

DIRITTI SOCIALI, UNITÀ NAZIONALE E RISORSE (IN)DISPONIBILI: SULLA PERMANENTE VIOLAZIONE-INATTUAZIONE DELLA PARTE PRIMA (QUELLA "INTOCCABILE") DELLA COSTITUZIONE**

1. Sulla "precarietà" economico-finanziaria dei diritti sociali. I diritti dei poveri sono anche poveri diritti? – 2. Sulla inevitabile "inevitabilità" della relazione tra diminuzione (e/o scarsità) delle risorse e "sacrificio" dei diritti sociali, che incide sempre sullo "stato" dell'unità nazionale. – 3. Identità e specificità (in linea generale) dei diritti sociali rispetto ai diritti civili e politici. – 4. Per una almeno tendenziale piena realizzazione dei diritti sociali sono (variamente) importanti, ma (variamente) insufficienti: a) il sindacato di legittimità costituzionale e le altre tutele giurisdizionali; b) il Presidente della Repubblica; c) l'Unione europea. – 5. Sulla sostanziale inutilizzabilità, perché incontrollabile ed arbitrario, del criterio della (in)disponibilità delle risorse o delle risorse (in)disponibili; non può valere il richiamo al pareggio di bilancio, ai limiti del sistema economico o alla globalizzazione. – 6. La compressione-negazione dei diritti sociali incide negativamente sul grado di intensità dell'unità nazionale, della quale gli interessi materiali costituiscono uno degli elementi essenziali. – 7. Diritti sociali (primo il diritto al lavoro) e unità nazionale nella Costituzione repubblicana. – 8. L'unità nazionale, come sintesi delle varie unità parziali (storico-culturale, giuridica, territoriale ecc.), non può prescindere da quella economico-sociale. La Corte costituzionale non è di ostacolo, ma apre, se non proprio non è di stimolo, di certo recentemente, ad una "giusta" riconsiderazione delle risorse disponibili per la realizzazione dei diritti sociali.

1. Sulla "precarietà" economico-finanziaria dei diritti sociali. I diritti dei poveri sono anche poveri diritti?

È noto che, prescindendo, almeno per ora, da ogni pur possibile osservazione sulla genericità, o ambiguità, o non univocità/equivocità¹ e perfino inutilità², della espressione (o del sintagma) "diritti sociali" (peraltro anche testualmente "presente", ora, in Costituzione)³, dei diritti con essa almeno in prima battuta di solito e sicuramente evocati⁴, o "tipici e storici"⁵, cioè di quelli che, pur in un ambito che ne vede continuamente sempre di "nuovi", o apparentemente tali⁶, e comunque diversi da quelli "originari"⁷, in ogni caso vi

* Professore emerito di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Bari [francesco.gabriele@uniba.it]

** Contributo destinato agli *Scritti in onore di Antonio D'Atena*.

¹ M. BENVENUTI, voce *Diritti sociali*, in *"Digesto Discipl. Pubbl."*, Aggiornamento, vol. V, Utet., Torino, 2012, 223 ss. .

² V., al riguardo, A. Spadaro, I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile), in www.associazionedeicostituzionalisti.it rivista n. 4/2011 ed, ivi, anche i riferimenti bibliografici specie *sub* note 2-5.

³ A seguito della revisione del 2001 (l.cost. 18 ottobre, n. 3) del Titolo V della Parte seconda, agli artt. 117, comma 2, lett. m e 120, comma 2, che segna, come è stato detto, l'erompere dei diritti nel sistema delle autonomie: L. CHIEFFI, *L'effettività del principio di uguaglianza negli ordinamenti policentrici: il sistema italiano*, in *"Studi in onore di Gianni Ferrara"*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2005, 712.

⁴ In effetti, all'interno di una categoria ampia, o ampiamente intesa, dei diritti sociali, ve ne sono alcuni di certo contraddistinti dall'essere "droits-créances" piuttosto che "droits-libertés", cioè diritti ad una prestazione non solo "maggiore" e più "consistente", per così dire, ma anche, in qualche misura, "diversa", sotto uno o più profili, rispetto agli altri. Si prescinde, almeno per ora, dalla opinione che ritiene superata, sotto vari aspetti, non solo la distinzione fra diritti civili e politici e diritti sociali essendo "sociali" gli uni e gli altri, ma anche fra diritti "di libertà", non richiedenti una prestazione, e diritti richiedenti, invece, una prestazione sulla base della osservazione secondo la quale vi sarebbero diritti fondamentali classici, "non sociali", che richiedono una prestazione e diritti sociali che non sempre ne richiedono una: v., al riguardo, anche per le indicazioni di letteratura e di giurisprudenza, A. SPADARO, *I diritti sociali ecc.*, cit., 2 ss.

⁵ M. BENVENUTI, *"Diritti sociali"*, cit., 224, preferisce chiamarli così, ed anche "pretensivi e redistributivi" ritenendo ogni altra ulteriore distinzione "solo fonte di confusione ed inutile". Naturalmente, come rilevato dallo stesso A., sono proprio e soprattutto "questi" diritti sociali ad essere legati alla crisi economica anche se, come cercheremo di prospettare, non è detto che debbano essere i soli ad esserne coinvolti.

⁶ V., per es., al riguardo, di recente, S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in www.gruppodipisa.it

rientrerebbero in quanto di certo comportanti una prestazione (in senso stretto, proprio e diretto, potrebbe dirsi), si parla anche di diritti che, già “condizionati”, quasi sempre, e/o quasi tutti, dalla necessità di attuazione della previsione costituzionale innanzitutto ed almeno da parte del legislatore ordinario (“interpositio legislatoris”), lo sarebbero anche “economicamente” (e, perciò, volendo, solo “economico”-sociali e non anche “etico”-sociali) o, se si preferisce, “finanziariamente”⁷, e/o, magari, “dai doveri”⁸, in quanto diritti che “costano”⁹ (anche se, poi, a rigore, “costano” solo “di più”, o solo in un certo senso dato che tutti i diritti “costano”¹⁰ ove si consideri, o si ammetta, che costa sia una scuola sia una caserma dei carabinieri¹²). Sarebbero, cioè, diritti condizionati due volte (la seconda dalla “possibilità”, potrebbe dirsi, della erogazione della prestazione da parte di chi vi sarebbe tenuto a favore di chi ne avrebbe diritto), o “incondizionatamente condizionati”¹³ con conseguenti, possibili forti dubbi non solo in ordine alla erogazione, o alla erogabilità (da considerare quanto meno “incerta”, o “precara”), ma alla stessa qualificazione, o alla attitudine ontologica, per così dire, ad essere identificati, o ricostruiti, se non addirittura a rientrare nel pur, in ipotesi, ampio *genus*, ammessane la configurabilità, della situazione giuridica (attiva) comunque evocata (per es., diritti non assoluti, ma relativi)¹⁴. Il condizionamento “de quo” (ma si parla anche, forse in modo più sofisticato sotto il profilo giuridico-costituzionale perché capace di coinvolgere, con la ragionevolezza, la *teoria dei doveri* e la *teoria della giustizia*, di “sostenibilità finanziaria”¹⁵), come vedremo, si presta, in realtà, ad essere ritenuto giuridicamente inservibile, per così dire, e, comunque, di certo “misterioso” tale essendo, o apparendo, quello della “(in)disponibilità” delle risorse. Esso, anche prescindendo (dalle), o tralasciando le appena richiamate dispute di ordine teorico, siano esse di fonte dottrinale o giurisprudenziale, già incide, o inciderebbe sempre, o normalmente, di certo mai, o quasi mai risparmiandolo del tutto, ma comunque alterandolo, sul “ritmo ordinario delle politiche e dei meccanismi istituzionali, fino al punto di produrre esiti di ridefinizione degli assetti istituzionali” sia sul piano formale sia su quello sostanziale¹⁶ e, più in generale, sulla stessa Costituzione¹⁷, non solo “nazionale”¹⁸ anche perché le costituzioni nazionali, ormai, sia pure entro certi limiti, non sono più (solo)

⁷ V. M. PICCHI, *L'effettività dei diritti sociali: la via della partecipazione*, in www.gruppodipisa.it, la quale, nel riferirsi alla categoria, “oltremodo indefinita”, dei “nuovi diritti sociali”, stigmatizza alcuni, che “sono funzionali ad alcuni bisogni” e non hanno riferimento a prestazioni o rivendicazioni, ma implicano “modalità di accesso che consentano di partecipare” ecc. ..

