, per la quale “ad oltre dieci anni dall'entrata in vigore della Riforma, si attendono ancora gli effetti derivanti da due elementi di notevole impatto costituzionale, sicuramente correlati con la garanzia dei diritti sociali: da un lato, la piena attuazione dell'art. 119 Cost., dall'altro, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Al fondo di entrambe le riforme vi è la questione dei costi operativi profondamente diversificati nelle Regioni e quella dell'inefficienza di alcune aree, che può trovare una soluzione proprio nel passaggio dalla spesa storica, al finanziamento garantito per i soli livelli essenziali delle prestazioni”.

mostrato, rispetto allo Stato, una ben maggiore sensibilità e una più efficace capacità di offrire risposte concrete, operando come veri e propri ammortizzatori sociali<sup>148</sup>.

Anche le posizioni assunte a riguardo dal Giudice costituzionale non sempre sono state lineari ed hanno trasmesso, in alcuni casi, “l’impressione che la Corte voglia farsi portatrice di un’idea della dignità *a scomparsa*, che ora c’è e pretende di esser fatta fino in fondo valere ed ora invece è costretta alla resa a fronte di interessi particolarmente pressanti e, per questo o quel verso, giudicati indisponibili”<sup>149</sup>. Per di più, proprio in alcune di quelle occasioni in cui il legislatore regionale ha provato a muoversi concretamente per la piena attuazione del principio dell’uguaglianza sostanziale, venendo cioè incontro ai soggetti maggiormente bisognosi, al fine di garantire loro per esempio il pieno godimento del diritto alla salute<sup>150</sup>, è andato incontro allo *stop* della Corte perché, avendo ampliato lo spettro dei destinatari previsto dalla legislazione di principio, ha violato il riparto delle competenze *ex art.* 117, comma 3, Cost.<sup>151</sup>. La dottrina ha aspramente criticato la pronuncia della Corte, denunciando come in essa abbia prevalso un’idea di inderogabilità assoluta delle norme sulla normazione (e dunque sulla competenza), non suscettibili perciò di essere bilanciate secondo valore soprattutto al cospetto di norme sostantive, ovvero quelle espressive della dignità della persona umana<sup>152</sup>, e i forti dubbi che si addensano anche sull’illegittimità per contrasto con la

---

<sup>148</sup> Cfr. S. MANGIAMELI, *Crisi economica*, cit., 29. Vedi anche pp. 30-31.

<sup>149</sup> A. RUGGERI, *Il principio*, cit., 17.

<sup>150</sup> E’ il caso della Regione Puglia che, con l’art. 13, comma 1 della legge n. 19 del 2010 (legge di bilancio per il 2011) aveva previsto, con decorrenza dal 1° gennaio 2011, l’esenzione dal ticket a favore di alcune categorie di soggetti (inoccupati, lavoratori in cassa integrazione ordinaria e straordinaria e lavoratori in mobilità, tutti unitamente ai loro familiari a carico e sempre se appartenenti a nuclei familiari con reddito esiguo) ulteriori rispetto a quelle previste dalla legislazione statale (*ex art.* 8, comma 16 della legge n. 537 del 1993); al comma 2 dello stesso articolo veniva affidata alla Giunta regionale il potere di disciplinare le modalità di riconoscimento e fruizione di tali esenzioni. Il Governo aveva impugnato innanzi la Corte costituzionale i suddetti articoli, unitamente ad altri della stessa legge, proprio perché ritenuti in contrasto con la legislazione statale di principio in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica. A distanza di pochi mesi dalla legge n. 19 del 2010, da qui l’ulteriore particolarità della vicenda de quo, la Regione approvava la legge n. 10 del 2011, con la quale venivano espressamente abrogati i commi impugnati, i quali, però, rivivevano con il successivo intervento legislativo *ex art.* 13 della legge n. 14 del 2011, per altro non oggetto di impugnazione da parte del Governo. Sul punto, si veda il mio G. LANEVE, *Diritti sociali e tutela della salute*, in G. Campanelli – M. Carducci – I. Loiodice – V. Tondi della Mura (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Puglia*, Torino, in corso di pubblicazione. La decisione della Corte è intervenuta grazie a un comportamento processuale della stessa che la più autorevole dottrina non ha esitato a riconoscere come “suicida”, così A. RUGGERI, *Summum ius summa iniuria, ovverosia quando l’autonomia regionale non riesce a convertirsi in servizio per i diritti fondamentali*, in *Quad. reg.*, 1/2012, 17. Il Governo, infatti, a seguito dell’abrogazione della prima estensione, aveva presentato rinuncia al ricorso; rinuncia, tuttavia, non accettata dalla Regione e che, dunque, avendo la disciplina trovato medio tempore attuazione (seppur per un breve periodo) non ha consentito la dichiarazione della cessazione della materia del contendere. In definitiva, alla pronuncia di incostituzionalità della normativa regionale si è giunti “grazie” proprio al comportamento processuale, quantomeno incomprensibile, da parte della Regione.

