

Principi relativi ai diritti sociali*

di Valentina Pupo **
(15 aprile 2014)

SOMMARIO: 1. *Premessa* – 2. *Breve evoluzione dello Stato sociale* – 3. *Le distinzioni tradizionali tra diritti di libertà e diritti sociali ed il loro superamento* – 4. *Il ruolo della Corte costituzionale nella garanzia dei diritti sociali* – 5. *Considerazioni conclusive*.

1. *Premessa.*

La positivizzazione dei diritti sociali nei documenti costituzionali è un'acquisizione relativamente recente, se si pensa che ha rappresentato l'elemento assolutamente innovativo nel panorama costituzionale europeo solamente a partire dalle Costituzioni elaborate nell'immediato secondo dopoguerra, fatta eccezione per la breve esperienza della Costituzione della Repubblica di Weimar del 1919, primo documento fondamentale a riconoscere e garantire i diritti sociali, che funse da archetipo per gli sviluppi successivi.

Anche la Costituzione italiana è caratterizzata dalla enunciazione di un ampio catalogo di diritti sociali, che si affianca al riconoscimento ed alla garanzia dei tradizionali diritti di libertà, già contemplati dalle Costituzioni liberali del XVIII e del XIX secolo. E proprio tale previsione contribuisce all'affermazione di una nuova forma di Stato, meglio nota come "Stato sociale" o "Stato del benessere" (che traduce l'espressione inglese *Welfare state*), di cui i diritti sociali costituiscono gli «assiomi» fondamentali (A. BALDASSARRE, 1997 [1], 130).

Si tratta, in estrema sintesi, della locuzione con la quale si indica il sistema sociale in cui lo Stato ha come obiettivo quello di assicurare un soddisfacente livello di vita ai suoi

* Scritto sottoposto a *referee*.

cittadini, di perseguire la riduzione delle disuguaglianze e l'integrazione sociale attraverso una redistribuzione del reddito nazionale, in modo tale da garantire a tutti i cittadini la libertà dal bisogno e la possibilità di godere effettivamente dei diritti civili e politici. È tramite l'intervento programmato nelle attività economico-sociali che lo Stato realizza i suoi compiti ed è anche per questa ragione che, per riferirsi ad esso, viene utilizzata un'ulteriore, più tecnica, ma significativa espressione, quella di "Stato interventista" (T. MARTINES, 2010, 201).

Se appare ormai un dato acquisito il ritenere connotata al moderno Stato costituzionale di diritto una solida base sociale, tuttavia occorre rilevare che il processo storico che ha condotto alla delineazione e al rafforzamento dello Stato sociale e al riconoscimento dei diritti sociali è stato alquanto complesso. Così come problematico risulta attualmente, alla luce della pesante crisi economica, continuare ad assicurare la loro attuazione e dare nuovo impulso alle mutate ed emergenti esigenze di giustizia sociale a fronte dell'incessante problema della limitatezza delle risorse disponibili.

2. Breve evoluzione dello Stato sociale.

Senza ricorrere a rigide o fuorvianti periodizzazioni, può tuttavia rilevarsi che, all'incirca fino alla metà del XVIII secolo, il compito principalmente ascritto allo Stato era quello di garantire l'ordine pubblico all'interno e la sicurezza dei sudditi contro i nemici esterni, configurando, in tal modo, una sorta di "Stato minimale", con funzioni limitate. Si lasciava, invece, che fosse la società civile, nelle sue diverse articolazioni, a fronteggiare i problemi posti dalla miseria e dalla povertà di massa, e dunque che fossero la carità delle istituzioni religiose, il filantropismo, la solidarietà familiare ad adempiere ai primi compiti di "protezione sociale".

Le prime forme di «interventismo statale *ante litteram*» (L. VENTURA, 2010 [5], 112) possono essere riscontrate in molti Paesi europei nella seconda metà del XVIII, nei regimi di c.d. “dispotismo illuminato”, come, ad esempio, l’Austria di Maria Teresa e Giuseppe II o la Prussia di Federico II. L’interesse di garantire il *benessere* dello Stato e dei sudditi veniva perseguito in maniera “paternalistica”, quale grazioso e ampiamente discrezionale impegno dei sovrani assoluti, obiettivo principale dei quali era, in ogni caso, fare in modo che lo Stato potesse raccogliere le risorse necessarie per sostenere le ingenti spese militari, indispensabili per accrescerne la potenza e garantire protezione contro i nemici esterni. Il che condusse al rafforzamento dell’autorità statale attraverso un più esteso ed intenso intervento nella direzione e regolamentazione delle attività sociali, e all’affermazione di una forma di Stato di polizia le cui funzioni amministrative erano indirizzate a garantire la felicità pubblica e il benessere della *polis*, attraverso un più efficiente prelievo fiscale, reso possibile da un più accurato controllo sulle condizioni di vita dei sudditi. Elemento dal quale viene la moderna connotazione negativa del concetto di *Stato di polizia* (G. POGGI, 1992, 103 s.)

L’evoluzione successiva vide il tramonto dell’assolutismo e l’affermazione al potere della classe sociale borghese, sul finire del XVIII secolo, età delle grandi rivoluzioni liberal-borghesi francese ed americana. Questi fatti condussero allo sviluppo dello Stato liberale di diritto, fondato, com’è noto, sulla soggezione dei pubblici poteri alla supremazia della legge, massima espressione della volontà popolare in quanto frutto dell’elaborazione delle assemblee rappresentative (anche se rappresentative solamente di chi, per ricchezza e livello di istruzione, apparteneva alla classe borghese e godeva, quindi, del diritto di voto, tant’è che si parla di «Stato monoclasse») (M. S. GIANNINI, 1986, 35 ss.); sulla tendenziale separazione dei poteri fra i vari organi dell’apparato

autoritario dello Stato, finalizzata ad evitare gli arbitrii dei governanti; sulla dichiarazione solenne, in Costituzioni scritte, dei principi di eguaglianza formale e di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali dell'individuo, nell'ambito dei quali venivano soprattutto annoverati l'iniziativa economica e il diritto di proprietà, assunti in questo periodo quali modelli dei diritti di libertà *negativa* in quanto identificavano gli interessi più diffusi della classe uscita vittoriosa dalle rivoluzioni liberali. Va ricordato, infatti, che la dottrina politica liberale rivendicava una sfera di autonomia dei singoli nei confronti dello Stato, il quale vedeva, così, ridimensionati i propri compiti, limitati soltanto alla garanzia dell'ordine e della sicurezza e, sulla scia del pensiero economico liberista, del non interventismo in economia (c.d. *laissez faire*).

Nell'ambito dello Stato liberale di diritto e dell'intero costituzionalismo moderno viene, quindi, particolarmente valorizzato il principio di *libertà*, in contrapposizione al principio di *autorità*, che aveva contraddistinto l'epoca precedente dell'assolutismo. Ciò non determina la scomparsa del potere, ma esso, tuttavia, trova posto solo in quanto rappresenta una tecnica per la realizzazione della libertà, per la realizzazione delle facoltà e delle capacità che l'ordinamento riconosce come personali di ogni individuo, affinché la libertà del singolo non entri in conflitto con la libertà degli altri (M. LUCIANI, 1994, 80): secondo quanto sancito dall'art. 4 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789, la libertà consiste esattamente "nel poter fare tutto ciò che non nuoce agli altri; così l'esercizio dei diritti naturali di ciascun uomo ha come limiti solo quelli che assicurano agli altri membri della società il godimento di questi stessi diritti. Tali limiti possono essere determinati solo dalla legge".

In altre parole, nel sistema costituzionale liberale, la libertà viene definita in modo negativo (come *libertà da*), in relazione al concetto di non-interferenza, non-impedimento,

nel senso che nessun altro soggetto, neppure lo Stato, può intromettersi, imponendo determinati contenuti o fini, nella sfera giuridica garantita al titolare della libertà, il quale è libero di auto-determinarsi nel particolare spazio a lui assegnato (**A. BALDASSARRE**, 1997 [2], 241; **N. BOBBIO**, 1995, 45).

È con le Dichiarazioni dei diritti e con le Carte costituzionali elaborate all'esito delle rivoluzioni settecentesche che vengono riconosciuti e garantiti dallo Stato i diritti fondamentali dell'uomo e del cittadino, di cui gli individui sono considerati titolari già per natura ed ai quali soltanto la legge, in quanto espressione della volontà generale del popolo, avrebbe potuto porre dei limiti, esclusivamente in funzione garantista. Tuttavia, soltanto i diritti di libertà trovarono posto nei documenti fondativi del costituzionalismo moderno e la esclusione dei "diritti sociali", come viene rilevato in dottrina, ha inevitabilmente finito col porli in una «situazione di "minorità"» rispetto agli altri (**M. LUCIANI**, 1994, 83). Le rare volte in cui taluni diritti sociali – quali il diritto all'istruzione, al lavoro, all'assistenza – sono stati inseriti nella costituzioni dell'epoca (come la Costituzione francese del 1793), ad essi non è mai stato riconosciuto il rango di diritti soggettivi "naturali" dell'uomo (al pari dei diritti di libertà, nell'ambito dei quali era necessario che lo Stato e i pubblici poteri si astenessero dall'intervenire), ma anzi sono stati considerati come doveri della società verso i cittadini più bisognosi e, in quanto attinenti alla dimensione sociale dell'uomo, non potevano ritenersi il risultato di un conferimento di natura, ma piuttosto esprimevano la pretesa all'attivazione (quindi diritti "a prestazione") da parte di quegli stessi soggetti la cui astensione era invece richiesta per i diritti di libertà. L'eventuale intervento dello Stato nell'erogazione di prestazioni attinenti ai diritti sociali era configurato in termini prettamente assistenziali e non quale oggetto di una pretesa giuridica nei confronti dei poteri

pubblici, e risultava in ogni caso recessivo rispetto al predominante intervento privato delle famiglie o di istituzioni religiose o di beneficenza, che in massima parte si accollavano l'onere di tali prestazioni.

Occorre a questo punto rilevare come da più parti, in dottrina, venga ritenuto storicamente scorretto presentare una contrapposizione netta tra Stato liberale e Stato sociale (**A. BALDASSARRE**, 1997 [1], 126 ss.; **C. COLAPIETRO**, 1996, 339 ss.; **L. VENTURA**, 2010 [5], 112 ss.). Se ciò è vero in particolare per l'Inghilterra dove «l'intelligente egoismo della borghesia» (**L. VENTURA**, 2010 [5], 113), al potere a partire dalle grandi rivoluzioni seicentesche, fece sì che fossero proprio i liberali, attraverso l'intervento dello Stato in economia, ad introdurre i primi istituti di protezione sociale delle classi lavoratrici per tentare di emanciparle dalle condizioni a dir poco disumane in cui vivevano, anche gli altri Stati di origine liberale d'Europa e gli Stati Uniti, nel periodo che va dalla seconda metà del XIX secolo agli anni Trenta del 1900, hanno introdotto importanti riforme legislative e sociali, premesse fondamentali per la formazione del moderno Stato sociale.