⁸ Anche di recente, in tali termini, la Corte costituzionale con la sentenza n. 248 del 2011, nella quale, peraltro, si parla di esigenza di assicurare *l'universalità e la completezza del sistema assistenziale*, che, a nostro avviso, potrebbe, se proprio non dovrebbe, essere universale sotto il profilo degli aventi diritto alle prestazioni, e di “limitatezza” delle disponibilità finanziarie senza un qualche parametro oggettivo di controllabilità della stessa neanche da parte della Corte essendo necessario, a rigore, un riferimento in qualche misura almeno ragionevole circa l'impossibilità di destinare risorse a questo anziché a quel settore e viceversa. Può essere interessante notare come di *questione finanziaria*, prima ancora che politica, parlasse già P. CALAMANDREI, *Costituente e questione sociale*, in “*Il Ponte*”, 1945, n. 5, 368 ss. e in ID., *Opere giuridiche*, a cura di M. CAPPELLETTI, Morano, Napoli, 1968, 179, citato da A. PACE, *Diritti di libertà e diritti sociali nel pensiero di Piero Calamandrei*, in P. BARILE (a cura di), *Piero Calamandrei. Ventidue saggi su un grande maestro*, Giuffrè, Milano, 1990, 323-324.

⁹ V., al riguardo, V. MOLASCHI, *Sulla nozione di servizi sociali: nuove coordinate costituzionali*, in www.amministrazioneincammino.it 11 ss. .

¹⁰ V., al riguardo, M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in www.astrid-online.it /rassegna n. 3/2013, 7.

¹¹ Secondo M. LUCIANI, *Costituzione ecc.*, cit., 8, “la concentrazione sui diritti sociali come unici diritti costosi” non avrebbe alcuna giustificazione” in quanto, per l'appunto, tutti i diritti, “in maggiore o minore misura, costano”; a suo avviso, peraltro, “la dottrina italiana, per la verità, lo sapeva da tempo, ma il diffuso provincialismo che l'ha colpita negli ultimi anni le ha fatto riscoprire questa evidente verità solo dopo la traduzione di Holmes e Sunstein”. Il libro richiamato, come è noto, nella versione originale si intitola(va) *The Costs of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, W. W. Norton, New York, 1999; nella traduzione italiana, prontamente avvenuta, il titolo, che sostanzialmente non è cambiato, è: *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Il Mulino, Bologna, 2000.

¹² V., al riguardo, G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 148.

¹³ M. LUCIANI, *Op. loc. ult. cit.*, il quale parla di sottoposizione, quindi, al *Vorbehalt des Möglichen*, cioè alla “riserva del possibile” (disponibilità delle risorse).

¹⁴ V., per tutti, già F. MERUSI, *Servizi pubblici instabili*, Il Mulino, Bologna, 1990, specie 30 ss., ma anche, per es., la sentenza della Corte costituzionale n. 455 del 1990, nella quale si considera erronea la pretesa alla configurabilità di un diritto “soggettivo assoluto ed incondizionato” e chiaramente si afferma la “ragionevole gradualità di attuazione dipendente dalla obiettiva considerazione delle risorse organizzative e finanziarie disponibili” come se davvero fosse possibile una considerazione “obiettiva” delle risorse richiamate.

¹⁵ V., sul punto, G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Ed. Sc., Napoli, 2012, 153, il quale rinvia, per più ampi riferimenti al tema, a A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi economica ecc.*, 8 ss. .

¹⁶ V., al riguardo, A. D'ALOIA, *I diritti sociali nell'attuale momento costituzionale (Relazione di sintesi della I Sessione)*, in www.gruppodipisa.it

¹⁷ V., per tutti, A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione (Relazione conclusiva per l'Italia delle V Giornate italo-ispanso-brasiliane di diritto costituzionale su La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale, Lecce, 14-15 settembre 2012)*, in www.giurcost.org del 21.09.2012 e destinato agli *Studi in onore di A. D'Atena*, nonché S. GAMBINO-W. NOCITO, *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, in www.astrid-online.it

¹⁸ Per quanto riguarda gli effetti della crisi finanziaria ed economica sul diritto dell'Unione, o, volendo, sulla “costituzione” di questa, v., di recente, anche per le indicazioni bibliografiche, G. B. RUOTOLO, *La costituzione economica dell'Unione europea al tempo della crisi globale*, in “*Studi sull'integrazione europea*”, 2012, n. 2-3, 433. Non vi è alcuna presa di posizione, nel richiamo, rispetto al

italiana, o francese ecc., ma euroitaliana, eurofrancese, ecc.¹⁹. Senza trascurare, però, che, in definitiva, “non vi è esperienza giuridicamente significativa che non risulti nella sua struttura ed essenza segnata”²⁰, in qualche modo e misura, da una crisi, sarebbe, poi, ancora più forte, se non risolutivo, in tempo, o in tempi, di crisi non qualsiasi, o collegate a problemi di “sicurezza”²¹, o in senso “romano”, ma “economico-finanziarie”, più o meno devastanti²², o, se si vuole, di situazioni di “emergenza” economica (ove se ne ammetta la “categoria” e la si distingua, magari, dalla crisi)²³, cioè quando le risorse finanziarie diminuiscono, o sono minori, o scarse, proprio, e quasi naturalmente, nei riguardi dei diritti sociali, che, invece, proprio nel rispetto dei principi costituzionali, come vedremo, dovrebbero essere protetti per primi. Già di per sé, come la storia dimostra, di non facile affermazione, o riconoscimento, specialmente a livello comunitario²⁴, questi sono i primi a non poter, o a sembrare di non poter (più) essere “finanziati”, o, comunque, di poter esserlo molto di meno e, quindi, di non poter non subire una sorta di riduzione, o sospensione, o, al limite, soppressione, così determinandosi (o potendo determinarsi) un fenomeno di “superamento” alla rovescia, cioè di involuzione, o evoluzione *in peius*, (della *qualità*, o *intensità*) dei diritti stessi e, quindi, di mutamento della stessa forma di stato²⁵ sia pure, ma in contrasto con la “normale” tendenza storica, in senso peggiorativo per i “governati”, o, almeno, per alcuni di essi (cioè dei più deboli, ovviamente in connessione (con) ed in conseguenza degli inevitabili, o così ritenuti, tagli allo stato sociale: salari dei dipendenti, pensioni, istruzione, ricerca, cultura, servizi pubblici essenziali, ecc.). Sarebbe, così, in ultima analisi, nel vero, sia pure, magari, suo malgrado, ma con crudo realismo, chi ebbe a prospettare i diritti dei poveri (di questi, in definitiva, essendo tali diritti pur nella relativa *relatività* del contenuto del termine “povero” nel tempo ed anche nello spa-

tema, molto dibattuto, della stessa possibilità di parlare appropriatamente di una costituzione europea, reso ancora più vivo ed attuale, come è noto, dall'adozione di una “costituzione” da parte del Trattato firmato a Roma, ma non entrato in vigore, né a quello, più specifico, di una costituzione economica europea. Per il tema in generale, volendo, v. F. GABRIELE, *Europa: la “Costituzione” abbandonata*, Cacucci, Bari, 2008.

¹⁹ Al riguardo v., per tutti, A. MANZELLA, *Principio democratico e integrazione europea*, in “Quad. cost. It.”, 2006, 569.

²⁰ A. RUGGERI, *Corti e diritti, in tempi di crisi*, in www.gruppodipisa.it, 20.

²¹ V., più specificamente al riguardo, tra gli altri, V. BALDINI (a cura di), *Sicurezza e stato di diritto: problematiche costituzionali*, Ed. Univ. degli Studi di Cassino, Cassino, 2005; ID., *Sicurezza e libertà nello stato di diritto in trasformazione*, Giappichelli, Torino, 2004; P. BONETTI, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Il Mulino, Bologna, 2006; P. CARNEVALE, *Emergenza bellica e sospensione dei diritti costituzionalmente garantiti. Qualche prima considerazione anche alla luce dell'attualità*, in “Giur. cost.”, 2002, 4526 ss.; G. BASCHERINI, *L'emergenza e i diritti. Un'ipotesi di lettura*, in “Rivista di diritto costituzionale”, 2003, 3 ss..