<sup>151</sup> Corte cost., sent. n. 325 del 2011.

<sup>152</sup> A. RUGGERI, *Summum ius summa iniuria*, cit., 28. L’A. si chiede, p. 20: “che ne è dell’eguaglianza (specie sostanziale), dei diritti inviolabili dell’uomo, tra cui appunto quello alla salute, e, in ultima istanza, della dignità della persona umana?”, se, “sostanzialmente” si punisce il legislatore regionale che, al fine di venire incontro a



legislazione di principio statale: questa, anche in materia di finanza pubblica, è tale solo se riserva un margine reale di manovra, sulle modalità e tecniche di raggiungimento degli obiettivi, all'autonomia locale, che solo salvaguardata in questo suo spazio esprime la sua funzione di *servizio* nei confronti della comunità di riferimento<sup>153</sup>.

### 3.2. I diritti sociali nella dimensione europea.

Proiettandosi poi, come doveroso oggi soprattutto se si opera sul terreno dei diritti fondamentali<sup>154</sup>, in una prospettiva europea, o come meglio detto dalla dottrina più autorevole, “eurounitaria”<sup>155</sup>, si avvertono ancora sensazioni che trasmettono un certo “disagio”.

Certo, è ben noto, come dai tempi dei Trattati di Roma, in cui la dimensione sociale era “sostanzialmente estranea”<sup>156</sup>, tanta sia stata “l’acqua scorsa sotto i ponti”: grazie *in primis* al contributo pretorio della Corte di Giustizia<sup>157</sup>, infatti - che a partire dalla fine degli anni Sessanta, pur su “debolissime basi normative” ha prestato attenzione ai diritti sociali (soprattutto in relazione alla libera circolazione dei lavoratori e delle loro famiglie), si è venuto via via creando un *corpus* che poi è stato la base su cui si sono poggiati i successivi testi politici di valore costituzionale<sup>158</sup>. Se sicuramente il passaggio di Maastricht, e poi di Amsterdam, con la creazione della cittadinanza europea, hanno segnato tappe importanti anche in questa direzione (ma non va sottaciuto che comunque in questo alveo l’attività

---

soggetti in condizioni di bisogno, amplia, estende, innalza il livello di tutela dei diritti stessi? (pratica, per di più, riconosciuta come legittima rispetto ai Lep statali)?”.

<sup>153</sup> A. RUGGERI, *Appunti per uno studio sulla dignità dell’uomo*, cit.; ID., *Regioni e diritti fondamentali*, in *Giur. it.*, 6/2011; ID., *Unità-indivisibilità dell’ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali*, in *Nuove autonomie*, 1/2011. Ancora A. RUGGERI, *Summum*, cit., 29, oltre a dire che la norma regionale pugliese poteva rappresentare un vero e proprio modello di attuazione del principio personalista, ha anche prospettato l’idea che la Corte potesse sollevare innanzi a sé una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la normativa statale, assumendo proprio quella regionale come *tertium comparationis* della sua irragionevolezza.

<sup>154</sup> *Ex multis*, A. CARDONE, *Diritti fondamentali (tutela multilivello dei)*, ad *vocem*, in *Enc. dir., Annali IV*, Milano, 337 spiega che “l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona (...) ma soprattutto l’adesione dell’Unione europea alla Cedu e l’acquisita forza giuridica del catalogo dei diritti proclamato a Nizza il 7 dicembre 2000 spalancano le porte ad una nuova stagione attuativa da cui dipenderà in maniera fondamentale la concreta fisionomia che il sistema di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali assumerà nel contesto costituzionale europeo”.

<sup>155</sup> Così A. RUGGERI, *Tutela dei diritti fondamentali, squilibri nei rapporti tra giudici comuni, Corte costituzionale e Corti europee, ricerca dei modi in cui porvi almeno in parte rimedio*, ora in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 17.3.2012.

<sup>156</sup> P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell’ambito dell’Unione europea*, 93 ss., in FACURY, F. – ROMBOLI, R. – REVENGA, M., (a cura di), *Problemi e prospettive in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali: prima giornata internazionale di diritto costituzionale: Brasile, Spagna, Italia*, Milano 2009, 93 ss., 95.