Quest'ultimo ha, quindi, rappresentato una risposta alla necessità di una regolazione dei sempre più complessi rapporti sociali ed economici seguiti all'industrializzazione, all'inasprimento dei conflitti di classe e alle lotte operaie (**G. A. RITTER**, 1996, 24). Si affermava l'idea che il compito dello Stato non fosse più soltanto quello di garantire i meccanismi di formazione della ricchezza, ma anche quello di assicurarne una più equa distribuzione. E molto variegate furono le forze politiche che avviarono l'opera di riconoscimento dei diritti sociali: dai liberali inglesi, ai governi conservatori tedeschi, dal regime fascista in Italia alle forze socialiste in Francia, al democratico F. D. Roosevelt negli Stati Uniti degli anni '30 del Novecento. Si trattò, in ogni caso, fino alle Costituzioni del secondo dopoguerra, di un riconoscimento non costituzionale dei diritti sociali, ma meramente politico,

lasciato, per la sua concreta attuazione, alla discrezionalità del legislatore.

Il primo tentativo di conferire ai diritti sociali non più soltanto natura di meri principi politici di giustizia sociale, ma anche un riconoscimento costituzionale era già intervenuto con il loro inserimento nella Costituzione di Weimar del 1919. Anche nell'ambito di tale breve esperienza costituzionale, tuttavia, venivano ancora considerati ad un livello inferiore rispetto ai classici "diritti di libertà", sia in relazione alle tutele per essi predisposte, in quanto non veniva loro riconosciuta diretta azionabilità, sia perché si riteneva non possedessero uno specifico significato costituzionale e non integrassero dei diritti fondamentali ma, piuttosto, che rappresentassero dei diritti legali, di conseguenza configurando delle indicazioni direttive per il legislatore, il quale era chiamato, discrezionalmente, a darvi attuazione (**A. BALDASSARRE**, 1997 [1], 131 s.).

La grande Depressione del 1929 pose l'esigenza di un più deciso intervento dello Stato in campo economico e sociale, poiché i problemi determinati dalla crisi si rivelarono al di là delle capacità di recupero spontanee delle forze economiche individuali, secondo l'impostazione del capitalismo liberale. Negli Stati Uniti venne affrontata con politiche economiche e sociali di "nuovo corso" (c.d. *new deal*) e di ispirazione keynesiana, implicanti un significativo aumento della spesa e degli investimenti pubblici. Politiche alle quali si ispirarono successivamente molti altri Paesi e che, storicamente, configurano lo Stato sociale quale modello alternativo allo Stato socialista sovietico (**M. S. GIANNINI**, 1977, 205 ss.; **L. VENTURA**, 2010 [5], 116), "inventato" dai Paesi occidentali per mediare i conflitti sociali ed evitare il loro sorgere.

3. Le distinzioni tradizionali tra diritti di libertà e diritti sociali ed il loro superamento.

Nelle Costituzioni settecentesche, come in precedenza accennato, non erano contemplati i diritti sociali, ma soltanto i diritti di libertà in quanto ritenuti gli unici in grado di esprimere i mutamenti all'epoca in atto nella società e nello Stato. Per tale ragione ad essi viene riferita l'espressione "*diritti di prima generazione*", mentre ai diritti sociali quella di "*diritti di seconda generazione*", in quanto hanno fatto il loro ingresso nel panorama normativo come diritti fondamentali soltanto con le Costituzioni del Novecento.

L'esigenza di garantire i diritti sociali, però, ha inevitabilmente condotto lo Stato ad assumere un indirizzo "interventista" nei rapporti economico-sociali e quindi, pure se mantenuti i tradizionali istituti della proprietà privata e della libertà di iniziativa economica privata, questi ultimi non sono più stati considerati come valori intangibili, ambiti dai quali lo Stato doveva astenersi dall'interferire, e si è ammesso invece come necessario l'operato dei pubblici poteri per coordinare l'attività economica e guidarla al raggiungimento di un maggiore benessere per tutti i cittadini.

Ma al di là delle classificazioni "cronologiche" tra diritti di prima e di seconda generazione, altre sono state le distinzioni che le tesi tradizionali hanno individuato tra i diritti di libertà e i diritti sociali; ma esse, nel corso del tempo, sono andate incontro ad inevitabili confutazioni e sono via via divenute più sfumate, facendo perdere ai diritti sociali la collocazione «ancillare» (C. SALAZAR, 2000, 14) che era loro stata attribuita rispetto agli altri diritti.

Innanzitutto, mentre i tradizionali diritti di libertà erano legati al concetto di *libertà negativa*, di *libertà da*, cioè coincidevano con il concetto di indipendenza dell'individuo da qualsiasi intrusione o impedimento, anche da parte dello Stato, i diritti sociali sono stati considerati, invece, connessi

alla nozione di *libertà positiva*, di *libertà di* (N. BOBBIO, 1995, 56), al concetto di autonomia, di libertà di scelta e di decisione dell'individuo *nello* Stato, in modo tale che possa concretamente svilupparsi la personalità di ciascuno e si possa partecipare effettivamente alla vita politica, economica e sociale del Paese, nelle varie formazioni sociali che caratterizzano l'attuale ordinamento democratico pluralista, i cui principi fondamentali di riferimento sono sanciti nella Costituzione.

In relazione a tale distinzione fondamentale, la dottrina (G. SILVESTRI, 2009, 43 ss.) ha ritenuto preferibile discorrere di *libertà astratta* e *libertà concreta*, intendendo la *libertà da* qualcosa come pretesa dell'individuo nei confronti dell'ordinamento a che non siano frapposti, da parte di soggetti pubblici o privati, ostacoli incidenti sulla sfera di autodeterminazione del singolo e tali da limitarne le possibilità di sviluppo, realizzazione e partecipazione, e dunque configurando la *libertà astratta* come «“stella polare” della politica e del diritto», come «ideale da perseguire» ed a cui tendere costantemente, pur sapendo che le condizioni reali e concrete non ne consentiranno mai una realizzazione piena e compiuta (G. SILVESTRI, 2009, 45).

Affinché la partecipazione e il principio democratico possano acquisire concretezza, occorre la predisposizione delle misure necessarie a rendere gli individui liberi dal bisogno. Tradizionalmente, pertanto, l'affermazione dei diritti sociali ha trovato giustificazione nel concetto di liberazione da forme di privazione di origine sociale, quindi nel principio di eguaglianza, di cui è stata a lungo predicata l'incompatibilità logica con il principio di libertà, sul quale si impernano invece i diritti fondamentali. Ma come puntualizza la dottrina, l'eguaglianza «non è antagonista della libertà, ma suo elemento costitutivo essenziale» (G. SILVESTRI, 2009, 56), in quanto occorre predisporre le condizioni indispensabili affinché tutti siano resi egualmente liberi, o affinché

perlomeno, così come per la libertà astratta, si aspiri sempre alla massima realizzazione dell'eguaglianza "ideale", pur nelle condizioni concretamente esistenti (G. SILVESTRI, 2009, 71 s.). E, pur apparendo utopica la piena realizzazione di entrambi i principi, deve essere continua aspirazione dei sistemi democratici la loro concretizzazione (G. SILVESTRI, 2009, 71). Si tratta, in sostanza, di due valori che si implicano e si consolidano reciprocamente («si deve essere liberi per essere eguali e si deve essere eguali per essere liberi»), come risulta, tra l'altro, evidente dalla lettura dell'art. 3, comma 2, Cost., laddove si imputa agli ostacoli di ordine economico e sociale la contestuale concreta limitazione tanto della libertà, quanto dell'eguaglianza dei cittadini e da cui si può desumere come una società di persone libere ed eguali sia una condizione indispensabile ed imprescindibile per la democrazia (G. SILVESTRI, 2009, 73).

È stato rilevato, per altri versi, come sia del tutto priva di senso l'opposizione libertà/eguaglianza, se ci si pone nell'orizzonte di un sistema democratico, al quale è «consustanziale» il principio del suffragio universale (M. LUCIANI, 1994, 85). Grazie ad esso è stato superato il pregiudizio storico che fondava la limitazione del diritto di voto sulla base dell'assunto che soltanto le volontà politiche delle persone dotate di un certo censo e di un certo livello culturale fossero consapevoli ed incondizionate. Con il riconoscimento del suffragio universale, si compie la riconciliazione tra libertà ed eguaglianza poiché la regola della maggioranza, sottesa alla democrazia formale, impone che si consideri l'omogeneità di ciò che si conta. Per l'attribuzione del diritto di voto, pertanto, non ha più rilevanza la maggiore o minore libertà o consapevolezza della volontà politica, ma diventa comunque un'esigenza logica del sistema far sì che tutto l'elettorato sia libero e consapevole delle proprie scelte, cosa che può avvenire con il riconoscimento non solo dell'eguaglianza in senso formale,

ma anche di quella sostanziale. Il che evidenzia, peraltro, come la democrazia implichi inderogabilmente pluralismo e partecipazione e non possa ridursi al mero rito periodico delle elezioni, che conoscono persino gli Stati autoritari, e come sia il lavoro il primo strumento fondamentale di partecipazione democratica e di estrinsecazione della dignità dell'uomo (L. VENTURA, 2010 [2], 7; *Id.*, 2010 [3], 52-53; *Id.*, 2010 [4], 93; *Id.*, 2012, 3)

Le interpretazioni a lungo dominanti, però, hanno sostenuto di frequente l'inconciliabilità dell'eguaglianza sostanziale con i principio di libertà e con l'eguaglianza formale. Quest'ultima era considerata compatibile con il panorama costituzionale dello Stato liberale poiché era intesa nel senso di tutela del modo in cui erano naturalmente distribuite le risorse e quindi non era in contrasto con l'idea dell'esistenza di diritti naturali di libertà. Oggetto di critiche era invece l'idea di eguaglianza in senso sostanziale, poiché veniva intesa come "egualitarismo", cioè nel senso estremo di "eguaglianza di tutti in tutto". Al contrario, eguaglianza sostanziale vuol dire eguaglianza delle possibilità, delle alternative e delle opportunità di partenza, delle c.d. *chances of life*. Solo in tal modo essa può essere messa in connessione con la libertà positiva, intesa come auto-realizzazione del singolo, nella sua dignità umana e come persona inserita nell'ambito di relazioni e formazioni sociali nelle quali deve poter partecipare attivamente. Tale diritto è effettivo soltanto se lo Stato non si astiene dall'intervenire nel contesto dei rapporti economico-sociali, ma anzi se ne interessa direttamente per consentire anche ai meno fortunati il conseguimento di pari opportunità rispetto agli altri e per predisporre condizioni più favorevoli rispetto a quelle naturalmente prodotte dal mercato.

Le Costituzioni del secondo dopoguerra hanno, tra le altre, la finalità di facilitare il verificarsi delle richiamate condizioni, tramite il riconoscimento costituzionale e la

garanzia dei diritti sociali e si può dire che esse sanciscono «la trasformazione in *persona* dell'individuo astratto posto al centro delle dichiarazioni settecentesche» (C. SALAZAR, 2000, 25).