²² V., al riguardo, di recente, I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in www.costituzionalismo.it, fascicolo n. 3/2012. Naturalmente, non si vuole dire che, per Santi Romano, non esistessero, o esistessero, le crisi economico-finanziarie, né, tanto meno, prendere posizione su ciò che, in ipotesi, avesse pensato al riguardo, ma solo riferirsi al fatto che, come è noto, si occupò ampiamente della crisi, di certo non irrilevante sotto il profilo degli effetti per così dire “istituzionali”, intesa quale momento di passaggio, o di transizione, attraversato in linea generale da uno Stato. La Ciolli richiama, ovviamente, dell'illustre Autore, “in primis”, ma non solo, la prolusione pisana del 1909 su “Lo Stato moderno e la sua crisi”, in ID., *La crisi dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1969, 23 ss. e non trascura, con riferimenti anche di dottrina, il tema delle “crisi” sotto l'angolo visuale del diritto. Per quanto riguarda Santi Romano, specialmente sul tema della crisi dello Stato, v., di recente, tra gli altri, P. GROSSI, *Lo Stato moderno e la sua crisi (a cento anni dalla Prolusione pisana di Santi Romano)*, in “Riv. trim. dir. pubbl.”, 2011, 1 ss., nonché gli Atti, in corso di pubblicazione, della Giornata di studio (Consiglio di Stato-Associazione italiana dei costituzionalisti) su “Lo Stato moderno e la sua crisi”, Roma, Palazzo Spada, 30 novembre 2011 e, in particolare, le Relazioni di S. CASSESE, *La prolusione romaniana sulla crisi dello Stato moderno e il suo tempo* (anche in www.irpa.eu), di V. TONDI DELLA MURA, *Riflettendo sul centenario della prolusione pisana di Santi Romano: la realtà e l'inquietudine* (destinato agli *Scritti in onore di C. Rossano*) e di L. D'ANDREA, *Complessità sociale e ordinamento giuridico nella prolusione pisana di Santi Romano*.

²³ Su cosa possa, o debba intendersi per “crisi” e per “emergenza” economica, e senza trascurare che anche della seconda parlano, tenendone conto, sia le leggi sia la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, v., tra gli altri, di recente, I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi ecc.*, cit., 2 ss.; sulle accezioni nelle quali il Presidente della Repubblica ha utilizzato la parola “crisi” (politica, sociale, istituzionale, economico-finanziaria ecc.) v., di recente, M. PERINI, *Il Presidente della Repubblica in tempo di crisi*, in “Riv. trim. dir. pubbl.”, 2013, 99 ss..

²⁴ V. tra gli altri, D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e politiche e crisi economica*, in www.gruppodipisa.it, *Relazione al Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa dal titolo “I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Trapani, 8-9 giugno 2012, 5 e P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito europeo*, in www.giurcost.org/studi/Costanzo

²⁵ Secondo F. MODUGNO, *I diritti del consumatore: una nuova “generazione” di diritti?*, in “Scritti in onore di M. Scudiero”, III, Jovene, Napoli, 2008, 1364-65 (nonché in G. COCCO (a cura di), *Diritti dell'individuo e diritti del consumatore. Atti del Convegno 14 dicembre 2007*, Quaderno n. 7 del Dipartimento di diritto per l'economia dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca, Giuffrè, Milano, 2010, 1 ss.), poiché l'evoluzione delle forme di stato comporta un *mutamento nel riconoscimento dei diritti*, tale mutamento “può essere apprezzato sia nel senso di un accrescimento o di una riduzione dei medesimi, sia nel senso di un “superamento” dei diritti della “generazione” precedente in quelli di una “generazione” successiva. Ma superamento (*Aufhebung*) non significa necessariamente annullamento dei primi ad opera dei secondi: “superare” significa, al tempo stesso, “conservare” ed “accrescere” quanto si è conservato, se si è conservato, arricchendolo”.

zio) come, in realtà, dei poveri diritti²⁶ (ma per essi non manca chi li chiama "enfants terribles")²⁷, destinati ad essere sempre più poveri, o, meglio, sempre più deboli e, magari, a scomparire (per giunta senza nessuna garanzia, né certezza, di "rivivere", appena possibile, come per le ipotesi di "affievolimento") in determinate condizioni storiche, specialmente economico-sociali. In definitiva, sembra difficile non avere dubbi sul fatto che, come è stato osservato, al di là dei riflessi sugli equilibri relativi alla forma di governo, al sistema delle fonti, alla forma di stato sul "fronte dei rapporti tra comunità governata ed apparato governante" e su quello "della distribuzione del potere tra apparato centrale ed autonomia territoriale", e ai rapporti interordinamentali, a *pagare le spese* "sono principalmente i soggetti più deboli, gli emarginati, i nuovi poveri che si aggiungono ai vecchi componendo una fascia sociale che si va facendo ogni giorno che passa drammaticamente sempre più larga e priva di adeguati strumenti di tutela"²⁸. Sennonché, considerando che i più deboli sono proprio quelli per i quali tali diritti, come già detto, sono (stati) finalmente riconosciuti dalla Costituzione repubblicana²⁹, contenerli, o, peggio, sopprimerli, o negarli o escluderli dalla sfera giuridica di tali soggetti sarebbe (è) come escludere da una festa, o da una riunione proprio coloro per i quali la festa stessa, o la riunione, è stata indetta ed organizzata³⁰ anche se non senza l'amara presa d'atto del "sentimento di perdurante minorità"³¹ che essi (i diritti, ma anche chi ne avrebbe diritto....) ancora non riescono (o non riuscirebbero) a non ispirare.

2. Sulla inevitabile "inevitabilità" della relazione tra diminuzione (e/o scarsità) delle risorse e "sacrificio" dei diritti sociali, che incide sempre sullo "stato" dell'unità nazionale.

Se non proprio contrastare, si intende, in questa sede, almeno sottoporre ad attenta riflessione questa sorta di tesi della inevitabilità, per così dire (o "ineluttabilità" o "incontrastabilità")³², della permanente, quasi fisiologica precarietà, o instabilità, e del (conseguente, necessario) sacrificio quanto meno soltanto (e, forse, sempre) dei diritti sociali nelle evenienze richiamate quali che siano le cause (ritenute) alla base delle difficoltà (economico-finanziarie) sopraggiunte, o già esistenti o comunque invocate. Appare, infatti, accettata quasi con un senso di fatalità e, comunque, passivamente ed acriticamente, e/o attribuita, magari non sempre a ragione, ad insuperabili vincoli "esterni", specialmente comunitari, peraltro di certo innegabili³³ (talora neanche in una indubbia, perfino insopportabile "intrusività" e in un inammissibile "pedagogismo"), quasi imposti ad una sovranità statale (assunta) impossibilitata a prevenirli, o contenerli, e/o (ormai) incapace di resistere, o di opporsi³⁴, da fonti alla cui formazione, peraltro, lo Stato non è mai estraneo³⁵ e alle quali non

²⁶ Il riferimento, chiaramente, è alla domanda che si poneva, acutamente, PIERRE-HENRI IMBERT nell'articolo *Droits des pauvres, pauvre(s) droit(s)?, Réflexions sur les droits économiques, sociaux et culturels*, in "Revue du droit public", 1989, 739 ss. Molto interessante la ricerca, diretta da DIANE ROMAN per il Centro di ricerche sui diritti fondamentali (CREDOF), intitolata "Recherches sur la justiciabilité des droits sociaux", Université Paris Ouest Nanterre la Défense, Novembre 2010.

²⁷ V., al riguardo, C. SALAZAR, *I diritti sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: un "viaggio al termine della notte"?*, in G. F. FERRARI (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2001, 243.

²⁸ A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, cit., 8, il quale, *sub* nota 15, molto opportunamente richiama M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa* in ID., *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Ed. Sc., Napoli, 2012, 205 ss. .

²⁹ V., al riguardo, S. RODOTÀ, *Repertorio di fine secolo*, Laterza, Roma-Bari, 1999, 124.

³⁰ Sui soggetti "deboli" i richiami alla dottrina e alla giurisprudenza sarebbero tanti: si veda almeno, però, M. AINIS, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in "Pol. Dir.", 1999, 33 ss. .

³¹ Così M. LUCIANI, *Recensione a C. SALAZAR, Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Giappichelli, Torino, 2000, in "Riv. Dir. Cost.", 2001, 291.