<sup>157</sup> D. TEGA, *I diritti in crisi: tra corti nazionali e Corte europea di Strasburgo*, cit., 21.

<sup>158</sup> G. AZZARITI, *Verso un governo dei giudici? Il ruolo dei giudici comunitari nella costruzione dell’Europa politica*, in *Riv. dir. cost.*, 2009, 5.

comunitaria sui diritti sociali dovesse essere ritenuta di natura prettamente promozionale<sup>159</sup>), non v'è dubbio che è con la Carta di Nizza, atto di nuova fondazione dell'assetto costituzionale basato sull'idea di una *Grundrechtsgemeinschaft*<sup>160</sup>, che i diritti sociali "si emancipano dalla condizione di *Reflexrechte*"<sup>161</sup>, a maggior ragione oggi che, dopo la ratifica del Trattato di Lisbona, essa ha assunto lo stesso valore dei Trattati. Conseguentemente, lo stesso TUE ha per la prima volta posto in risalto il fine della piena occupazione, di uno sviluppo sostenibile dell'Europa, basato non solo su una crescita economica equilibrata, ma soprattutto su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva<sup>162</sup>.

Ciò nonostante, muovendosi nel diritto europeo con la pretesa di una giustiziabilità dei diritti sociali, se non si riscontra in pieno quella "minorità comunitaria"<sup>163</sup>, nel passato invece evidente, si avverte ancora la sensazione generale, e come tale al netto di pur presenti episodi contrari, di avere a che fare con un meccanismo che necessita di ulteriori messe a punto<sup>164</sup>. Una sensazione che non scompare, anzi si accentua, guardando al piano Cedu, cui oggi fa rinvio lo stesso Trattato di Lisbona: come rilevato da chi ne ha approfondito la giurisprudenza, sembra che i giudici di Strasburgo - nonostante anche qui vadano evidenziati passaggi importanti, tra cui spicca un progressivo aumento nel riferirsi alla Carta sociale europea e al suo diritto vivente espresso dal Comitato europeo dei diritti sociali<sup>165</sup>, ovvero il ricorso al sindacato di proporzionalità e non discriminazione tramite i quali la Corte svolge controlli non irrilevanti<sup>166</sup> - sembrano più orientati ad apprestare tutela a quei diritti sociali che si presentano nella veste di libertà negative, quindi in tema di danno alla salute

---

<sup>159</sup> Cfr., in part. M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione*, cit., 373.

<sup>160</sup> V. M. CARTABIA, *In tema di nuovi diritti*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, I, cit., 628-629 che riprende la nozione coniata da A. VON BOGDANDY, *The European Union as a Human Rights Organization? European Rights and the Core of the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2000, 1307 ss.

<sup>161</sup> P. COSTANZO, *op. cit.*, 101.

<sup>162</sup> D. TEGA, *I diritti in crisi: tra corti nazionali e Corte europea di Strasburgo*, cit., 16. In tema cfr anche S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, Bologna 2012.

<sup>163</sup> Secondo I. CIOLLI, *I diritti sociali*, cit., 105, "al momento la natura economica dell'UE è ancora prevalente e tutti i diritti sociali, e non solo questi, sono condizionati da questa caratteristica ineludibile".

<sup>164</sup> In senso critico, A. GUAZZAROTTI, *op. cit.*, 15, secondo cui "il distacco dall'*original intent*, e volto perciò ad una lettura nel senso di una giustiziabilità dei diritti sociali, si è rivelata operazione meno agevole a livello delle Corti sovranazionali, soprattutto Edu". Più ottimista A. CARDONE, *cit.*, per il quale "pare difficile negare che il fatto stesso della positivizzazione di alcuni tra i diritti a prestazione disciplinati dalle costituzioni statali affidi al giudice comune un catalogo di posizioni soggettive tendenzialmente sovrapponibile a quello costituzionale interno", 358.

<sup>165</sup> Ora la Carta è fonte d'ispirazione, cfr. Cedu, Zehnalova e Zhenal c. Repubblica Ceca, 14 maggio 2002, ora materiale normativo rilevante, cfr. Stec e altri c. Regno Unito, 6 luglio 2005, ora ancora è utilizzata come strumento di interpretazione della Convenzione, Demir e Baykara c. Turchia, sent. 12 novembre 2008. Per una disamina di tali decisioni, cfr. A. GUAZZAROTTI, *op. cit.*, 16-25, che conclude evidenziando una "distanza culturale che sembra correre tra Strasburgo e una Corte costituzionale come la nostra", 25. Cfr. anche D. BIFULCO, *L'inviolabilità*, cit., 332 ss.