In particolare, la nostra Costituzione contiene un ricco catalogo di diritti sociali, e la loro esplicita previsione assicura ad essi forme di tutela giuridica, di giustiziabilità analoghe a quelle previste per i diritti civili e politici. Va ricordato, tuttavia, che nel dibattito sviluppatosi in Assemblea costituente non mancarono resistenze e perplessità circa l'introduzione nel testo della Costituzione delle disposizioni relative ai diritti sociali, né proposte dirette a riservare ad essi la semplice enunciazione in un preambolo. Il principale fautore di questa posizione fu P. Calamandrei, il quale pure riteneva che la loro garanzia rappresentasse il presupposto indispensabile per consentire l'effettività delle libertà civili e politiche dei cittadini. Si temeva che, trattandosi di disposizioni programmatiche vincolanti le future classi dirigenti, non integrassero veri e propri diritti, ma avessero più "un carattere sentimentale", e quindi, se inserite negli articoli della Costituzione, avrebbero finito per creare nei cittadini desideri ed illusioni non realizzabili nell'immediato, indebolendo l'impianto ed il valore giuridico complessivo del testo costituzionale. Prevalse, tuttavia, la tesi opposta, che vide tra i suoi sostenitori, tra gli altri, P. Togliatti, G. Dossetti, U. Tupini. La convinzione era che non si potessero relegare in un preambolo – che avrebbe verosimilmente avuto valore retorico e non avrebbe minimamente impegnato il legislatore futuro – proprio quelle affermazioni relative ai diritti sociali tese a creare un nuovo ordinamento sociale ed una nuova legalità, e che pertanto dovevano essere comprese in concreti articoli con formula impegnativa.

Nonostante tale enunciazione, però, a lungo ad essi è stato riconosciuto un valore essenzialmente "politico", programmatico, sicché si riteneva spettasse al legislatore,

nella sua discrezionalità, il compito di darvi attuazione e di rendere così azionabili le pretese ad essi connesse. Ciò ha portato a configurare i diritti sociali come diritti “legali”, «a sottovalutare l’inclusione in Costituzione dei nuovi diritti e a considerare le norme ad essi relative come *underforced*» (C. SALAZAR, 2000, 9). Molte disposizioni costituzionali sui diritti sociali hanno effettivamente carattere di principi programmatici e quindi la loro concreta attuazione chiama necessariamente in causa l’intervento del legislatore affinché ponga in essere le regole occorrenti per la loro realizzazione. Può, tuttavia, rilevarsi come, strutturalmente, non siano soltanto i diritti di libertà, allorché garantiti in Costituzione, ad essere in seguito “autoapplicabili”, vale a dire rimessi, per il loro concreto esercizio, alla condotta del titolare, indipendentemente da qualsiasi mediazione legislativa, ma come anche molti altri diritti sociali siano assimilabili ai diritti di libertà – tant’è che si parla di *diritti sociali di libertà* – e di conseguenza come essi possano essere esercitati grazie alla loro semplice enunciazione in Costituzione (A. BALDASSARRE, 1997 [1], 212). Si tratta, ad esempio, della libertà di scelta di una professione per concorrere al progresso materiale spirituale della società (art. 4), della libertà di contrarre matrimonio (art. 29), della libertà di scegliere l’educazione per i propri figli (art. 30), della libertà di insegnamento (art. 33, comma 1), della libertà di scelta della scuola (art. 34, comma 1), della libertà di emigrazione (art. 35), del diritto ad una retribuzione proporzionata e sufficiente a garantire un’esistenza dignitosa al lavoratore e alla sua famiglia (art. 36), della libertà sindacale (art. 39), del diritto di sciopero (art. 40), nonché del diritto alla salute sancito all’art. 32, diretto alla tutela del bene giuridico persona umana nella sua integrità fisica e psichica e il diritto all’autodeterminazione del singolo nella ricerca del proprio benessere. Come in precedenza accennato, però, il contenuto di molti diritti sociali si sostanzia indubbiamente nella pretesa verso soggetti,

pubblici o privati, affinché essi attuino prestazioni positive a favore dei titolari. E tuttavia, non è del tutto corretto definire “programmatica” ogni norma costituzionale che enunci tali diritti, come ha invece a lungo fatto la dottrina tradizionale. Ciò in quanto si rischierebbe di assimilare le norme che effettivamente prevedono meri programmi per il legislatore e le norme che garantiscono il diritto ad una prestazione positiva, di cui il legislatore dovrà soltanto fissare modi e limiti, e rispetto ai quali, dunque, la discrezionalità del legislatore è circoscritta alla determinazione del tempo e delle modalità della garanzia del diritto, e non del *se* e dell'*oggetto* della stessa, già assicurata dalla Costituzione. Sicché il diritto rimane di rango costituzionale, senza degradare a livello di diritto legale (A. BALDASSARRE, 1997 [1], 213; F. MODUGNO, 1995, 70).

Del primo tipo sono le disposizioni che pongono impegni per le istituzioni tutte e che devono ovviamente orientare in senso teleologico l'intera azione normativa del legislatore, come, ad esempio, quelle di cui all'art. 31, comma 2, “La Repubblica protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo”; all'art. 35 “La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni”; all'art. 47 “La Repubblica tutela il risparmio”.

Del secondo tipo, invece, quelle disposizioni che, già a livello costituzionale, garantiscono una certa prestazione che poi spetterà al legislatore specificare e quantificare, come l'art. 38, comma 1, “Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al lavoro e all'assistenza sociale”; o l'art. 46 “La Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende”. È anche per questo che, nell'ambito dei diritti sociali a prestazioni positive, la stessa dottrina individua piuttosto due sottocategorie, vale a dire quella dei *diritti originari* o *incondizionati* e quella dei *diritti derivati* o *condizionati*. I primi sono relativi a rapporti

giuridici che sorgono per iniziativa spontanea delle parti, le quali così determinano la natura e la misura di talune prestazioni; possono essere fatti valere direttamente nei confronti della controparte e se, riguardo ad essi, il *quantum* della prestazione non è legislativamente già individuato, sarà competenza del giudice fissarlo. A titolo di esempio, si può ricordare il diritto all'assistenza familiare e dei figli all'educazione di cui agli artt. 29 e 30, il diritto a ricevere cure mediche di cui all'art. 32, il diritto ad una retribuzione proporzionata e sufficiente, il diritto al riposo e alle ferie di cui all'art. 36, il diritto della donna alla parità delle condizioni di lavoro e dei minori alla parità di retribuzione di cui all'art. 37. La seconda sottocategoria comprende quei diritti che richiedono, come presupposti di fatto per il loro effettivo godimento, la predisposizione, da parte del legislatore, di un'organizzazione necessaria e idonea all'erogazione delle prestazioni che ne costituiscono l'oggetto, come ad esempio il diritto alle prestazioni sanitarie e il diritto degli indigenti a cure gratuite di cui all'art. 32, il diritto all'istruzione e all'accesso alle istituzioni scolastiche di cui all'art. 34, il diritto all'assistenza e alla previdenza e quello dei disabili e dei minorati all'educazione e all'avviamento professionale di cui all'art. 38, il diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle aziende di cui all'art. 46. Per i diritti sociali condizionati, una pretesa direttamente azionabile sorge nel momento in cui sussistono le condizioni prestabilite dal legislatore per il loro godimento. Se queste ultime non sono presenti, tuttavia, non viene comunque inficiata la loro natura di diritti di rango costituzionale, ma l'elemento mancante è relativo soltanto alla predisposizione delle modalità che assicurino la loro concreta attuazione. Vale a dire che la base della pretesa non è ravvisabile nella legge, che provvede eventualmente ad attuarla, ma nella Costituzione.

Di conseguenza, nel moderno Stato costituzionale non è più possibile contrapporre i diritti sociali come meri "diritti a

prestazione”, ai diritti di libertà, che apparentemente non richiederebbero prestazioni positive ma esprimerebbero soltanto la pretesa ad un’astensione da parte dello Stato e dei poteri pubblici, non comportando, di conseguenza, alcun aumento in termini di spesa. La realtà è che la tutela di tutti i diritti costituzionali, anche di quelli di libertà, implica dei costi e un intervento del legislatore, se non altro affinché essi siano resi giustiziabili, azionabili in caso di violazione (con la predisposizione di un apparato di pubblica sicurezza e di un apparato giudiziario indipendente ed imparziale), e quindi per fornire loro una concreta garanzia, nonché per approntare ogni altra struttura e servizio occorrente per assicurare il godimento e l’esercizio degli stessi, e dunque la loro effettività, come accade ad esempio per la libertà di manifestazione del pensiero (M. MAZZIOTTI DI CELSO, 1964, 806; C. SALAZAR, 2000, 13). Sicché può affermarsi che il criterio che distingue i diritti sociali dai c.d. “veri diritti” in ragione del loro costo sia del tutto arbitrario.

La disposizione costituzionale che pone il fondamento generale sul quale possono innestarsi i diritti sociali e l’intera configurazione del nostro Stato anche come Stato democratico sociale è individuabile nell’art. 3, comma 2, il quale prevede un concreto impegno di tutte le componenti della Repubblica indirizzato a realizzare effettive condizioni di eguaglianza sostanziale fra i cittadini, dal momento che non è sufficiente annullare la disparità giuridica (come previsto dal I comma dello stesso articolo 3) laddove rimangano “gli ostacoli di ordine economico e sociale” che impediscono la piena partecipazione del singolo e la sua piena auto-realizzazione come persona, non solo nella dimensione individuale, ma anche sotto il profilo della consapevole partecipazione alle varie articolazioni del corpo sociale. Se si creano le condizioni perché tutti abbiano pari possibilità di partenza si consente, successivamente, a ciascuno, secondo i suoi meriti e le sue capacità, di sfruttare quelle opportunità

per realizzarsi a pieno come persona, nel modo ritenuto più idoneo per se stesso. In tal modo si prende atto che il libero gioco delle forze sociali e del mercato è da solo insufficiente e se non si attuassero interventi in funzione correttiva, le differenze, che pur sussistono e che andrebbero “valorizzate” in modo tale che non rappresentino un ostacolo all’autodeterminazione del singolo, rischierebbero di condurre a discriminazioni e, per questa via, a lesioni della dignità della persona. E proprio il valore della dignità umana costituisce la matrice unica dei principi inestricabili di libertà ed eguaglianza (G. SILVESTRI, 2009, 85), fungendo da «punto archimedeo» dell’intero ordinamento costituzionale e base imprescindibile della sua legittimazione (G. SILVESTRI, 2005, 73)

Ma deve inoltre ricordarsi l’art. 2 Cost., in cui è sancito che il riconoscimento e la garanzia, da parte della Repubblica, dei diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo che come persona sociale, all’interno delle varie formazioni che caratterizzano la società come pluralistica, e che richiede, altresì, “l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”, affinché sia a pieno rispettato il valore della “dignità umana”, comunque essa si esprima, e possa a pieno delinearci il carattere emancipante della nostra democrazia.