³² Così P. CARETTI, *Considerazioni conclusive*, in www.gruppodipisa.it

³³ Come ricordato da R. BIFULCO, *Introduzione*, in F. ANGELINI-M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Jovene, Napoli, 2012, 1-2, le recenti riforme del diritto del lavoro (l. n. 92/2012) e delle pensioni (art. 24 d. l. n. 201/2011, come modificato dal d. l. n. 216/2011) sono state richieste espressamente da regole che l'UE si è data per fronteggiare la crisi (artt. 5 e 8 reg. 1466/97/CE come modificato, in particolare, dal reg. 1175/2011/UE). Né può essere trascurata, ovviamente, la legge costituzionale n. 1 del 2012, di cui diremo anche tra poco, che ha introdotto nella Costituzione il pareggio di bilancio nel contesto degli obiettivi comunitari riguardanti il controllo del disavanzo pubblico.

³⁴ V., al riguardo, G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, cit., 145-6.

³⁵ Il riferimento, ovviamente, è, innanzitutto, ai vincoli comunitari, certamente incidenti sulla sovranità degli Stati membri. Sennonché, a parte eventuali, specifici eccessi, di forma e/o di sostanza, che hanno portato a richiedere perfino il tipo di atto interno da adottare, cioè, nella fattispecie, il decreto-legge (sul punto v., specificamente, almeno M. LUCIANI, *Unità ecc.*, cit., 62), non vi è dubbio che si tratta di decisioni cui anche i singoli Stati partecipano e contribuiscono ad adottare anche se, ovviamente, il peso effettivo di cia-

sempre “deve” limitarsi a dare meccanica esecuzione³⁶. In ogni caso, il tutto sembra avvenire, tuttavia, quanto meno non senza colpa, potrebbe dirsi, perché quasi prescindendo, anzi senza alcuna sensibilità nei riguardi della Costituzione, se non proprio in dispregio, o in violazione, di essa e, più precisamente, di quella sua Parte, la prima, che tutti, o quasi, evidentemente, però, a parole, ritengono, o tendono a ritenere, o semplicemente dichiarano intangibile quando si discute (di necessità, o opportunità) di revisioni costituzionali, dalle quali, peraltro, è pacificamente escluso il principio “solidaristico”.

Non si può non aggiungere, poi, che una *tesi* del genere si riflette anche, ed incide negativamente, su quello che potremmo indicare come lo “stato” dell’unità nazionale (che, in realtà, non essendo qualcosa che si realizza una volta per sempre, ma si costruisce giorno per giorno, da una crisi può essere indebolita, ma anche rinsaldata), della quale tanto si è sempre discusso, già prima e, più o meno costantemente, dopo l’unificazione, e si è ripreso, e ancor più continuato a discutere, com’era ovvio, in occasione della non facile, anzi “difficile”, come è stata definita, celebrazione della ricorrenza del suo recente centocinquantenario, sia pure in un contesto politico-istituzionale non del tutto concordemente “festoso”, nel quale vecchie e non sopite polemiche sono riemerse e nuove ed attuali si sono ad esse aggiunte anche se la “festa”, di certo non “incontestata” magari anche, ma non solo, per le condizioni economiche generali, è stata celebrata, o è riuscita alfine ad esserlo perfino con la sua fissazione per legge e, salvo complicazioni, per il futuro³⁷. La celebrazione, di certo opportuna, se non necessaria, non priva di formalismi non sempre indispensabili, tranne alcune “sensibilità costituzionali” pur sempre esistenti, e “resistenti”, è apparsa rivolta prevalentemente alla ricerca ed individuazione, talvolta perfino esasperata, se non alla esaltazione, e quasi alla caccia, degli elementi (ormai) acquisiti, o da acquisire perché esistenti e non ancora “scoperti” comuni ed unificanti (per es. storici, culturali, di lingua, ecc.) quasi per una legittimazione “ex post”, o una sanatoria, e non anche di altri, in realtà di primaria e non minore importanza non per il passato, ma per il presente ed il futuro (e, però) ancora assenti, o carenti, pur in presenza di una Costituzione che, a suo tempo, non solo li ha energicamente denunciati, ma ha anche, e soprattutto, chiaramente prescritto per il loro recupero proprio nella prospettiva di una più ampia e più vera unità. Non sembra, insomma, che ci si sia “sprecati”, per così dire, pur in una così solenne e storica ricorrenza, salvo qualche eccezione, nella sottolineatura di una Costituzione che, da più di sessanta anni, ha ancora bisogno di essere attuata anziché lasciata alla buona volontà di illustratori “romantici” e di attori, anche bravissimi, senz’altro momentaneamente molto efficaci ma a loro volta senza effetti concreti proprio su quella sua Parte, la prima, che, a differenza della seconda, non solo non è oggetto, più o meno frequente, di auspicî o di proposte di revisione, ma è comunemente ritenuta, per la verità, in buona misura forse solo “a parole”, pressoché intangibile. D’altra parte, le stesse manifestazioni celebrative, più o meno “ufficiali”³⁸, hanno anche “fisicamente” confermato, svolgendosi sostanzialmente sempre tra gli stessi, sia la netta separazione tra “Palazzo”, di pasoliniana memoria, e la c. d. società civile, sia, in particolare, la marginalità, per lo più, degli emarginati, che più non dovrebbero essere tali ai sensi della Costituzione, e ribadito, per così dire, la “suità” delle istituzioni rispetto a chi normalmente le gestisce (o, meglio, è chiamato a gestirle) e, comunque, le frequenta e la estraneità, ad esse, di chi normalmente è ancora (e non dovrebbe essere più tenuto) estraneo pur essendo componente del popolo sovrano non senza, peraltro, una conseguente rappresentazione, anche “plastica”, per così dire, della frattura profonda che in realtà attraversa e divide, sia pure non geometricamente, la comunità vulnerandone e/o impedendone variamente la coesione.

È appena il caso di far presente che il discorso riguarda i diritti sociali in generale. Come osservato, infatti, con la consueta acutezza, anche di recente, pur prescindendo dalle possibili distinzioni di genere sotto il profilo, per es., della “fondamentalità” dei diritti, non sembra dubbio che distinzioni possano operarsi, magari sotto profili diversi, tra specie appartenenti allo stesso genere se non all’interno di una stessa specie anche perché il sacrificio o la garanzia nella pratica non necessariamente deve avvenire, per l’appunto, per genere e neanche per specie, ma può riguardare questo o quello singolarmente e singolarmente possono venire a godere di “destino” anche notevolmente diverso (sicché, ad es., nel campo dei “c. d. diritti sociali, o

scuno può, anzi sicuramente varia e, magari, anche in misura molto consistente, e che, d’altra parte, non mancano mezzi, anche tecnici, per almeno metterli in discussione.

³⁶ V., comunque, per tutti, almeno G. RIVOSECCHI, *L’indirizzo politico fra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007.

³⁷ Si veda, al riguardo, l’interessante, “bonariamente” ironica ed intelligente descrizione-rappresentazione di F. LANCHESTER, *150 anni dell’Unità d’Italia: la dinamica istituzionale tra società civile e classe dirigente*, in “Quad. cost. It”, 2011, 547 ss. .

³⁸ Per molte di quelle cui ha partecipato, con suoi interventi, il Presidente della Repubblica, fra cui quella del giorno della ricorrenza, v. N. MACCABIANI, *La rappresentanza dell’Unità nazionale nella intermediazione politico-istituzionale del Presidente Napolitano*, in www.forumcostituzionale.it (27 marzo 2013), spec. 1-4. Del Presidente v., comunque, almeno G. NAPOLITANO, *Una e indivisibile. Riflessioni sui 150 anni della nostra Italia*, Rizzoli, Milano, 2011.

forse, meglio, “economico-sociali”³⁹, non è detto che il diritto all’istruzione abbia a soffrirne, a motivo della esiguità delle risorse disponibili, nella medesima misura del diritto alla salute, così come quest’ultimo potrebbe risultare ancora meno penalizzato del diritto al lavoro: il più esposto agli effetti derivanti dalla crisi stessa”⁴⁰. Si dovrebbe almeno tendere ad escludere, invece, sia pure non solo per convenzione, l’ipotesi di un “processo di restaurazione”, in astratto mai impossibile, essendo i diritti sociali “i più esposti al soffio impetuoso di un vento idoneo a travolgerli, riportandoli ad uno stadio anteriore a quello segnato dall’avvento di uno Stato sociale avanzato e maturo, in cui i diritti stessi erano pochi e scarsamente o malamente appagati” anche se non si manca di avvertire del rischio di un possibile declassamento *teorico* dei diritti in questione per varie ragioni, non ultime quelle legate alla recente approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2012 in tema di pareggio di bilancio⁴¹. E ciò anche perché, anzi soprattutto perché, per l’appunto, sembra difficile parlare di unità nazionale in assenza di “unitarietà delle condizioni di vita”, il cui rispetto era richiesto esplicitamente, per es., dal Grundgesetz (art. 106, co. 2)⁴².