<sup>166</sup> A. GUAZZAROTTI, *op. cit.*, 34.

(nell'ambito del diritto alla vita), diritto al lavoro etc.<sup>167</sup> e il fatto che l'unica formalizzazione di un diritto tipicamente sociale sia quello all'istruzione, sempre nella sua declinazione negativa, ne è la testimonianza.

In definitiva, emerge una Corte “assai meno raffinata ed efficace nella tutela dei diritti sociali di quanto non lo siano le Costituzioni nazionali, almeno di quella italiana”<sup>168</sup>.

#### **4. Profili problematici e questioni aperte.**

Ciò che emerge da quanto sin qui detto è che, nonostante un sistema *multilevel*, all'interno del quale, con forme e intensità diverse, i diversi livelli di governo sembrano aspirare tutti ad assicurare un'adeguata protezione e tutela ai diritti sociali, la strada sia ancora piena di insidie. Il rischio è che ognuno voglia fare, ma per un motivo o per un altro non ci riesca<sup>169</sup>, spingendo il cittadino ad ambire ad ottenere tutela *altrove*, cioè ad un altro livello, inseguendo qualcosa che, ad ogni modo, anche qualora dovesse essere conseguito, pare esserlo più per meriti del caso specifico, piuttosto che di modelli in grado di assicurare un certo grado di affidabilità e certezza<sup>170</sup>.

Probabilmente, non è sensazione riservata all'ambito dei diritti sociali, investendo *in toto* il sistema di *multilevel government*, ma rispetto ad essi forse si avverte con toni più accentuati.

Parlare, a questo punto di soluzioni, non è facile. Più opportuno sembra porre qualche spunto problematico su cui riflettere.

##### **4.1. Approccio razionale alla questione costi.**

Se si è detto che la questione costi non rappresenta più una peculiarità tipica dei soli diritti sociali, ma interessa tutti i diritti, ciò non vuol dire che essa non sia più una questione cui far fronte, o cui si possa far fronte solo con il disavanzo<sup>171</sup>: in tempi lontani, Massimo Severo Giannini, criticando la nozione di Stato sociale, disse a chiare lettere che “se il legislatore ordinario non trova mezzi finanziari sufficienti per gli adempimenti più rigorosi che sono comportati dall'essere una data situazione soggettiva un diritto, rispetto a quelli che comporterebbe l'essere solo un interesse legittimo, in concreto o le situazioni restano interessi legittimi, ovvero, anche se proclamate diritti, i correlativi obblighi restano inadempiti o

---

<sup>167</sup> Ibidem, 26-27.

<sup>168</sup> Ibidem, 34.

<sup>169</sup> M. LUCIANI, *L'antisovrano*, cit., 170-1, secondo il quale la faccia più drammatica del sistema complessivo è quella dei sistemi sociali, dal punto di vista interno non più finanziabili e discretamente ai margini nella dimensione sovranazionale.

<sup>170</sup> G. AZZARITI, *op. cit.*, 18 si chiede, “ma la tutela dei diritti può essere affidata al caso?”.

<sup>171</sup> G. AMATO, *op. cit.*, 3.

imperfettamente adempiuti”<sup>172</sup>. Quindi, è centrale, e rimane tale, la questione della riconduzione della decisione sui diritti sociali “a quel soggetto che ha anche le risorse utili al soddisfacimento pieno” degli stessi<sup>173</sup>.

La questione, però, va affrontata in maniera razionale. La dottrina ha invitato a distinguere la *sostenibilità* astratta dei diritti sociali, da quella che invece rappresenta la vera precondizione per una loro efficace e piena realizzazione: ovvero, quella *fattibilità* che si sostanzia in un impegno preciso e specifico che il legislatore (comunitario, nazionale e regionale) deve approfondire nell’analizzare in termini reali, cioè concreti, gli effetti nel tempo delle normative che intende adottare. Sta qui, unitamente a uno *step* qualitativo ulteriore nel *drafting* legislativo<sup>174</sup>, il punto decisivo per la loro esigibilità, e dunque, per la loro giustiziabilità<sup>175</sup>.

#### **4.2. Razionalità anche nel “positivizzare” i diritti.**

Vi è però un altro dato che emerge, e che, apparentemente, attiene più alla *teoria* dei diritti, ma in realtà ha significative ricadute anche sulla *pratica*.