Nell’attuale contesto dello Stato democratico sociale cambia, invece, il significato del concetto di eguaglianza formale, il cui riconoscimento giuridico nello Stato liberale non escludeva la concreta sussistenza di discriminazioni (come il suffragio ristretto ai membri di una sola classe): si configura, infatti, come base normativa affinché non siano operate discriminazioni ingiustificate a nessun livello, né dai pubblici poteri, né fra privati. Il principio, inoltre, si pone alla base dell’applicazione del criterio di “ragionevolezza”, che dovrebbe costituire l’orientamento di ogni intervento legislativo, in quanto “principio architettonico

dell'ordinamento” (L. D'ANDREA, 2005, 123 ss.) . Ciò non implica, tuttavia, che tutte le varie situazioni debbano ricevere un trattamento paritario, ma piuttosto che il legislatore tratti in modo eguale situazioni eguali ed in modo adeguatamente e ragionevolmente differenziato situazioni diverse. Tale canone rappresenta, quindi, un limite alla discrezionalità del legislatore nell'adozione di discipline implicanti una disparità di trattamento tra varie categorie di soggetti. La Corte costituzionale vi fa continuo ricorso nel vagliare la legittimità delle disposizioni legislative sottoposte al suo giudizio, al fine di salvaguardare, da un lato, la discrezionalità del legislatore e, dall'altro, il principio della parità di trattamento in situazioni uguali, bilanciando i diversi principi costituzionali coinvolti nella fattispecie, in modo tale da trovare una loro composizione valida, adeguata, razionale e coerente, ispirata, nello specifico, ai principi costituzionali di giustizia sociale.

E proprio la Corte costituzionale, nell'inveramento dei diritti sociali, ha avuto e continua ad avere un'importanza che forse non è eccessivo definire “imprescindibile”.

4. Il ruolo della Corte costituzionale nella garanzia dei diritti sociali.

Anche se assolutamente innovativa nel panorama costituzionale europeo dell'immediato secondo dopoguerra, la semplice enunciazione di un catalogo di diritti sociali, contenuta nella Costituzione italiana, avrebbe rischiato di restare solamente una previsione di carattere programmatico. Come già accennato, opinione prevalente era, infatti, quella che tali disposizioni costituzionali avessero un valore fondamentalmente politico e che, di conseguenza, fosse compito del legislatore, nella sua totale discrezionalità, concretizzarle definendo, nella normale dialettica tra le forze

politiche democratiche, le regole, le modalità, i sistemi a tal proposito ritenuti più idonei. Ed erano probabilmente questi gli auspici dei costituenti, dal momento che è proprio dal punto di vista politico che meglio possono essere selezionati e bilanciati i diversi interessi emergenti nell'insieme delle relazioni sociali, e ponderati con l'interesse generale per definire priorità specifiche (B. PEZZINI, 2001, 13).

È, tuttavia, un dato di fatto che l'ambito dei diritti sociali ha rappresentato un campo in cui l'intervento legislativo, nel tempo, ha tardato o è stato inadeguato, comportando, di conseguenza, un rallentamento nell'attuazione concreta ed effettiva della Costituzione. Ciò ha reso particolarmente significativa l'attività della Corte costituzionale che, in considerazione del proprio alto compito di giudice delle leggi, non ha potuto esimersi dall'assumere una funzione di supplenza che consentisse di fronteggiare l'inerzia persistente del legislatore ordinario o le approssimative attuazioni da esso realizzate che abbiano irragionevolmente ommesso di considerare rilevanti situazioni, rischiando di tradursi, di conseguenza, in lesioni della dignità della persona. Fin dalla sua prima sentenza (n. 1 del 1956) la Corte ha, pertanto, chiarito quelle che sarebbero state le linee guida della propria attività, sottolineando che anche le norme costituzionali programmatiche – tanto «quelle che si limitano a tracciare programmi generici di futura ed incerta attuazione, perché subordinata al verificarsi di situazioni che la consentano», quanto quelle in cui «il programma, se così si voglia denominarlo, ha concretezza che non può non vincolare immediatamente il legislatore» – sarebbero state considerate parametro di costituzionalità, estendendo così la garanzia del controllo a tutto il piano costituzionale. E di fronte all'inerzia talvolta manifestata dal legislatore nell'attuazione dei diritti sociali o in mancanza di scelte legislative ragionevoli, ha assunto un ruolo suppletivo rispetto alla "latitanza" del Parlamento o a bilanciamenti inadeguati e

potenzialmente lesivi della dignità della persona. Come ricorda un'autorevole dottrina, infatti, «la *supremitas* della dignità della persona la innalza a criterio di bilanciamento dei valori, senza che essa stessa sia suscettibile di riduzioni per effetto di un bilanciamento. Essa infatti non è effetto di un bilanciamento, ma è la bilancia medesima» (G. SILVESTRI, 2009, 87).

Di conseguenza sono state modulate ed affinate le tecniche decisorie in relazione all'incisività ed all'efficacia degli interventi che la Corte intendeva attuare. Da qui l'introduzione di pronunce non più soltanto caducatorie *tout-court* nei casi di annullamento per illegittimità costituzionale, ma anche di quelle manipolative o semplicemente monitorie. Come rilevato dalla dottrina, l'evoluzione delle tecniche decisorie ha così consentito «il "riscatto" giurisprudenziale delle norme costituzionali dal limbo della "programmaticità"» e rafforzato la rivendicabilità in giudizio dei diritti sociali, anche nei casi in cui poteva apparire indispensabile un preventivo intervento attuativo del legislatore, saldando così «il dipolo "enunciazione - giustiziabilità" anche rispetto ai diritti della "seconda generazione"» (C. SALAZAR, 2000, 10 e 35).

In altre parole, uno dei maggiori contributi allo sviluppo e alla definizione della materia dei diritti sociali si è avuto in particolare grazie all'assidua opera di garanzia e promozione della giurisprudenza costituzionale, i cui apporti maggiormente "creativi" sono intervenuti con il ricorso a strumenti come le pronunce manipolative di tipo *additivo*, cioè sentenze di accoglimento della questione di legittimità costituzionale della disposizione impugnata *nella parte in cui non* è presente una previsione che avrebbe invece dovuto esserci affinché la disposizione non fosse incostituzionale. Ciò che viene considerato illegittimo, pertanto, non è un'esplicita previsione della legge, ma una sua omissione, un'esclusione, la sua minore portata normativa rispetto a

quella che la conformità a Costituzione richiederebbe; ed attraverso il dispositivo additivo la norma che non c'era viene inserita nell'ordinamento, trasformando, pur senza alterarlo materialmente, il testo della legge, intervenendo sul significato della disposizione, che in tal caso viene integrato ed ampliato per renderlo conforme a Costituzione. È questa la ragione per cui tali pronunce vengono considerate di natura "normativa" (G. SILVESTRI, 1981, 1684 ss.).

L'introduzione di tale tipologia di sentenze ha suscitato opinioni contrastanti in dottrina, in particolar modo relativamente alla loro ammissibilità.

Ai rilievi manifestati da taluni studiosi, secondo i quali con questi tipi di pronunce introduttivi di norme nuove, la Corte verrebbe ad assumere una funzione non sua, travalicando in competenze legislative del Parlamento, del tutto estranee ai compiti ed alle funzioni proprie della Corte costituzionale, è stato obiettato che, in realtà, non si tratterebbe di una creazione di nuovo diritto, bensì di una legislazione «a rime obbligate» (secondo la nota definizione di V. CRISAFULLI, 1984 [1], 407 s.; *Id.*, 1984 [2], 84) poiché dalla Corte verrebbe soltanto palesato qualcosa che, anche se implicitamente, sarebbe comunque già presente nel sistema.

Viene, tuttavia, rilevato che, se da un lato in questo modo si risolve il problema della presunta interferenza della Corte in compiti propri del Parlamento, perché la nuova norma introdotta tramite l'addizione deriverebbe da un'opera di interpretazione, il cui contenuto è solo dichiarato e non creato dalla Corte, dall'altro emerge di conseguenza il problema dei rapporti tra la giurisprudenza ed il potere interpretativo dei giudici comuni. In particolare si contesta il fatto che la Corte pretenda di indicare "autoritativamente" ed in via esclusiva la norma che va ad integrare la lacuna creatasi in seguito alla dichiarazione di incostituzionalità, essendo invece questo un compito che spetta a tutti gli

operatori giuridici ed in particolar modo ai giudici comuni, ed essendo compito della Corte il solo controllo di conformità delle leggi alla Costituzione e la loro eventuale dichiarazione di incostituzionalità, senza che sia rinvenibile alcun principio costituzionale in grado di giustificare la pretesa al monopolio della definizione dei precetti impliciti nella legislazione o della portata delle regole costituzionali (G. ZAGREBELSKY, 1988, 301, che sottolinea altresì come, laddove la lacuna determinatasi sia *apparente* – cioè colmabile con i consueti mezzi interpretativi, analogici o estensivi, che consentono di ricavare la norma già presente nel sistema – spetti a tutti i giudici colmarla, mentre laddove essa sia *reale* – cioè non sia rinvenibile nel sistema una norma in grado di colmarla – spetti soltanto al legislatore stabilirla). Di impostazione critica anche altra dottrina (G. SILVESTRI, 1981, 1692 ss.) per la quale la pratica dell'addizione, tramite le proprie sentenze, di un *quid novi* necessario a rendere legittimo il testo legislativo impugnato finirebbe col determinare il ribaltamento del sistema previsto dalla Costituzione italiana, con l'implicita negazione del carattere garantista del controllo di costituzionalità che emerge dall'art. 136 Cost., giungendo a rendere la Corte un «superlegislatore», «un organo di bonifica costituzionale delle leggi», e ad introdurre nel sistema una fonte «autocratica» con la stessa efficacia della legge, ma in nessun modo ascrivibile al Parlamento. E i motivi dello sviluppo delle sentenze normative vengono allora individuati nella tendenza dei gruppi dirigenti a non assumere talvolta scelte politiche che tutelino chiaramente certi interessi a scapito di altri, al fine di non perdere consensi, e a spostare piuttosto verso organi tradizionalmente considerati imparziali il compito di mediare determinati interessi, per evitare le conseguenze di scissione sociale che potrebbero sorgere se analoghe valutazioni le facesse il Parlamento, configurando, così, «una scelta politica nuova» come

«inevitabile conseguenza di una direttiva costituzionale» (G. SILVESTRI, 1981, 1716).