3. Identità e specificità (in linea generale) dei diritti sociali rispetto ai diritti civili e politici.

Che i diritti sociali siano considerati, o qualificati, a seconda dei termini, e dei criteri adottati, diritti di seconda, o di terza generazione, e comunque “dopo” (nel senso di successivi a) quelli civili e politici (a volte contenuti in una unica generazione, la prima, a volte distinti in due generazioni, la prima e la seconda), è accettabile, e perfino “riscontrabile”, o “verificabile” di certo sul piano storico. A parte la “storicità” propria di tutti i diritti⁴³ e, potrebbe dirsi, dello stesso “diritto” in generale, così, “storicamente”, sembra siano andate, almeno in linea generale, effettivamente le cose⁴⁴ sia pure, però, senza mai dimenticare che i diritti in questione (cioè quelli sociali) hanno riguardato, e continuano (o possono continuare) a riguardare, in concreto, non tutti, ma (solo) chi non avrebbe potuto, e non potrebbe godere dei primi (cioè di quelli civili e politici) pur essendone, magari, divenuto (come tutti) formalmente titolare o non essendone stato mai (o non essendone) formalmente escluso dalla titolarità⁴⁵. È, invece, meno sicuro che ciò possa essere accettato (almeno in assoluto e senza, magari, talune necessarie distinzioni e specificazioni, che finiscono con il richiedere spesso “bilanciamenti” specifici e caso per caso⁴⁶), quasi automaticamente, o pacificamente, sulla base delle sole categorie di appartenenza sotto un profilo logico e qualitativo, per così dire, o, potrebbe dirsi (ma con terminologia più appropriata, ed usata, in altre aree e per altri istituti giuridici e, per es., per le fonti del diritto) “potestativo” o “gradualistico” sia pure senza entrare, con ciò, nello specifico e nel merito dell’affermazione secondo cui la differenza tra i diritti fondamentali classici e quelli cosiddetti sociali sarebbe “solo di natura *graduale*” essendo “implicita” nei secondi “la caratteristica di rendere effettivi i primi, e viceversa”⁴⁷. Non sembra, insomma, quanto meno non meritevole di riflessione l’ipotesi che i diritti sociali vengano (o possano venire) “dopo”, o siano (o possano essere) “successivi” anche per importanza⁴⁸, o qualitativamente, a quelli

³⁹ Per i quali l’A. rileva, già nel “sommario” (pag. 1), una tendenza “recessiva” rispetto a quella, “espansiva”, dei diritti “etico-sociali”.

⁴⁰ Sul punto v., anche per il virgolettato, A. RUGGERI, *Il futuro dei diritti fondamentali: viaggio avventuroso nell’ignoto o ritorno al passato?*, in www.federalismi.it n. 4/2013, 2 ss. .

⁴¹ A. RUGGERI, *Op. loc. ult. cit.*, 3.

⁴² V., sul punto, C. JOERGES, *Può lo stato sociale sopravvivere all’integrazione europea?*, in www.europeanrights.eu/relazioni, 23.10.2011, 4, il quale richiama, sub nota 8, il pensiero di J. HABERMAS.

⁴³ Sulle libertà e i diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo v., per tutti, P. RIDOLA, *Libertà e diritti nel sistema costituzionale*, in R. NANIA-P. RIDOLA, *I diritti costituzionali*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2001, 3 ss. e R. NANIA (a cura di), *L’evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali. Saggi e casi di studio*, Giappichelli, Torino, 2012.

⁴⁴ V., per tutti, P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, II ed., Giappichelli, Torino, 2005, 400.

⁴⁵ Rileva M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, cit., 224, che “incrociando l’analisi storica, da un lato, e tipologico-classificatoria (*id est* strutturale e funzionale), dall’altro, i diritti sociali, oltre a a) sorgere poco prima della metà del XIX secolo come esito rivendicativo delle classi subalterne e come prodotto della questione sociale [e delle sue continue “metamorfosi”], b) hanno la struttura dei diritti di prestazione e c) svolgono la funzione di diritti di redistribuzione.

⁴⁶ V., in tema, le interessanti osservazioni, e i puntuali esempi, di R. BIN, *Diritti e fraintendimenti: il nodo della rappresentanza*, in www.robertobin.it/articoli/dirfr.it.htm

⁴⁷ P. HÄBERLE, *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo*. Saggi, Giuffrè, Milano, 2003, 193, del quale v. anche l’interessante prospettazione dei diritti fondamentali come diritti fondamentali sociali e l’organico discorso sui diritti fondamentali, ivi compresi quelli sociali, nel cosiddetto “stato delle prestazioni”.

⁴⁸ Per interessanti riflessioni sul tema sotto tale profilo e, per es., della (inter) dipendenza dei diritti civili e politici da quelli economico-sociali e/o viceversa v., in particolare, C. SALAZAR, *I diritti sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea: un “viaggio al termine della notte”?*, cit., 239 ss. .

civili e politici (per questi ultimi, invece, potrebbe ritenersi “non casuale” che siano sorti “in un momento successivo a quelli civili”⁴⁹). Sotto un aspetto strettamente logico, infatti, a parte il rilievo, peraltro non trascurabile, che la classificazione per “generazioni” (nel frattempo giunta al quarto, se non già al quinto grado⁵⁰, e, in una certa logica destinata inevitabilmente ad allungarsi, l’ultima potendo sempre divenire la penultima con la nascita, se non l’ “invenzione”, tra l’altro, di diritti sempre “nuovi”, anche se non necessariamente “altri” e, però, spesso, a differenza di quelli già costituzionalmente previsti e disciplinati, e sol per questo “limitati”, anche “senza limiti”⁵¹), non riguarderebbe i diritti, ma “l’evento storico del loro riconoscimento giuridico, cioè della loro inclusione tra i “diritti di cittadinanza”⁵², sarebbero dovuti venire (o verrebbero) *prima* quelli che rendono possibili, o effettivi (o, per certi versi, perfino “superflui”), e, comunque, dai quali “dipendono” gli altri (o, almeno, il loro concreto esercizio), storicamente riconosciuti *prima*, anche perché almeno alcuni di essi rispondono, magari, a bisogni di una “primarietà” maggiore, o più stringente, rispetto a quelli ai quali rispondono gli altri con essi libertà ed uguaglianza non solo non essendo, come invece ritenuto (artificiosamente?) in precedenza, incompatibili, ma il principio, al contrario, realizzandosi effettivamente⁵³. D’altra parte, sono (quanto meno divenuti) tutti costituzionali se non altro ed intanto perché tutti costituzionalmente previsti e, sia pure variamente, disciplinati e garantiti (la non uniformità della disciplina è in stretta correlazione con il fatto che dei diritti in questione, un po’, ormai, come tutte, la nostra Costituzione, per es., contiene, così distinguendosi fra quelle coeve⁵⁴, un’ampia specificazione distribuita addirittura, ma non senza motivo, in due Titoli della sua Parte prima – “Rapporti etico-sociali” e “Rapporti economici”- e che tali diritti sono numerosi e di per sé diversi quanto ai soggetti attivi o beneficiari, ai soggetti passivi, all’oggetto ecc.⁵⁵ tanto di costituire un *arcipelago*⁵⁶ anche se per certi versi il *primo* sembra da ritenere il diritto al lavoro ed anche se proprio la Costituzione qualifica “fondamentale” solo il diritto alla salute: art. 32. primo comma). Non sembra dubbio, infatti, che, almeno per alcuni dei diritti civili e dei diritti politici, i quali, comunque, nelle predette classificazioni, sempre precedono i diritti sociali (che sono di seconda o di terza generazione a seconda che i civili e i politici siano considerati insieme o distintamente, cioè una sola, o due generazioni quelli politici essendo, al loro volta, comunque “successivi”⁵⁷), il loro godimento effettivo, ancorché solennemente proclamati e, magari, anche “garantiti” con varie previsioni rispetto al semplice riconoscimento, dipenda molto, se non completamente, dalla possibilità concreta (per il titolare) di esercitarli, cioè dal godimento di vere e proprie condizioni di fatto o, se si vuole, di “precondizioni”. Queste, in quanto tali, cioè pre-condizioni, una volta “giuridicizzate” come pretese (meglio, come “diritti” sociali) dalla Costituzione, se, per un verso, non incidono (o, almeno, non sono ritenute incidere) sulla costituzionalità sostanziale, cioè sulla dignità, o il “grado” (costituzionale) che la Costituzione riconosce ai primi, cioè ai diritti civili e politici, ai quali, pur condizionandone l’esercizio effettivo, non sono (almeno formalmente) anteposte, per l’altro, pur nella loro “strumentalità”, o proprio a causa di essa, non sono dalla Costituzione stessa neanche, e di certo, a questi “posposte” (ovviamente quanto alla predetta dignità e al predetto “grado” giuridici). Dovrebbe, anzi, considerarsi, a nostro avviso, l’opportunità, se non la necessità, di non “esaltare” troppo, per così dire, la “strumentalità” perché una pretesa di quelle in questione, cioè un diritto sociale, ha un fondamento pieno ed assoluto in se stesso essendo espressione di esigenze primarie ed autonome, per certi versi più fondamentali di altre queste essendo, o apparendo, in una certa logica, più rinunziabili (la “strumentalità”, insomma, non deve essere utilizzata per “svilire” l’importanza dei diritti in questione). Le (eventuali) diversità tra gli uni gli altri possono consistere solo