Quanto accaduto a livello costituzionale, e forse ancor di più a livello europeo, porta ad affermare con relativa certezza che oggi vi è una proliferazione positiva di diritti. La dottrina ha rilevato il rischio che un certo tipo di positivizzazione dei diritti a livello europeo ha portato alla conseguenza, tutt’altro che esente da pericoli, di “collocare tutti i diritti fondamentali allo stesso livello”, essendo dunque tutti fondamentali<sup>176</sup>. Non solo, dunque, la buona “età dei nuovi diritti”, ma la pericolosa età dei “diritti assoluti”: c’è il rischio che “diritti illimitati nel contenuto e nel numero siano esposti a una degenerazione utopistica”<sup>177</sup>, anche per la già richiamata questione della “finitezza delle risorse economiche”<sup>178</sup>. Dunque, “il puro moltiplicarsi dei diritti”, di per sé, non può esser sinonimo di loro effettività: piuttosto

---

<sup>172</sup> M.S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, cit. 160.

<sup>173</sup> Così M. LUCIANI, *Diritti sociali*, cit., 383.

<sup>174</sup> Si veda, tra gli ultimi in questo senso, A. MORELLI, *Qualità della normazione regionale e tutela dei diritti sociali*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 1/2014, 21.03.2014.

<sup>175</sup> A. SPADARO, *op. cit.*, 7.

<sup>176</sup> G. AZZARITI, *ult. op. cit.*, 9, il quale prosegue chiarendo che: “la storia del costituzionalismo moderno non sarebbe comprensibile se si dovesse ritenere che i diritti siano stati tutti posti sullo stesso piano”. E così, “l’equiparazione (...) operata dalla Carta dei diritti, appare porsi come una frattura storica rispetto al passato (...) la prima Carta del nuovo millennio, segnata dalla fine del secolo del lavoro e dalla cessazione della spinta proprio del Moderno”, 11. Sulla stessa linea vedi M. LUCIANI, *Positività, meta positività e parapositività dei diritti fondamentali*, in G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, cit., 1067.

<sup>177</sup> M. CARTABIA, *In tema di nuovi diritti*, cit., 640-641.

<sup>178</sup> L. CALIFANO, *op. cit.*, 3.

che giungere alla “meta desiderata”, si corre il rischio, agendo in questo modo, di poter “far naufragare l’intero viaggio”<sup>179</sup>.

Occorre, allora, “ripensare in profondità i diritti fondamentali, per cercare di conservare quelli di essi che sono davvero indispensabili”<sup>180</sup>. Per far questo, è necessario (ri)partire dalla considerazione che non si può confondere “ciò che è un diritto (un semplice diritto soggettivo) con un diritto soggettivo fondamentale o costituzionalmente protetto”<sup>181</sup>. Anche il livello europeo, che è quello sul quale deve gravare lo sforzo maggiore per il recupero e la manutenzione dei diritti sociali<sup>182</sup>, non può sottrarsi a questo compito e dovrebbe, ad esempio, da subito muoversi per individuare almeno i Lep “assolutamente indispensabili” a cui nessun Paese deve derogare per l’attuazione di un ordinamento sociale di mercato<sup>183</sup>.

Un’operazione complessa e non priva di insidie che, tuttavia, può evitare un rischio ancora maggiore e cioè che i diritti, nati come strumenti di difesa contro il potere, si trasformino essi stessi in “strumenti di potere”<sup>184</sup>.

#### **4.3. La valorizzazione della sussidiarietà.**

Lo si è detto in precedenza: non esiste un rapporto immanente tra diritti sociali e intervento pubblico.

I diritti sociali, si è detto anche questo, sono diritti fondamentali e come tali “non è l’autorità a crearli o garantirli e, giacché albergano nella dimensione sociale della persona, fondativa dell’ordine costituzionale, sono oggetto di riconoscimento proprio nel momento in cui quell’ordine si costituisce (art. 2 Cost.), in applicazione del principio (costituzionale) di sussidiarietà e per ragione della loro natura, per la parte in cui esprimono pretese che richiedono prestazioni, non si rivolgono nei confronti dell’autorità pubblica se non a fronte del fallimento da parte della società nel darvi risposta”<sup>185</sup>.

---

<sup>179</sup> M. CARTABIA, *ult. op. cit.*, 642. Sulla stessa linea, G. AZZARITI, *ult. cit.*, 9-11.

<sup>180</sup> A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi*, cit., 9.

<sup>181</sup> L. CALIFANO, *ult. cit.*, 3, che più avanti ribadisce: “i diritti non possono essere tratti tutti esclusivamente dal testo scritto della Costituzione né destinati tutti a conseguire la dignità costituzionale”.