Vi è, invece, chi scorge nell'atteggiamento creativo della Corte un momento inevitabile dell'evoluzione delle giurisdizione costituzionale, che manifesta come essa sia divenuta mediatrice e moderatrice dei conflitti sociali, in special modo di quelli che non trovano composizione nelle sedi istituzionali di formazione della volontà politica, ponendosi sempre più spesso come «organo propulsore del potere legislativo ed, a volte, di supporto al potere legislativo stesso» (C. COLAPIETRO, 1996, 4). Nella presunta "creatività" si scorge niente altro che un'addizione "a rime obbligate", una creatività strumentale e condizionata all'adeguamento del diritto legislativo alla Costituzione, che aggiunge come costituzionalmente imposto quanto è stato già in parte attuato attraverso la legislazione vigente assunta come termine di paragone (C. COLAPIETRO, 1996, 21; B. PEZZINI, 2001, 207), mentre davanti a pronunce destinate a sconfinare nell'ambito riservato all'attività discrezionale del legislatore, vale a dire laddove le "rime" non fossero "obbligate" e più addizioni fossero possibili, la Corte si asterrebbe.

È stata tuttavia rilevata anche la fragilità della teoria delle "rime obbligate", nel senso che la rima potrebbe pure essere obbligata, ma il verso potrebbe comunque essere costruito a piacimento (G. SILVESTRI, 1997, 130; C. SALAZAR, 2000, 142), il che significa che una certa discrezionalità e creatività rimane sempre nel modo in cui la Corte ritiene si debba far fronte ad omissioni del legislatore potenzialmente lesive di diritti e di situazioni costituzionalmente garantite.

È noto che nell'ambito delle decisioni con valenza additiva vengono fatte delle distinzioni fra differenti tipologie, in relazione alle caratteristiche che le contraddistinguono: le additive di *garanzia*, di *prestazione* e di *principio*. Le prime riconoscono un diritto fondamentale negato dalla norma illegittima e lo estendono ad un'altra categoria di soggetti; le

seconde soddisfano pretese a contenuto patrimoniale, inerenti a diritti di rilievo sociale, tutelate dalla Costituzione e negate o limitate dalla norma illegittima; per il tramite di un'additiva di principio, invece, la Corte non introduce una regola specifica, ma un principio che dovrà in seguito essere attuato, sia da parte del legislatore che dei giudici comuni. In dottrina (**A. RUGGERI – A. SPADARO**, 2009, 150 ss.) viene prospettata un'ulteriore bipartizione nell'ambito delle sentenze additive di "garanzia/prestazione", distinguendo i casi in cui la volontà negativa del legislatore sia esplicita – il che comporta una sentenza additiva derivante dalla dichiarazione di incostituzionalità di una norma di esclusione (con formule del tipo "nella parte in cui esclude" o "fa divieto" o "non consente") – da quelle in cui invece sia implicita in quanto il legislatore, nell'approntare una qualche disciplina, abbia omesso di contemplare una categoria di soggetti, determinando un'ingiusta disparità – il che comporta, invece, la dichiarazione di illegittimità per omissione (con formule del tipo "nella parte in cui non prevede" o "non contiene" o "non comprende"). A tal proposito, occorre evidenziare che proprio le sentenze additive costituiscono il principale e più efficace mezzo di tutela del principio di uguaglianza nel giudizio di ragionevolezza, vale a dire allorché la Corte si trova a dover compiere un giudizio trilatero, essendo chiamata a valutare discipline normative impugnate perché si presume contengano o determinino disparità di trattamento, alla luce del parametro costituzionale rappresentato dall'art. 3, comma 1, Cost., e soprattutto di un *tertium comparationis*, ossia di una norma di legge che regola situazioni uguali o assimilabili a quella in questione. C'è da segnalare, tuttavia, la circostanza che il giudizio di ragionevolezza tende ad avere sempre più l'art. 3 come "clausola di stile" (**E. CHELI**, 1996, 75 ss.), nel senso che la Corte – pur non potendo sindacare sul merito delle scelte discrezionali del Parlamento, poiché il giudizio sulla giustizia, opportunità ed equità della legge

spetta soltanto al legislatore, che se ne assume l'intera responsabilità – opera un controllo molto più ampio, che tende a valutare l'adeguatezza e congruità dei mezzi predisposti dalla legge rispetto al fine che essa intende perseguire, l'adeguatezza delle norme ai casi della vita vengono disciplinati, alla luce del bilanciamento dei principi costituzionali (T. MARTINES, 2010, 469; A. RUGGERI - A. SPADARO, 2009, 106 ss.). Talvolta potrebbe essere annullata la disposizione che rappresenta il termine di paragone, laddove venga ravvisata l'attribuzione di un privilegio illegittimo, attuando di conseguenza una parificazione "verso il basso", ma con una pronuncia additiva viene integrata una determinazione legislativa incostituzionale poiché non sufficientemente generale, estendendo la relativa disciplina alle categorie di soggetti irragionevolmente pretermesse dalla norma. Comunemente si ritiene che laddove ricorrano sentenze additive di garanzia, esse non comportino direttamente alcuna spesa, e siano dunque "sentenze che non costano", come accade invece per le additive di prestazione che, dando attuazione a diritti sociali inadeguatamente tutelati dalle discipline legislative predisposte, implicano nuove spese a carico del bilancio dello Stato e di altri enti pubblici. In realtà, come già accennato, implica dei costi anche la garanzia dell'effettività delle libertà negative, per via degli investimenti indispensabili ad approntare e a consentire il funzionamento dell'apparato necessario alla loro tutela. In ogni caso è innegabile che le sentenze additive di prestazione incidano sulla spesa pubblica dal momento che provvedono ad estendere dei benefici a categorie ingiustamente escluse, contribuendo in maniera incisiva alla concretizzazione delle norme costituzionali sui diritti sociali laddove le leggi siano inidonee a predisporre una tutela sufficiente.

E difatti, le problematiche progressivamente poste da tali sentenze "di spesa" hanno riguardato l'esigenza di reperire

la copertura finanziaria indispensabile per l'estensione del beneficio, attività che sicuramente esula dalle competenze proprie delle Corti costituzionali e che, tuttavia, si è fatta e si fa più pressante – anche in conseguenza del ruolo da essa svolto – nei frangenti di grave crisi economico-finanziaria, laddove emergono in tutta la loro impellenza le esigenze di contenimento della spesa pubblica, di riduzione del debito e di equilibrio di bilancio. L'art. 81 Cost. impone, infatti, al legislatore che ogni qual volta si adotti una legge che “*importi nuovi o maggiori oneri*” debbano anche essere previsti “*i mezzi per farvi fronte*”. Già tale previsione, e dunque la connessa necessità di bilanciare le esigenze di rigore finanziario con quelle di attuazione dei diritti sociali, ha in passato condotto la Corte all'elaborazione di nuove tipologie di decisioni, con le quali modulare variamente la portata e gli effetti delle proprie pronunce, in special modo di quelle conseguenti a questioni inerenti i diritti di c.d. “seconda generazione”. E la nuova formulazione dell'art. 81 Cost., introdotta con la legge costituzionale n. 1/2012 che – in attuazione della c.d. *golden rule*, contenuta nell'accordo intergovernativo siglato il 2 marzo 2012 da tutti gli Stati membri dell'Unione (con la sola eccezione del Regno Unito e della Repubblica Slovacca) e che ricomprende il c.d. *Fiscal compact* – ha portato all'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione, non appare certo più incoraggiante da questo punto di vista. A decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014, termine a partire dal quale la nuova norma costituzionale entrerà in vigore, infatti, rischia di comportare pesanti ripercussioni in particolare in relazione ai diritti che, per la loro concreta effettività, richiedono la predisposizione di servizi e l'attribuzione di prestazioni economiche da parte dei pubblici poteri, rischia di costituire un insormontabile impedimento all'elaborazione di energie politiche neo-keynesiane ed in sostanza di incidere in maniera più pregnante proprio sugli

aspetti maggiormente peculiari dello Stato sociale, a meno di non considerare tale disposizione una semplice “norma manifesto”, suscettibile, mediante complicate e collaudate tecniche, di essere bypassata (L. VENTURA, 2012, 6).

Trattandosi di un ambito in cui le leggi vengono definite “a corrispondenza necessaria” con altre leggi, a quella che implica una spesa deve corrispondere un’altra che individui le risorse necessarie (G. ZAGREBELSKY, 1988, 316). Il problema che si è tradizionalmente posto, in sostanza, verte sul fatto che la Corte costituzionale, nel dichiarare l’incostituzionalità di leggi di spesa per la loro insufficiente generalità determinerebbe, da un lato, l’incremento degli oneri finanziari, ma dall’altro non avrebbe la possibilità di fissare le modalità attraverso le quali reperire i mezzi necessari per la copertura. Sicché ciò creerebbe la situazione paradossale di una Corte che estende, con una pronuncia additiva, gli impegni di spesa altrimenti troppo scarsi e tali da rendere incostituzionale la disciplina per violazione del principio di eguaglianza, ma che determina essa stessa una nuova situazione di incostituzionalità rispetto alla mancata previsione di entrate per coprire i relativi costi (G. ZAGREBELSKY, 1988, 317, che rileva come analoghe difficoltà possano sorgere anche relativamente all’interpretazione estensiva di leggi di spesa che fosse operata dai giudici comuni, ma sono peculiari quelle che pone la giurisprudenza additiva della Corte costituzionale, parificatrice “verso l’alto”, a motivo della sua efficacia generale). Tuttavia, sebbene pure la Corte sottolinei che anche l’equilibrio di bilancio costituisce un valore, essa non può limitare *a priori* le proprie sentenze additive di prestazione perché non le compete l’obbligo di tenere conto della copertura finanziaria (T. MARTINES, 2009, 471-472), essendo la maggiore spesa imposta dalla Costituzione e spettando al Parlamento ed al Governo l’obbligo di predisporre le variazioni di bilancio necessarie per farvi fronte (C. COLAPIETRO, 1996, 79; C. MORTATI, 1970, 175

ss.). Tale norma non opera, quindi, come regola di competenza nei confronti delle Corti relativamente alle *possibilità* di esercizio dei suoi poteri, ma può essere considerata rilevante relativamente alle *modalità* di esercizio degli stessi (G. ZAGREBELSKY, 1993, 113 s.; E. GROSSO, 1991, *passim*). Le condizioni di dissesto della finanza pubblica, tuttavia, e l'esigenza di contenere le spese in modo tale da consentire al nostro Paese di soddisfare i parametri imposti dall'entrata e dalla permanenza nell'Unione monetaria europea, previsti dal Trattato di Maastricht a partire dai primi anni '90, non hanno consentito alla Corte costituzionale di attestarsi su tale ultima posizione, inducendola, piuttosto ad adottare un accurato *self restraint* in materia di sentenze additive di prestazione, ad autolimitare le "sentenze di spesa" al fine di contenerne i costi, utilizzando e plasmando in tal senso "argomenti" e "tecniche" decisorie, come il *principio di gradualità delle riforme onerose* e quello del *contenuto minimo/essenziale* dei diritti sociali – ora, secondo il dettato dell'art. 117, comma 3, lett. m) Cost., ricompreso nella formula *livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali* – e adoperandoli, in maniera pressoché esclusiva, quali parametri per valutare la legittimità costituzionale delle leggi relative ai "diritti costosi", nonché ad intervenire frequentemente anche sugli effetti temporali delle proprie pronunce, fino ad arrivare all'adozione di un nuovo strumento decisorio qual è l'additiva di principio (C. SALAZAR, 2000, 128 ss.; *Id.*, 2013, 8 ss; T. MARTINES, 2009, 472). Tenere conto della questione dell'equilibrio finanziario e della limitatezza delle risorse, in ambiti in cui determinare la direzione del loro utilizzo sia fondamentale, come in materia di diritti sociali, è indispensabile, ma non si può non concordare con chi prospetta l'esigenza che il bilanciamento da attuare debba in ogni caso essere "ineguale" (M. LUCIANI, 1994, 100 ss.; *Id.*, 1990, 380), o addirittura che non possa prospettarsi un vero e proprio bilanciamento – che

implicherebbe l'uguaglianza di ciò che viene posto in comparazione – poiché il *fine* dell'attuazione dei diritti sociali non può essere posto sullo stesso piano dell'efficienza economica, che invece ne costituisce il *mezzo*: «bilanciamento “ineguale” significa che il fine è sempre e solo il soddisfacimento dei diritti della persona, non mai l'efficienza economica in sé e per sé», la quale non può ovviamente essere sacrificata irragionevolmente, ed impone quindi proporzionalità e misura. Ciò in quanto, come autorevolmente ricordato, il faro che dovrebbe costantemente orientare le scelte in quest'ambito è rappresentato dalla dignità della persona, parametro non sottoponibile a bilanciamento in quanto integrante lo strumento stesso di ponderazione (**G. SILVESTRI**, 2009, 87).