⁴⁹ Così F. MODUGNO, *I diritti del consumatore* ecc., cit., 1370.

⁵⁰ F. MODUGNO, *I diritti* ecc., cit., 1368 ss., per es., ne individua quattro (dubitativamente la quarta), ma considerando una (la prima) comprensiva dei diritti civili e politici e precisando che all’interno di ciascuna generazione, che è concetto di genere, potrebbero individuarsi distinzioni di specie, anch’esse contraddistinte dalla gradualità di emersione e di riconoscimento (come, per l’appunto, avvenuto per i diritti civili e per quelli politici).

⁵¹ Sul “fenomeno”, e sul tema, v., *ex multis*, M. CARTABIA, *In tema di “nuovi” diritti*, in “Studi in onore di Franco Modugno”, vol. I, Ed. Sc., Napoli, 2011, 625 ss. (anche per le parole “senza limiti”); A. RUGGERI, *Il futuro dei diritti fondamentali: viaggio avventuroso nell’ignoto o ritorno* ecc., cit. (anche per il termine “invenzione”); F. MODUGNO, *I diritti del consumatore* ecc., cit., 1363 anche con riferimento alla stessa nozione di “generazione di diritti”.

⁵² V. sul punto, con interessanti osservazioni, R. BIN, *Diritti e fraintendimenti: il nodo della rappresentanza*, cit., 1.

⁵³ V., tra gli altri, P. CARETTI, *I diritti fondamentali* ecc., cit., 402.

⁵⁴ A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in “Enc. Giur.”, XII, Roma, 1989, 13 ss. .

⁵⁵ V. un articolato e ragionato elenco in M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, cit., 249 ss. .

⁵⁶ A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, cit., 29.

⁵⁷ V., al riguardo, per tutti, F. MODUGNO, *I diritti del consumatore* ecc., cit., del quale v., però, già *I diritti della terza generazione. La tutela dei nuovi diritti*, in “Parlamento”, 1989, 53 ss. , che è un estratto sintetico della Relazione, dal titolo “La tutela dei “Nuovi Diritti”, presentata dal Maestro al Convegno “Nuovi diritti nell’età tecnologica” svoltosi a Roma, presso la Luiss, nei giorni 5 e 6 maggio 1989. Sui “nuovi diritti” v., comunque, tra gli altri, M. CARTABIA, *In tema di “nuovi diritti”*, cit., 626 ss. .

in alcuni aspetti, che sono quelli ricollegabili al fatto che, spesso, almeno in parte, occorre (o può occorrere) l'esercizio dell'obbligo di *facere* da parte del legislatore e/o della pubblica amministrazione per il quale la stessa Costituzione prefigura variamente il *quid*, l'*an*, il *quando* e, magari, il *quomodo*, ma prevede, e comunque non esclude, una tutela giurisdizionale, che, legata com'è al predetto obbligo di *facere*, cioè all'attuazione da parte del legislatore e/o dell'amministrazione, la rende, o può renderla, più complessa e più condizionata dalla concretezza e dai caratteri dei singoli (come già detto alla fine del n. 2), ma non altera, o può essere ritenuta non alterare la "dignità" costituzionale dei diritti sociali, la cui sola presenza in Costituzione è, comunque, quanto meno un dato da cui nessun interprete (o, forse meglio, nessuna "interpretazione") può prescindere in nessuna circostanza⁵⁸. Non bisogna dimenticare, d'altra parte, che le garanzie, consistendo, spesso, in ultima analisi, nella possibilità, da parte degli interessati (o, se si vuole, dei "titolari"), di rivolgersi al giudice, si risolvono, per lo più, nella eliminazione, neanche necessariamente in linea generale, di discriminazioni, omissive o diversamente operanti, ma non, come sarebbe necessario, in interventi (che possono solo essere "indotti") pubblici generali rivolti a determinare per tutti gli aventi diritto le condizioni di eguaglianza sostanziale dalla Costituzione prescritte ai fini della possibilità effettiva dell'esercizio dei diritti civili e politici o, se si vuole, della "effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (come, ad esempio, programmi rivolti ad assicurare più occupazione, redditi più elevati, o più adeguati, maggiore protezione sociale e, insomma, politiche economico-sociali in questo senso).

4. Per una almeno tendenziale piena realizzazione dei diritti sociali sono (variamente) importanti, ma (variamente) insufficienti:

a) il sindacato di legittimità costituzionale e le altre tutele giurisdizionali

Da queste osservazioni di ordine generale (a parte la, o una minore attenzione nei riguardi dei diritti "economico-sociali", che non manca di essergli attribuita pur rimanendo, forse, ancora il custode privilegiato dei diritti fondamentali⁵⁹, rispetto alle Corti europee, ritenute più "sensibili" essendo coinvolte non casse "europee", per così dire, ma casse statali, cioè dello, o degli Stati caso per caso "condannati"⁶⁰), non sembra potersi salvare (o può salvarsi, comunque, solo parzialmente, nonostante qualche affermazione, magari solo "sfuggita" dalla penna del Relatore, pur nella sua non incontrovertibilità⁶¹ e anche quando bilancia, e pospone, un principio con quello della salvaguardia di un diritto fondamentale⁶²) il nostro sindacato di legittimità costituzionale (ma l'osservazione può estendersi, *mutatis mutandis*, a tutti i giudici, o, meglio, a tutte le giurisdizioni "nazionali"), se e quando viene promosso, pur considerato nella ampia e varia articolazione delle decisioni, specie di accoglimento, cui fa ricorso il giudice delle leggi, fra le quali, in particolare, le sentenze "additive" (che, con i limiti derivanti dalla distinzione tra quelle di *garanzia*, ove riferita "anche" ai diritti sociali, e quelle di *prestazione*, potrebbero estendere anche un dare o un fare non senza utilizzare, ove necessario, il "tertium comparationis") e, magari, quelle eventualmente "restaurative-restitutive" (e ciò nella piena, anche se un po' amara consapevolezza, che la vera tutela dei diritti sociali finisce spesso con il consistere proprio in quella, con tutti i suoi limiti, giudiziaria mentre dovrebbe occuparsene molto di più il legislatore ordinario⁶³).

⁵⁸ Sulla interessante e delicata problematica v., di recente, anche per i riferimenti bibliografici, M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, cit., 240 ss. .

⁵⁹ A. CELOTTO, *Dalla Corte dei diritti alla Corte dei conflitti: recenti sviluppi nella giurisprudenza e nel ruolo della Corte costituzionale*, in www.ricercaitaliana.it/prin/unitaop2005122434002htm .