<sup>182</sup> Cfr. P. COSTANZO, *op. cit.*, 109, per il quale “al processo di globalizzazione, all’imporsi di un’economia sempre più aperta e al *revival* sempre più forte di una regolazione in senso liberistico della società, sta corrispondendo la perdita crescente del senso di solidarietà collettiva e dell’eguaglianza sostanziale. Ciò impone senza dubbio l’adozione di ottiche inedite attraverso le quali traguardare i diritti sociali che di tali valori costituiscono la più compiuta espressione” “ma lo sforzo in tal senso non può più essere all’evidenza sostenuto dai singoli Stati (...) la manutenzione e il recupero dei diritti sociali non può che essere tentato e sostenuto da un’entità più grande e maggiormente attrezzata quale è appunto l’Unione europea”.

<sup>183</sup> A. SPADARO, *op. cit.*, 15.

<sup>184</sup> M. CARTABIA, *ult. cit.*, 643.

<sup>185</sup> L. R. PERFETTI, *I diritti sociali*, cit., 120. V. anche, P.F. GROSSI, *op. cit.*, 240, secondo il quale “la pari dignità sociale non costituisce un principio da attuare solo con legge, bensì si esprime in un imperativo ed in un valore che impegna tutte le istituzioni e si rivolge inoltre all’intera comunità ed a ciascun membro di essa soprattutto

E' indispensabile recuperare la consapevolezza che le autonomie regionali<sup>186</sup> e le formazioni sociali si presentano come i «protagonisti naturali e ineludibili» su questo terreno<sup>187</sup>, perché il territorio, per la sua prossimità alle situazioni di svantaggio, è l'ambito più idoneo a realizzare risposte integrate e preventive ai bisogni attuali e potenziali della persona<sup>188</sup>.

Lungo l'asse della sussidiarietà orizzontale, in particolare, principio costituzionalizzato sì di recente<sup>189</sup>, ma certamente già presente nel tessuto costituzionale originario, i diritti sociali riescono ad essere “svincolati dal rapporto obbligato ed esclusivo con l'azione dei pubblici poteri e l'erogazione pubblica delle prestazioni” con la duplice implicazione di “afferire direttamente ad un sistema di servizi a più protagonisti, istituzionali e della solidarietà, capace di realizzare il diritto soggettivo alla prestazione in modo pluralistico, ossia rispondente alle diverse esigenze presenti nel corpo sociale e parimenti meritevoli di tutela (...) e di richiedere, qualora l'erogazione del servizio sia pubblica, necessariamente un profilo di imparzialità, efficacia ed efficienza, qualora sia privata, anche la possibilità di una connotazione peculiare (culturale) dell'ente erogante, in risposta all'inclinazione del destinatario della stessa prestazione<sup>190</sup>”.

#### **4.4. Non solo *diritti*, ma anche *doveri*.**

Nello stesso momento in cui si sceglie di “riconsiderare” la proliferazione dei diritti fondamentali, è necessario recuperare in pieno il senso della dimensione dei doveri<sup>191</sup>: come ricordato dalla dottrina autorevole, “il vincolo della cittadinanza (...) al contrario di quanto comunemente si crede, non è costruito tanto dai diritti, quanto dai doveri”, seguendo la grande lezione della concezione romana della cittadinanza che, “oltre che nella comunanza di interessi materiali e di regole giuridiche, identificava proprio nei doveri l'autentica sostanza

---

nelle fattispecie non regolate da norme giuridiche con formali comandi e divieti od anche nei molteplici spazi da questi non regolati”.

<sup>186</sup> E' stato rilevato che la sussidiarietà ha trovato canali preferenziali più nella legislazione regionale, con esempi di garanzia e promozione non paternalistiche, cfr. in questo senso e con gli esempi di riferimento, G. LOMBARDI- L. ANTONINI, *Principio di sussidiarietà*, cit., 172-4. Per la valorizzazione della sussidiarietà orizzontale nell'ambito regionale, cfr. L. VIOLINI (a cura di), *L'attuazione della sussidiarietà orizzontale in Lombardia: i lavori dell'Osservatorio sulla riforma amministrativa e sul federalismo 2001-2003: principi, modelli, verifiche*, Milano 2004.

<sup>187</sup> G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 1/2002, 27.

<sup>188</sup> G. RAZZANO, *Lo “statuto” costituzionale dei diritti sociali*, cit., 46.

<sup>189</sup> G. M. FLICK, *op. cit.*, 23, osserva che non è più “solo principio di orientamento e vincolo derogabile di indirizzo, ma (...) vincolo con forza precettiva e valore simbolico-culturale”.