A partire dall'inizio degli anni '90, come accennato, la Corte ha quindi iniziato a preoccuparsi delle conseguenze finanziarie delle proprie decisioni, e con l'introduzione del principio del gradualismo delle riforme legislative onerose ha dato rilievo alle esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica promosse dal legislatore (**C. SALAZAR**, 2013, 6 ss.; **M. LUCIANI**, 2013, 6 ss.; **G. RAZZANO**, 2012, 21 ss.) e, pur sottolineando che le proprie pronunce non sono di per sé soggette al vincolo di cui all'art. 81, comma 4, Cost., ha ritenuto che il principio dell'equilibrio finanziario dovesse tuttavia «costituire un elemento della complessiva ponderazione dei valori costituzionali in gioco» e che le scelte di bilancio, discrezionalmente fatte dal legislatore, esigessero rispetto anche da parte del giudice costituzionale, il quale ha riconosciuto la valenza del «“principio di gradualità” in ordine all'attuazione di valori costituzionali che importi rilevanti oneri a carico del bilancio statale» (sent. n. 260/1990). La giurisprudenza costituzionale rileva, pertanto, come molti diritti sociali debbano intendersi come diritti costituzionali condizionati «dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel

diritto con gli interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione, in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento», e come, tuttavia, ciò non implichi «una degradazione della tutela primaria assicurata dalla Costituzione ad una puramente legislativa, ma comporta che l'attuazione della tutela, costituzionalmente obbligatoria, di un determinato bene avvenga gradualmente a seguito di un ragionevole bilanciamento con altri interessi o beni che godono di pari tutela costituzionale e con la possibilità reale e obiettiva di disporre delle risorse necessarie per la medesima attuazione» (sent. n. 455/1990). Quanto al *contenuto minimo/essenziale*, non mancano le incertezze relative all'individuazione dei casi in cui ricorre una violazione di tale principio, non avendo la Corte mai precisato (né, forse, potendo compiutamente precisare) quale sia il “contenuto minimo” della stessa nozione. Si può, infatti, prospettare sia il caso che esso non rappresenti qualcosa di predeterminato, ma abbia carattere “relativo” e vada determinato di volta in volta, valutando la ragionevolezza del bilanciamento alla luce delle esigenze del caso concreto, tanto da poter essere l'irragionevolezza del bilanciamento cui partecipa la situazione soggettiva costituzionalmente garantita a cagionare la lesione del suo contenuto essenziale, sia il caso che esso rappresenti un concetto “assoluto”, con la funzione di limite esterno ed indipendente, che il legislatore deve considerare nel bilanciamento effettuato tra gli interessi coinvolti, e che la Corte costituzionale non può ignorare nel valutare la ragionevolezza del bilanciamento operato dal Parlamento (C. SALAZAR, 2000, 130 s.). Tale bilanciamento non può dunque essere né una formula che dice poco (nel senso di implicare che nessun diritto possa essere azzerato dal legislatore ordinario), né una che dice troppo (nel senso di consentire l'abbassamento di ogni diritto sociale ad una

soglia minima, determinata dal legislatore, purché non se ne azzeri completamente la tutela). E ciò significa che la Corte non si preclude del tutto le sentenze additive di prestazione relativamente alla legislazione sui diritti sociali, quando questa sia del tutto insufficiente ed inadeguata a tutelarli, anche se ciò può incidere in maniera rilevante sulla spesa pubblica.

In alternativa alle “sentenze di spesa” talvolta la Corte ha manifestato la tendenza a manipolare gli effetti temporali delle proprie pronunce, tramite l’espressione di moniti all’indirizzo del legislatore al fine di sollecitarne l’intervento riformatore di discipline delle quali non sia stata ancora riscontrata l’illegittimità costituzionale, la quale ultima, tuttavia, potrebbe palesarsi in seguito, in assenza di interventi legislativi di modifica (L. VENTURA, 1995, 68 ss.; C. SALAZAR, 2000, 132 ss.). In determinate circostanze viene giudicato conveniente differire nel tempo gli effetti caducatori delle decisioni di accoglimento, o al fine di rispettare la discrezionalità del legislatore o in quanto si ritiene che il vuoto legislativo determinato da una sentenza di annullamento possa essere più grave della vigenza stessa della disciplina, sicché, pur venendo riconosciuta, in maniera implicita o esplicita nella motivazione, l’illegittimità della normativa, la sua caducazione viene rinviata con un dispositivo di rigetto e con la contestuale sollecitazione di un intervento parlamentare. La Corte effettua così, un bilanciamento tra principio di costituzionalità e principio di continuità della disciplina di una certa materia. Non si tratta, tuttavia, di un bilanciamento tra principi di pari valore, in considerazione del fatto che le situazioni giuridiche soggettive coinvolte nei casi concreti risultano irrimediabilmente danneggiate dall’applicazione della normativa la cui incostituzionalità è stata accertata, ma non dichiarata per via della prevalenza, pur transitoria, data al principio della continuità, rappresentando questo «un costo

altissimo da pagare sull'altare della continuità», laddove invece, nelle ipotesi di vuoti legislativi conseguenti a pronunce di annullamento, sussisterebbero i rimedi poiché si configurerebbero esattamente alcuni dei “casi straordinari di necessità e di urgenza” ai quali fa riferimento l'art. 77 Cost., tali da legittimare l'adozione di decreti legge (L. VENTURA, 1995, 69 ss.). Può trattarsi di sentenze di “incostituzionalità accertata ma non dichiarata” o “di rigetto con riserva di accoglimento”, nelle quali la Consulta riconosce esplicitamente nella motivazione l'incostituzionalità della legge che disciplina una certa materia, ma transitoriamente, nel dispositivo, “per il momento” essa non viene dichiarata, in attesa di una sua auspicata modificazione.

Oppure di sentenze di “legittimità costituzionale provvisoria” (o di “incostituzionalità latente” o “monitorie di rigetto”) in cui viene riconosciuta la costituzionalità temporanea della disciplina legislativa e viene, nello stesso tempo, ammonito il legislatore affinché si prodighi a riformare le discipline interessate, con una sostanziale coerenza tra motivazione e dispositivo. Si ammette, quindi, ad esempio, che in situazioni tanto straordinarie quanto temporanee, dovute a frangenti di crisi socio-economica internazionale, com'è quella attualmente in corso, possano avere cittadinanza nell'ordinamento anche normative con palesi profili di illegittimità costituzionale, i quali, tuttavia, in ragione della transitorietà della disciplina e della contingenza delle circostanze, non sarebbero tali da comprimere irrimediabilmente diritti e situazioni giuridiche soggettive. I moniti al legislatore da parte del giudice costituzionale dovrebbero indurlo a rimuovere limiti e restrizioni a diritti nel momento in cui vengano meno le contingenti ragioni giustificatrici, a pena di una pronuncia successiva di opposto tenore da parte della Consulta.

È quanto, ad esempio, è stato di recente sostenuto dalla Corte costituzionale, a proposito delle misure di revisione

della spesa implicanti tagli consistenti alle risorse destinate agli enti locali. Sebbene queste ultime siano state fatte salve con pronunce di infondatezza della questione, la Corte si è premurata di sottolineare come non siano condivisibili le tesi della difesa erariale che, in nome della *salus rei publicae* e dell'esigenza di affrontare la crisi finanziaria, nonché in applicazione dei principi di solidarietà, di eguaglianza economica e sociale, di unità della Repubblica, della responsabilità internazionale e comunitaria dello Stato, di contribuzione, di sussidiarietà, della responsabilità finanziaria e dell'unità giuridica ed economica, ammetterebbero deroghe al riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, sancito dalla Costituzione, consentendo interventi legislativi statali in ogni materia. Ciò in quanto la crisi finanziaria deve essere affrontata «predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale», senza sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti locali (sent. n. 151/2012) e attraverso misure, sia pure eccezionali, ma dotate di ben delimitati e netti caratteri di *transitorietà* (sent. n. 193/2012; v. altresì C. SALAZAR, 2013, 12 ss.). Nell'attuale ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, derivante dalla riforma costituzionale del 2001, uno specifico riferimento ai diritti sociali lo si rinviene nell'art. 117, comma 2, lett. m), a proposito dei *livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, che, dovendo essere garantiti uniformemente su tutto il territorio nazionale, onde evitare il delinearsi di disparità fra le Regioni, attribuisce tale competenza in via esclusiva allo Stato, potendo le Regioni fissare livelli di tutela implicanti maggiori garanzie rispetto a quelle stabilite dalla normativa nazionale, ma non livelli inferiori, a pena di impugnazioni statali in via principale delle normative regionali, o di interventi centrali sussidiari dal punto di vista delle potestà amministrativa (P. CARETTI, 2011, 491). La *ratio* dell'attribuzione di tale titolo di competenza al legislatore statale è stata quella di creare uno strumento

tramite il quale garantire un trattamento uniforme per tutti i soggetti, sul piano dei diritti, in tutto il territorio nazionale «pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto» (sentenza n. 134 del 2006). La Corte ha puntualizzato, infatti, che l'attribuzione di cui all'art.117, comma 2, lett. *m*), Cost. non rappresenta un "materia" in senso stretto, ma una "competenza trasversale", suscettibile di coinvolgere tutte quelle materie che richiedono la predisposizione, da parte del legislatore statale, di misure tali da garantire prestazioni che assicurino il contenuto essenziale dei diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 322 del 2009 e n. 282 del 2002). Ciò ha talvolta consentito alla Corte di far salve normative statali che, pur incidendo su competenze residuali regionali, e pertanto impugnate in via principale dalle Regioni, dal momento che venivano ricostruite alla luce dei principi fondamentali di solidarietà (art. 2) ed eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2), nonché ricondotte all'art. 117, comma 2, lett. *m*), potevano essere annoverate tra i gli interventi diretti a garantire uniformemente i "diritti sociali" su tutto il territorio nazionale, di cui lo Stato deve farsi carico di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, in particolare laddove siano diretti a far fronte a situazioni di estremo bisogno. Ciò in quanto, a parere della Consulta, «la situazione eccezionale di crisi economico-sociale ha ampliato i confini entro i quali lo Stato deve esercitare la suddetta competenza legislativa esclusiva», rendendo pertanto inconferente ogni richiamo regionale al principio di leale collaborazione e infondate le questioni prospettate in proposito. Seguono le necessarie puntualizzazioni della Corte relative all'eccezionalità dell'intervento in via esclusiva dello Stato, giustificato dalla particolare situazione congiunturale di crisi economico-sociale temporalmente circoscritta, ed alla conseguente esigenza, una volta cessata la situazione eccezionale, di

operare un imprescindibile coinvolgimento delle Regioni e delle province autonome, in osservanza del principio di leale collaborazione, e dunque con la ripresa della tradizionale attività istituzionale concertativa, e nel rispetto del riparto di competenze definito dalla Costituzione (sent. n. 10/2010; n. 62/2013).