⁶⁰ V., sul punto, con ampia citazione della dottrina che perviene a non coincidente esito ricostruttivo, A. RUGGERI, *Corti e diritti*, in tempi di crisi, in www.gruppodipisa.it , 21.

⁶¹ Il riferimento è ad un passaggio della sentenza n. 26 del 1999, da cui quasi prende l'avvio, per così dire, o inizia, il noto lavoro di C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Giappichelli, Torino, 2000, richiamato da M. LUCIANI nella *Recensione* a tale lavoro, in "Riv. Dir. Cost.", 2001, 290-291, teoricamente aperto a due contrapposte "leggibilità", ma molto discutibile se "contro" i diritti sociali pur nella graduazione e, quindi, nella pluralità più o meno ampia della (intensità della) tutela giurisdizionale, del seguente tenore: "Al riconoscimento della titolarità dei diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi ad un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale. Il principio di assolutezza, inviolabilità e universalità della tutela giurisdizionale dei diritti esclude, infatti, che possano esservi posizioni giuridiche di diritto sostanziale senza che vi sia una giurisdizione dinanzi alla quale esse possano essere fatte valere".

⁶² Sentenza n. 10 del 2010, nella quale bilancia e sacrifica il principio della ripartizione costituzionale delle competenze Stato-Regioni, sulla quale v. la dottrina citata nelle note successive.

⁶³ V., sul punto, D. BIFULCO, *I diritti sociali in progress*, in www.gruppodipisa.it

Se, infatti, di certo non può negarsi né l'effetto diretto di estensione, spesso, di un dato trattamento, né quello "sollecitatorio", per così dire, nei riguardi del legislatore, o "monitorio" verso la "protezione" di situazioni soggettive indebitamente "sacrificate", non sembra ugualmente dubitabile che la Corte costituzionale si muova nell'ambito del rispetto del principio di uguaglianza e non possa, o, talora, preferisca non andare oltre, o forzare, i vincoli, o, in una certa prospettiva, le "trappole" derivanti dalla ragionevolezza, dal bilanciamento, dalla discrezionalità del legislatore, con il connesso, invocato rischio di un giudizio "politico", che le impedirebbe anche di indicare misure alternative a quelle ritenute costituzionalmente *borderline*⁶⁴, ecc. . Non può meravigliare, così, che la Corte possa risultare condizionata dalla preoccupazione di considerare il livello dell'eguaglianza, della non illegittimità, di per sé, di una riduzione di determinate prestazioni, dalla non unidirezionalità del principio di uguaglianza, dalla specificità di una fattispecie pur riduttiva della socialità, o, meglio, del grado di socialità di una determinata legge, dalla (asserita) limitatezza delle risorse disponibili, dalla ammissibilità, in talune circostanze, di una revisione *in peius*, ecc.⁶⁵, ma anche, per es., dalla "impraticabilità", a suo avviso, di "ipotesi" di dichiarazione di incostituzionalità di uno specifico tributo sotto il profilo della carenza di progressività in quanto tale carattere andrebbe valutato in riferimento al sistema tributario considerato nel suo complesso e non, per l'appunto, e magari, "anche" ai singoli tributi⁶⁶. Si tratta, infatti, di uno strumento (e di un giudice) che, di certo, non trascura, anzi considera anche con sensibilità il problema della dignità della persona⁶⁷ (che, in quanto tale, non dovrebbe mai, o quasi mai, soccombere, come pure, invece, talora sembra avvenire⁶⁸), della sua salvaguardia e, più in generale, della sua tutela dal bisogno, ecc. Non potrebbe dirsi, intanto, e però, che esso prescinda, o riesca, o possa prescindere comunque dalla esigenza (per la verità dalla Corte particolarmente "avvertita" solo a partire da verso la fine degli anni '80 dopo una certa qual "disponibilità"⁶⁹) dell'equilibrio finanziario ex art. 81 Cost. (peraltro, e/o per giunta, recentemente, forse⁷⁰, "rinvigorita", o resa "più stringente" da una apposita, anche se "richiesta", se non "imposta", e magari anche per questo, affrettata⁷¹, pur nella indubbia specificità del contesto internazionale⁷², revisione

⁶⁴ V., per es., la sentenza n. 141 del 1980.

⁶⁵ V., al riguardo, tra gli altri, M. MIDIRI, *Diritti sociali e vincoli di bilancio nella giurisprudenza costituzionale*, in "Scritti in onore di Franco Modugno", vol. III, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, 2235 ss., ma anche M. BENVENUTI, voce *Lavoro (principio costituzionale del)*, in "Enc. Giur.", vol. XX, Roma, 2010, 10 ss. e ID., *Diritti sociali*, cit., 262 ss.; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2000, specialmente 39 ss. e 127 ss.

⁶⁶ V., al riguardo, M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti ecc.*, cit., 8.

⁶⁷ Sul quale v., anche per gli ampi riferimenti bibliografici, M. RUOTOLO, *Appunti sulla dignità umana*, in "Scritti in onore di Franco Modugno", IV, Ed. Sc., Napoli, 2011, 3123 ss. .

⁶⁸ V., sul punto, anche per l'indicazione di pronunzie della Corte costituzionale che non si manterrebbero in tutto fedeli all'osservanza dell'"imperativo categorico" cui tutti, invece ("individui, collettività, apparato governante") sarebbero tenuti, A. RUGGERI, *Corti e diritti ecc.*, cit., 24 ss., nonché, tra gli altri, D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli, 2003, specie, ma non solo, 127 ss. .

⁶⁹ Per una analisi anche "temporale", per così dire, cioè per una sorta di periodizzazione dell'indirizzo della Corte al riguardo, v., per es., M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, cit., 270 ss. .

⁷⁰ Non tutti ne danno la stessa valutazione, o se si preferisce, interpretazione pur nella prevalenza della convinzione di una inevitabile incidenza negativa sui diritti sociali complessivamente considerati, o, se si vuole, sul "sistema" di tali diritti e, magari, su tutti i diritti e, naturalmente, in tutti gli Stati interessati anche se non si manca di sottolineare una incidenza maggiore in quelli più deboli (per es., S. GAMBINO, W. NOCITO, *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, in www.astrid-online.it, 1 ss.): v., tra gli altri, ex multis, M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, cit., 273 ss.; A. BRANCASI, *L'obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.*, in "Giur.cost.", 2012, 1685 ss.; ID., *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio. Effetti sui rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano*, in www.gruppodipisa.it; N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in www.amministrazioneincammino.it, 2011; ID., *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in www.astrid-online.it, 2012 e in "Il Filangieri", Quaderno 2011, Jovene, Napoli, 2012, 89 ss.; tale "Quaderno", intitolato "Costituzione e pareggio di bilancio", è, nella parte prima, interamente dedicato al tema e contiene contributi di A. BRANCASI (7 ss.), R. PERNA (19 ss.), P. DE IOANNA (45 ss.), G.L. TOSATO (81 ss.), G.M. SALERNO (145 ss.), D. CABRAS (177 ss.), G. GORETTI (203 ss.), G. SCACCIA (211 ss.), R. BIFULCO (249 ss.) e C. DECARO (267 ss.) e, nella parte seconda, dell'ARSAE, *Drafting legislativo 2011* (299 ss.); G. BOGNETTI, *Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in www.rivistaaic.it n. 4/2011 del 15.11.2011; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in www.astrid-online.it/rassegna n. 174 (06.02.2013), che è pressoché identico a quello della relazione conclusiva presentata al 58° Convegno di studi amministrativi, Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2012 ("Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità"); D. DE GRAZIA, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del Legislatore)*, in "Giur. Cost.", 2012, 2483 ss. .

⁷¹ Come rilevato da M. MAZZIOTTI, *Note minime sulla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1*, in "Giur.cost.", 2012, 3791 ss., la legge "de qua" è stata approvata "con tanta sollecitudine".