<sup>190</sup> V. TONDI DELLA MURA, *Famiglia e sussidiarietà*, cit., 544-45.

<sup>191</sup> Per una ricognizione, cfr. ancora L. Mezzetti, (a cura di), *Diritti e doveri*, cit.

del vincolo sociale”<sup>192</sup>. La stessa dottrina che già anni fa ebbe a dire che “i diritti sociali in tanto possono esistere in quanto sono sostenuti da corrispondenti doveri di solidarietà”<sup>193</sup>.

Un’operazione di questo tipo consentirebbe di focalizzare anche da un punto di vista costituzionalistico, a differenza della diffusa sottovalutazione tradizionalmente registrata<sup>194</sup>, la violazione dell’art. 53 Cost. e la piaga dell’evasione fiscale, che secondo quanto detto dalla Corte costituzionale in una nota sentenza - ormai troppo distante nel tempo, e successivamente poco ripresa<sup>195</sup> - “rappresenta in ciascuna delle sue manifestazioni la rottura del vincolo minimale di lealtà che lega fra loro i cittadini e comporta, quindi, la violazione di uno dei “doveri inderogabili di solidarietà” sui quali (...) si fonda una convivenza civile e ordinata ai valori di libertà individuale e giustizia sociale”<sup>196</sup>.

Questa sfida, tuttavia, appare – come dimostrano i dati statistici – destinata al fallimento se prima ancora che sul terreno giuridico essa non venga giocata su quello culturale. In questa direzione, vale la pena lavorare ed insistere sul piano educativo, riconoscendo il ruolo centrale, costituzionalmente centrale, della scuola, quale cinghia di trasmissione dei valori costituzionali<sup>197</sup>.

#### **4.5. Il ruolo della politica e della rappresentanza.**

Infine, c’è lo spazio della politica. E’ troppo semplicistico dire che, in ragione dello strapotere economico, tale spazio è ormai minimale. Non va, infatti, sottaciuto che la politica più che subire l’economia, ne ha spesso assecondato le scelte<sup>198</sup>.

Si tratta, quindi, di riconvertire e reindirizzare la volontà politica che è tuttora “la pre-condizione ‘fattuale’ senza la quale niente è possibile”<sup>199</sup>.

---

<sup>192</sup> M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio*, cit., 100. Sul tema dei doveri costituzionali, tra i più recenti, cfr. A. POGGI, *Corte costituzionale e doveri*, in F. Dal Canto – E. Rossi, *Corte costituzionale e sistema istituzionale*, Torino 2011, 39 ss.; G. GRASSO, *Diritti e doveri dei cittadini*, in *Quad. reg.*, 2/2008, 485 ss.; R. BALDUZZI – M. CAVINO – E. GROSSO – J. Luther (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino 2007; A. SPADARO, *Dall’indisponibilità (tirannia) alla ragionevolezza (bilanciamento) dei diritti fondamentali. Lo sbocco obbligato: l’individuazione di doveri altrettanto fondamentali*, in *Pol. dir.*, 1/2006, 167 ss.; F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell’ordinamento costituzionale*, Milano 2002, e sempre, G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano 1967.

<sup>193</sup> M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione*, cit., 391.

<sup>194</sup> M. BERTOLISSI, *Stato sociale e federalismo fiscale*, in *Fed. fiscale*, 1-2/2012, 38. Cfr. anche G. BERGONZINI, *Evasione fiscale: un problema di diritto costituzionale*, in *Fed. fiscale*, 2/2011, 153 ss. E’ un problema anche di educazione al senso delle istituzioni, id., cit., M. BERTOLISSI, *op. cit.*, 39; C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria*, Milano 2011.

<sup>195</sup> Per i rilievi critici, A. POGGI, *op. cit.*, 63-65.

<sup>196</sup> Corte cost., sent. n. 51 del 1992.

<sup>197</sup> Sia consentito il rinvio, sul punto, al mio G. LANEVE, *La scuola per la Costituzione e la Costituzione per la scuola: qualche riflessione sulla formazione degli insegnanti*, in *Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*, in corso di pubblicazione.

<sup>198</sup> M. LUCIANI, *Conclusioni*, in F. Angelini – M. Benvenuti, (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit., 576.