Nell'ambito del proprio strumentario di pronunce manipolative, negli ultimi decenni la Corte costituzionale ha aggiunto un'ulteriore tipologia di sentenze, le cc.dd. "additive di principio" o "sentenze additive a dispositivo generico", o "a contenuto indeterminato" (P. FALZEA, 2005). All'origine di tale innovazione, come accennato, anche l'esigenza di far fronte ai costi derivanti dalle proprie sentenze di spesa, incidenti sul bilancio statale. La circostanza che venga aggiunto soltanto un principio a guida della futura produzione legislativa e non una regola precisa consente al legislatore di identificare quest'ultima nell'esercizio pieno della sua discrezionalità, potendone così fronteggiare le spese, distribuendole, ad esempio, su più esercizi finanziari. Con l'aggiunta del principio la Corte fornisce altresì un indirizzo generico ed indeterminato per porre rimedio alla controversia concreta, poiché, fintanto che l'intervento del legislatore non ci sia stato, il giudice non può venir meno al suo compito di fare giustizia e di garantire l'effettività dei diritti costituzionali e quindi dal principio potrà essere estrapolata la regola per la risoluzione del caso concreto oggetto del suo giudizio. Laddove il legislatore dovesse in seguito intervenire con proprie norme, cesserebbe tale legittimazione reintegrativa del giudice *ex nunc*, dal momento in cui esse entrano in vigore, lasciando intatte le decisioni per le quali fosse ormai intervenuto il giudicato e con il regime dello *ius superveniens* per i giudizi in corso (P. FALZEA, 2005, 162). Difatti, la via principale attraverso la quale procedere all'attuazione dei diritti sociali dovrebbe essere quella legislativa e la collaborazione tra Corte e giudici nell'attuazione delle

sentenze costituzionali di spesa dovrebbe rappresentare soltanto un rimedio secondario (G. ZAGREBELSKY, 1993, 152). L'attuazione solo giudiziaria delle additive di principio in materia di diritti sociali, fondata sull'esigenza di rimediare in via immediata alla situazione patologica della difettosa estensione della garanzia, comporterebbe minori costi per le sentenze della Corte, in quanto l'attuazione riguarderebbe unicamente il caso concreto che il giudice si trova a decidere; ma si osserva pure che il risultato da raggiungere in tema di diritti costituzionali fondamentali «non è quello di risparmiare, ma di proteggere i diritti di tutti, tutti allo stesso modo» (G. ZAGREBELSKY, 1993, 155), sicché ciò porta a sostenere che la Corte non può limitare *a priori* le proprie sentenze "di spesa", pur potendo esse comportare delle notevoli incisioni sull'equilibrio del bilancio, in quanto non compete al giudice delle leggi di tenere conto della copertura finanziaria (T. MARTINES, 2009, 472). E, difatti, si rileva che, se per un verso è vero che gli interventi additivi del giudice costituzionale presentano, «in molti casi, un "costo" in termini finanziari che apparentemente "forza" il bilancio pubblico», per altro verso, è innegabile che, nel momento in cui si faccia questione della copertura finanziaria indispensabile per la garanzia di un diritto, ciò implichi il superamento dei problemi relativi alla sua spettanza a determinate categorie di soggetti, e che, pertanto, esso sia già considerato pienamente rientrante nel loro patrimonio giuridico, e se ne neghi ingiustificatamente l'effettività soltanto per ragioni economiche (G. SILVESTRI, 2009, 63).

5. Considerazioni conclusive

Si è visto come la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia avuto un ruolo fondamentale nell'implementazione dei diritti sociali e nel rafforzamento dell'edificio rappresentato dallo Stato sociale, in particolare a

fronte della volontaria “latitanza” o della colpevole inerzia degli organi istituzionalmente preposti a realizzare talune norme costituzionali programmatiche sui diritti sociali o della loro a volte irragionevole o incongrua attuazione, assumendo spesso una funzione suppletiva dell’insufficiente o carente azione legislativa. Deve essere ritenuto giusto, anzi doveroso, che sia stato “l’organo di chiusura del sistema” a delineare indicazioni più o meno incisive circa la loro realizzazione, sebbene la giurisprudenza della Corte, tanto sui diritti sociali codificati, quanto sulla delineazione dei c.d. “nuovi diritti sociali”, espressivi delle più attuali esigenze di tutela emergenti in seno alla società, non sia sempre stata lineare ed omogenea (S. SCAGLIARINI, 2012, 47 ss.). E tuttavia, tale imprescindibile funzione svolta dalla Corte nell’attuazione delle “libertà nello Stato” non può far perdere di vista i compiti propri degli organi dotati di responsabilità politica, dovendo sempre considerarsi che le pronunce di accoglimento della Consulta, nonostante la loro efficacia generale e benché da esse si possano trarre principi altrettanto generali, nondimeno forniscono soluzioni contingenti ed inevitabilmente influenzate dalla specificità del caso concreto soggetto a sindacato, e collegate anche alle valutazioni circa gli effetti che più in generale la pronuncia avrebbe sull’ordinamento; mentre dovrebbero essere soprattutto l’intervento legislativo e l’azione amministrativa a dover perseguire l’obiettivo di delineare possibili risposte alle questioni più impellenti poste dall’attuale crisi economica, in particolare in relazione agli aspetti inerenti all’effettività dei diritti sociali e all’attuazione del principio di eguaglianza sostanziale.

Fondamentale rimane, quindi, il ruolo dello Stato e della politica. La storia degli ultimi decenni ha dimostrato come non sia possibile sottrarre l’economia ad una regolamentazione pubblica ed affidarne l’ordinato sviluppo alle regole dettate esclusivamente dall’autonomia del mercato, secondo

un'ottica neoliberista, poiché ciò non consente una redistribuzione più equa di quella ricchezza che, nelle sue modalità di produzione e di concentrazione, è tutt'altro che equa. E, d'altra parte, è noto a quale disastrosa recessione, che non accenna ad arrestarsi, abbia condotto l'imperversare privo di regole dei meccanismi speculativi della finanza mondiale, altamente redditizi per ristrette cerchie di soggetti, a scapito degli investimenti produttivi, suscettibili di determinare più diffuse situazioni di ricchezza e benessere. E tale intervento, come ormai diffusamente si ritiene, non può essere improntato soltanto a politiche di austerità e di contenimento della spesa, esclusivamente nell'ottica della riduzione del debito pubblico, pur ingente, accumulato dal Paese nel corso degli anni, e giustificate quali ineludibili obblighi imposti dall'Europa. Il mercato ha bisogno delle condizioni ottimali per prosperare e richiede, pertanto, la creazione di un bacino di potenziali consumatori delle merci della cui produzione si occupa (L. VENTURA, 2010 [5], 118; *Id.*, 2012, 7): tali condizioni possono essere determinate solo con un intervento redistributivo della ricchezza prodotta, che solo lo Stato, o meglio la Repubblica, nelle sue varie articolazioni e secondo l'ispirazione solidarista e sussidiaria, può attuare. E ciò dovrebbe avvenire anche in fasi di crisi economica come quella in corso, dove forti tagli sono imposti, in particolare alle spese dello Stato sociale. È sempre più diffusa, infatti, la convinzione che, sulla scia del pensiero economico keynesiano, da cicliche crisi economiche si possa uscire non attraverso drastici tagli alle voci di spesa più dispendiose, come quelle legate ai servizi ed alle prestazioni attinenti ai diritti sociali, ma piuttosto attraverso un più energico intervento pubblico in economia finalizzato al finanziamento di infrastrutture, di opere pubbliche, di politiche che tendano a migliorare e a rendere più efficienti i servizi sanitari e il sistema di protezioni legali, la tutela del risparmio, che non temano di investire sull'istruzione, sulla formazione e

sulla cultura, sulle innovazioni tecnologiche e sullo sviluppo ecosostenibile. In sostanza, su tutto ciò che può contribuire a generare crescita, posti di lavoro e maggiore benessere. L'esigenza di oculato impiego delle risorse imposta dalle contingenze economiche mondiali, in altre parole, non può prescindere dalle priorità determinate dalla Costituzione, che inevitabilmente prescrivono di distinguere la destinazione dei fondi in spese costituzionalmente "doverose", "consentite" e "vietate", sulla base del parametro dell'eguaglianza sostanziale e del valore della dignità della persona (L. CARLASSARE, 2013, 3). E fondamentali in tal senso sono altresì un sistema tributario ed un prelievo fiscale che siano effettivamente improntati ad un criterio di progressività in ogni singolo intervento impositivo predisposto, secondo quanto previsto dal fin troppo "negletto" principio di cui all'art. 53 Cost. (P. CARETTI, 2012, 3; M. LUCIANI, 2013, 7 ss.), nonché misure che consentano un contrasto efficace dell'evasione e dell'elusione fiscale.

Si tratta di obiettivi complessi, ma che la politica a tutti i suoi livelli non può rinunciare a perseguire, adducendo l'alibi dell'austerità e del rigore in nome del mantenimento dei conti in ordine. La garanzia dell'effettività dei diritti sociali, nel corso del tempo, è andata innegabilmente incontro a fasi alterne, ma il rischio che non si dovrebbe correre è quello di imputare le riduzioni della spesa sociale esclusivamente alle esigenze determinate dalla crisi economica, poiché in tal modo potrebbero mascherarsi le responsabilità degli organi nazionali di indirizzo politico sulle origini della crisi, col pericolo di far apparire come ineluttabili decisioni politiche del tutto insufficienti e prive di incisività (P. CARETTI, 2012, 3; C. SALAZAR, 2013, 2). Certo, anche l'equilibrio finanziario e di bilancio costituisce un principio di rilievo costituzionale, pur se non paritario rispetto ad altri, ma sulle scelte inerenti all'entità e alla natura dei "tagli" da effettuare in tema di *welfare* dovrebbero prevalere valutazioni sui miglioramenti

che è possibile apportare, suscettibili di rendere il sistema più efficiente in un'ottica che, in tema di diritti sociali, non può che essere solidarista e sussidiaria, e che, pertanto, passino anche per una maggiore valorizzazione del ruolo dei diversi livelli territoriali di governo e dei privati (**G. RAZZANO**, 2012, 38 ss.; **L. TRUCCO**, 2012, 1 ss.), e tengano conto altresì delle influenze positive che ormai possono trarsi anche dalla dimensione multilivello delle tutele sociali (**D. TEGA**, 2012, 4 ss.; **A. LOLLO**, 2012, 6 ss.).

La politica ha le sue colpe inescusabili per la situazione fortemente depotenziata che attualmente vivono i diritti sociali, poiché a lungo le esigenze di stabilità del bilancio sono state trascurate e poste in secondo piano, mentre oggi emergono in tutta la loro dirompenza. È chiaro, quindi, come non possa tirarsi indietro di fronte all'esigenza di fornire soluzioni per far ripartire la crescita ed invertire il *trend* negativo avviatosi con l'erompere della crisi. Le scelte di "accantonamento del rigore" in favore di una "riespansione della spesa pubblica" verso obiettivi di carattere sociale deve, dunque, scaturire in primo luogo dagli organi di indirizzo politico e, pur dovendo essere rispondente ai vincoli scaturenti dall'ordinamento europeo e alle esigenze di bilancio imposte dal nuovo art. 81 Cost., deve essere guidata dalle imprescindibili "coordinate costituzionali" che segnano l'ineluttabile collegamento tra libertà ed eguaglianza (**C. SALAZAR**, 2013, 4), deve essere aderente a quelle "priorità costituzionali" delineate nitidamente dalla nostra Carta fondamentale e che sono in grado di rendere ragionevoli le destinazioni delle risorse (**L. CARLASSARE**, 2013, *passim*).

I diritti sociali costituiscono un patrimonio ormai acquisito e irrinunciabile nell'attuale democrazia pluralista, frutto del costituzionalismo del secondo Novecento. Senza la loro garanzia non può dirsi realmente esistente un'autentica democrazia, se è vero che l'obiettivo delineato dall'art. 3, comma 2, della Costituzione è quello di "rimuovere gli

ostacoli di ordine economico e sociale” che costituiscono un limite al pieno godimento della libertà e dell’eguaglianza (formale) effettiva tra le persone, nonché alla loro piena partecipazione alla vita politica, economica e sociale del Paese. È forse sintomatico della crisi attuale in cui versa lo Stato sociale la crescente disaffezione dei cittadini dalle tornate elettorali e dalla politica in generale, alla quale si rimprovera di attardarsi su temi lontani dalle situazioni quotidiane di vita e dai problemi concreti della società, che lambiscono la dignità stessa delle persone quando a mancare sono il lavoro, la stabilità e qualsiasi forma di sicurezza economica. Va inoltre tenuto presente, come evidenzia la dottrina, che molti diritti sociali assumono una connotazione inclusiva, chiamando in causa necessariamente, per la garanzia del loro effettivo godimento, non soltanto l’intervento dei poteri pubblici e dell’apparato autoritario statale, ma altresì i componenti delle varie formazioni sociali e delle diverse comunità in cui gli individui si trovano a far parte nel corso della loro esistenza, e implicano dunque sempre di più il coinvolgimento di istanze di solidarietà sociale di tipo orizzontale e non più soltanto verticale, coinvolgendo, pertanto, la responsabilità tanto dei governanti, quanto dei governati (**A. MORELLI**, 2012, 14 ss.), aprendo la via anche a possibili interventi pubblici che indirizzino l’azione individuale a una cultura non più solo dei diritti, ma anche della responsabilità e dei doveri (**F. POLITI**, 2006, 1047). In tal senso è stata proposta la definizione di diritti sociali secondo la quale essi integrano quei «*diritti di rango costituzionale che, attraverso l’azione della pubblica autorità e l’iniziativa libera, responsabile e solidale degli stessi cittadini, singoli e associati, tutelano l’uomo come singolo e nelle formazioni in cui svolge la sua personalità, al fine di rimuovere situazioni di svantaggio e di promuovere l’effettiva partecipazione all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese*» (**G. RAZZANO**, 2012, 43).

I diritti sociali rivestono, quindi, un «carattere strategico» (G. VETTORI, 2012, 150) nello Stato democratico pluralista, costituiscono diritti inviolabili del singolo, pilastri portanti dello Stato sociale e principi supremi indefettibili dell'ordinamento (L. VENTURA, 2010 [5], 120; *Id.*, 2012, 6) e, pertanto, se disattesi, inattuati o conculcati rischiano di condurre ad una totale delegittimazione della Carta fondamentale e alla possibile sua eversione.

** Dottoranda di ricerca in Teoria del diritto e ordine giuridico europeo - Università di Magna Graecia di Catanzaro

Forum di Quaderni Costituzionali

Bibliografia essenziale

- A. BALDASSARRE** [1], *Diritti sociali*, in *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino 1997, 123 ss.;
- A. BALDASSARRE** [2], *Libertà*, in *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino 1997, 222 ss.;
- N. BOBBIO**, *Eguaglianza e libertà*, Torino 1995;
- P. CARETTI**, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino 2011;
- P. CARETTI**, *Considerazioni conclusive* al convegno del Gruppo di Pisa su “*I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia*”, Trapani 8-9 giugno 2012, in www.gruppodipisa.it;
- L. CARLASSARE**, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in www.costituzionalismo.it, 1/2013;
- E. CHELI**, *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna 1996, 75 ss.;
- C. COLAPIETRO**, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova 1996;
- V. CRISAFULLI** [1], *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984;
- V. CRISAFULLI** [2], *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Padova 1984;
- L. D'ANDREA**, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano 2005;
- P. FALZEA**, *Norme, principi, integrazione. Natura, limiti e seguito giurisprudenziale delle sentenze costituzionali a contenuto indeterminato*, Torino 2005;
- M. S. GIANNINI**, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Il Politico*, 1977, 205 ss.;
- M. S. GIANNINI**, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna 1986;
- E. GROSSO**, *Sentenze costituzionali di spesa che non costino*, Torino 1991;

- A. LOLLO**, *Il paradigma inclusivo della cittadinanza europea e la solidarietà transnazionale*, intervento al Convegno del Gruppo di Pisa su *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia*, Trapani 8-9 giugno 2012, in www.gruppodipisa.it;
- M. LUCIANI**, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino 1990, V, 380 ss.;
- M. LUCIANI**, *Sui diritti sociali*, in AA. VV., *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, a cura di R. Romboli, Torino 1994, 79 ss.;
- M. LUCIANI**, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in www.astrid-online.it, 3/2013;
- T. MARTINES**, *Istituzioni di diritto pubblico*, VII ed., a cura di L. Ventura, Milano 2009;
- T. MARTINES**, *Diritto costituzionale*, XII ed., a cura di G. Silvestri, Milano 2010;
- M. MAZZIOTTI DI CELSO**, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII, Milano 1964, 802 ss.;
- F. MODUGNO**, *I “nuovi diritti” nella giurisprudenza costituzionale*, Torino 1995;
- A. MORELLI**, *Il carattere inclusivo dei diritti sociali e i paradossi della solidarietà orizzontale*, intervento al Convegno del Gruppo di Pisa su *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia*, Trapani 8-9 giugno 2012, in www.gruppodipisa.it;
- C. MORTATI**, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro i comportamenti omissivi del legislatore*, in *Foro it.*, 1970, V, 175 ss.;
- B. PEZZINI**, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano 2001;
- G. POGGI**, *Lo Stato. Natura, sviluppo, prospettive*, Bologna 1992;
- F. POLITI**, *I diritti sociali*, in R. Nania-P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, III, Torino 2006, 1019 ss.;
- G. RAZZANO**, *Lo statuto costituzionale dei diritti sociali*, relazione al Convegno del Gruppo di Pisa su *I diritti sociali*:

dal riconoscimento alla garanzia, Trapani 8-9 giugno 2012, in www.gruppodipisa.it;

G. A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, Roma-Bari 1996;

A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2009;

C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino 2000;

C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali – Relazione al XXVIII Convegno annuale dell’AIC*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 4/2013;

S. SCAGLIARINI, “*L’incessante dinamica della vita moderna*”. *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, relazione al Convegno del Gruppo di Pisa su *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia*, Trapani 8-9 giugno 2012, in www.gruppodipisa.it;

G. SILVESTRI, *Le sentenze normative della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2/1981, 1684 ss.;

G. SILVESTRI, *Intervento*, in *AA.VV., Il metodo nella scienza del diritto costituzionale. seminario di studio (Messina, 23 febbraio 1996)*, Padova 1997 130 ss.;

G. SILVESTRI, *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino 2005;

G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari 2009;

D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e politiche e crisi economica*, relazione al Convegno del Gruppo di Pisa su *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia*, Trapani 8-9 giugno 2012, in www.gruppodipisa.it;

L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità dei diritti sociali*, relazione al Convegno del Gruppo di Pisa su *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia*, Trapani 8-9 giugno 2012, in www.gruppodipisa.it;

- L. VENTURA**, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Torino 1995;
- L. VENTURA**, [2], *Introduzione. Valori costituzionali ed unità nazionale*, in Ventura L. - Nicosia P. - Morelli A. – Caridà R., *Stato e sovranità, Profili essenziali*, Torino 2010;
- L. VENTURA**, [3], *La sovranità. Teorie giuridiche*, in Ventura L. - Nicosia P. - Morelli A. – Caridà R., *Stato e sovranità, Profili essenziali*, Torino 2010;
- L. VENTURA**, [4], *Forme di Stato e forme di governo*, in Ventura L. - Nicosia P. - Morelli A. – Caridà R., *Stato e sovranità, Profili essenziali*, Torino 2010;
- L. VENTURA** [5], *Lo Stato sociale*, in L. Ventura, P. Nicosia, A. Morelli, R. Caridà, *Stato e sovranità. Profili essenziali*, Torino 2010;
- L. VENTURA**, *L'irriducibile crisi della democrazia repubblicana*, in *Studi in onore di Aldo Loiodice*, Bari 2012 e in www.giurcost.org/studi/ventura3.pdf;
- G. VETTORI**, *Diritti fondamentali e diritti sociali. Una riflessione fra due crisi*, in AA. VV., *Diritto civile e principi costituzionali europei ed italiani*, a cura di C. Salvi, Torino 2012, 135 ss.;
- G. ZAGREBELSKY**, *La giustizia costituzionale*, Bologna 1988;
- G. ZAGREBELSKY**, *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, in *Le sentenze delle Corti costituzionale e l'art. 81 u.c. della Costituzione*, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 8-9 novembre 1991, Milano 1993, 113 ss.