Occorre guardare, e soprattutto che la politica (ri)guardi alla Costituzione e al complessivo senso della disciplina dell'economia in essa contenuta che si sostanzia nel "la costruzione di un nesso indissolubile e forte fra produzione di ricchezza e eliminazione delle disuguaglianze economiche e sociali"<sup>200</sup>. Questo significa spingere in funzione della realizzazione di politiche redistributive, che passino anche da soluzione tese a far gravare il "costo della solidarietà" sui ceti economicamente più forti<sup>201</sup>. Ma affinché ciò sia ipoteticamente possibile, è necessario che nei luoghi del circuito democratico vi sia chi "pone le domande di uguaglianza"<sup>202</sup>: un ulteriore motivo a supporto della necessità di una effettiva rappresentanza politica nella sede parlamentare<sup>203</sup>, recentemente ribadita con forza dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014.

Parlare oggi di effettività dei diritti sociali, porta necessariamente a scegliere se realisticamente rassegnarsi all'idea di una Costituzione "ideale", difficilmente realizzabile, per di più in "queste condizioni", oppure, non meno realisticamente, insistere per far valere in pieno "la sua normatività, senza perciò ridursi alla mera enunciazione di un modello di società e Stato mai davvero realizzato e forse mai realizzabile"<sup>204</sup>. "La Costituzione (...) rivela una trama perfettamente coerente: l'unità nazionale si costruisce attraverso un continuo processo di integrazione; la società nuova, voluta dall'art. 3, comma 2, si costruisce attraverso un processo di realizzazione che impegna l'intera Repubblica (...), traccia concrete linee di tendenza e offre – alla politica che sappia e voglia servirsene – gli strumenti per assicurare il

---

<sup>199</sup> A. SPADARO, *op. cit.*, 22. Sul punto, insiste molto anche F. GABRIELE, *op. cit.*, 10 in part.

<sup>200</sup> F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, cit., IV, 1832. Questo sguardo svelerebbe il dato, di assoluto rilievo per il diritto costituzionale, che la libertà di investimento del capitale è (e continua a determinare una) rottura anche con i diritti di libertà, tradizionalmente nati limitati, in quanto unica libertà "nella quale è percepibile solo il suo versante individuale" e non un valore collettivo contrapposto. Ecco perché essa è non un diritto di libertà, ma "libertà di fatto", "che viene goduta e si autotutela fuori dallo spazio coperto dal diritto", così M. LUCIANI, *L'antisovrano*, cit., 168.

<sup>201</sup> Considerazioni in questo senso vengono da A. POGGI, *op. cit.*, 66.

<sup>202</sup> M. DOGLIANI, *Democrazia e redistribuzione*, in *Critica marxista*, 3/1991, 19 ss., 27, secondo il quale "la prima condizione da preservare affinché la democrazia possa produrre politiche redistributive garantite da 'istituzioni dell'eguaglianza' è che si mantenga un'arena di soggetti omogenei tra i quali uno possa far valere questa preferenza e negoziarla con gli altri". Da qui, l'A. mette in guardia dal sistema presidenziale, in favore di quello parlamentare, giacché esso "svuotando i partiti in funzione di una partecipazione puramente individuale e istituzionale, e concentrando in sedi tecnico-burocratiche il potere di governo, fa venir meno questa arena".

<sup>203</sup> In una prospettiva che coinvolge in tal senso anche le Regioni, e cioè la loro rappresentatività a livello centrale, soprattutto in questa nuova fase di progettualità delle riforme costituzionali, cfr. ancora le riflessioni di S. MANGIAMELI, *Crisi economica*, in part. 36-41.

<sup>204</sup> Così A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, ora in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 21.09.2012, 14.

progresso dei singoli e dell'intera comunità nazionale"<sup>205</sup>. Appunto. E' necessario che prenda avvio una ricostituzionalizzazione della mentalità del legislatore<sup>206</sup>.

Si vuole chiudere con le parole di Pietro Barcellona, secondo il quale "in un'epoca di transizione (...) il problema è di capire il significato dei fatti per cercare di decifrare le aspirazioni, le mete, le emozioni e le rappresentazioni degli individui in carne ed ossa che abitano le città e le regioni di questo pianeta. Ciò che occorre decifrare, con umiltà e pazienza, è ciò che una volta si chiamava lo 'spirito del tempo', perché solo così e non altrimenti potremo cercare di elaborare le nostre domande e le nostre risposte"<sup>207</sup>.

---

<sup>205</sup> M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit., 685.

<sup>206</sup> In questi termini A. LOIODICE, *Il dovere costituzionale del lavoro contro il disvalore dell'usura e dell'azzardo*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, cit., I, 283 ss., 286 in part., dove l'Autore fa riferimento alla lotta all'usura e all'azzardo.

<sup>207</sup> P. BARCELLONA, *Il caso italiano tra economia globale e crisi sociale*, in *Dem. dir.*, 2/1995, 100.