⁷² V., al riguardo, anche comparatistiche, per così dire, di M. LUCIANI, *Conclusioni*, in F. ANGELINI-M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Jovene, Napoli, 2012, 57 ss. .

costituzionale⁷³, com'è ovvio non indifferente, quanto a rischi, in particolare proprio per i diritti sociali⁷⁴ e per le stesse Regioni⁷⁵) e delle condizioni generali della comunità. Ha però, anche, ed in definitiva, almeno in notevole misura, di per sé, o, per così dire, quasi fisiologicamente, le armi spuntate rispetto al problema della effettiva attuazione dei diritti sociali perché la Corte, al di là della valutazione della sua giurisprudenza complessiva in questo o quel settore⁷⁶, gioca, e non può non giocare, in definitiva, che "di rimessa" potendo, o riuscendo, al più, soltanto a "sfruttare", anche se al massimo possibile, le scelte costituzionalmente "sbagliate" del legislatore, ma non, almeno in generale, le *non scelte*, cioè la sua inerzia⁷⁷ ed è comunque condizionata, oltre che dall'*an* del suo coinvolgimento e dalla specificità della fattispecie, cioè della *quaestio*, dal suo ruolo comunque, almeno in prima battuta, geneticamente *demolitorio* e, in ogni caso, non libero di introdurre una qualche originariamente "sua" disciplina neanche quando è *creativo* perché, crisafullianamente, decide pur sempre *a rime obbligate* e non può non tenerne conto in ogni sua "manipolazione". "Va sempre tenuto presente", insomma, "in termini generali, che le scelte fondamentali in tema di diritti sociali (nonché, più in generale, di politica economica, ad essi strettamente correlata), sono certamente al di fuori dell'intervento dei giudici e dell'intervento delle Corti costituzionali e che è la forza dei soggetti storici, non quella di qualsivoglia giudice, sia pure di prime cure o di rango apicale, nel tradursi in realtà giuridica, a determinare, in un senso o nell'altro, tali scelte"⁷⁸.

b) il Presidente della Repubblica

Un discorso potrebbe aprirsi anche per quanto riguarda il Presidente della Repubblica, il quale sembra aver ricevuto dalla Costituzione una sorta di titolo doppio per intervenire nella materia "de qua" perché può, anzi deve, o dovrebbe farlo "normalmente", quando sia coinvolto un diritto sociale, o più di uno, come ogni altro "bene costituzionale", ma anche e specificamente in relazione all'unità nazionale (che, secondo l'art. 87, egli "rappresenta"), del resto non in contrasto, ma convergente con i primi in funzione dell'obiettivo della partecipazione di tutti i lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale di cui all'art. 3, II comma, Cost. . Per quanto non sia, per la Costituzione, e salvo le riflessioni, ancora da mettere bene a fuoco, indotte, o suggerite, dalle particolarissime, attuali circostanze (ivi compreso l'eventuale "bisogno di Presidente"⁷⁹ prima e dopo la "rielezione"), "il centro politico del sistema costituzionale"⁸⁰, non può considerarsi ad esso estranea, infatti, o del tutto estranea, anche una opera, se non di "produzione", o di "creazione", almeno di "promozione" (indiretta) e anche di oggettiva partecipazione alla formazione della unità nazionale me-

⁷³ V., infatti, la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale", che, in particolare, sostituisce l'art. 81, premette un comma all'art. 97 e modifica gli artt. 117 e 119 della Costituzione; v., altresì, la legge ordinaria 24 dicembre 2012, n. 243, recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione" sulla quale v., tra gli altri, di recente, oltre agli AA. appena citati, R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in www.federalismi.it n. 6/2013 del 13 marzo 2013.

⁷⁴ Li si veda, prospettati già prima della approvazione, per es., da A. RAUTI, *La "giustizia sociale" presa sul serio. Prime riflessioni*, in www.forumcostituzionale.it del 22 dic. 2011.

⁷⁵ M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di controriforma dell'autonomia regionale e locale*, in www.federalismi.it n. 4/2012 del 19 dic. 2012.

⁷⁶ Il lavoro quale principio e diritto costituzionale risulterebbe, per es., depotenziato ed affievolito dalla giurisprudenza costituzionale nel suo complesso sia pure nella non uniformità dei vari periodi nei quali può essere distinta: v., al riguardo, M. BENVENUTI, voce *Lavoro (principio costituzionale del)*, cit., 9.

⁷⁷ Emblematica, anche se non la sola, appare, in tal senso, per es., la sentenza n. 185 del 1998, nella quale la Corte riesce ad affermare, bensì, un diritto, ma pur sempre nei limiti ed all'interno della fattispecie di cui al giudizio (v., in particolare, la lettera b) del n. 10 della parte in diritto).

⁷⁸ M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, cit., 260., il quale richiama, in nota, per il (da noi riportato in) corsivo, L. ELIA (*Giustizia ecc.*, in *Quad. cost. II*, 1984, 16) e, per l'ultima osservazione, G. FERRARA (*Corte costituzionale e principio di uguaglianza. Relazione*, in N. OCCHIOCUPO (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Bologna, 1978, 101; molto interessanti le considerazioni sul tema, di recente, di A. RUGGERI, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in www.federalismi.it n. 17/2013, specie 20 ss. .

⁷⁹ V. P. SIMONCELLI, *Tra sovranità e rappresentanza, il "bisogno di Presidente"*, in www.federalismi.it n. 8/2013.

⁸⁰ M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni ecc.*, cit., 14-15, il quale accenna, bensì, anche ad eccessi nell'uso del potere di esternazione, che, però, a nostro avviso potrebbero non rinvenirsi in quelle (esternazioni) che fossero rivolte, per es., proprio alla promozione, per quanto con esse possibile e costituzionalmente legittimo, dell'unità nazionale, alla quale, peraltro, può, e dovrebbe ispirarsi nell'adozione di tutti gli atti di sua competenza e in tutti i comportamenti istituzionalmente rilevanti. L'A. ribadisce la centralità del Parlamento nella nostra forma di governo, ed un suo ruolo più importante, per così dire, rispetto a quello, per il quale raccomanda una visione "moderata", del Presidente della Repubblica, anche per quanto riguarda l'"unità nazionale", non dovendosi trascurare né la monocromaticità dell'organo né la mancanza di garanzia in ordine al fatto che con "inquinati diversi da quelli che hanno saputo dipanare le sempre più intricate matasse istituzionali delle ultime legislature non s'abbia poi a doversi pentire di un eccesso di esaltazione dei poteri presidenziali": *La gabbia del Presidente*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it riv. n. 2/2013, 10.

dian­te l'attuazione e la tutela, se non l'imposizione⁸¹ (cui do­vrebbe permanentemente "ispirare", e, comunque, sempre riferirsi nell'esercizio di qualsiasi sua competenza e, per es., in sede di promulgazione della legge⁸², ma anche di autorizzazione alla presentazione di un disegno di legge, di emanazione di un decreto-legge, ecc.). Intendendo, infatti, l'unità in senso costituzionalmente pieno, per così dire (come, del resto, si do­vrebbe sempre fare), e non, per es., con esclusivo riferimento al profilo politico-territoriale di cui all'art. 5 né, tanto meno, come mera espressione priva di contenuto o di contenuto per così dire "aperto", il Presidente potrebbe non (dover) semplicemente "rappresentare" ("rappresentatore" anziché mero "rappresentante"), ma, ovviamente nei limiti dei suoi vari poteri (di freno, di stimolo, di garanzia, "passiva" o "attiva"⁸³, di indiriz­zo politico costituzionale, ecc.), che non sono pochi, ancorché vari ed eterogenei, né irrilevanti specie se esercitati in modo "costituzionalmente" determinato ed impegnato (ed a prescindere dalla "predeterminazio­ne" del suo ruolo, che, a rigore, dovrebbe essere quello che "risulti", o possa desumersi, dall'insieme delle singole funzioni, e dal loro esercizio, e non, con discutibile ed apodittica inversione, assunto aprioristicamen­te, ma senza obiettivo fondamento, per orientare l'esercizio di queste), contribuire costantemente a rendere sempre più corrispondente alle chiare ed inequivoc­he prescrizioni costituzionali o, se si vuole, ai principi co­stituzionali, che di per sé costituiscono formazione e rappresentanza dell'unità nazionale, bensì, ma di una unità non necessariamente solo "trovata" perché, magari, ha contribuito a formare. E ciò, naturalmente, sempre, cioè permanentemente, o ordinariamente, ma, com'è ovvio, proprio ed in particolare in presenza di crisi economico-finanziarie, cioè quando gli ostacoli di "ordine economico e sociale" diventano, o sembrano diventare più consistenti e in misura ancora maggiore e più acuta sono percepiti e vissuti⁸⁴ e, venendo me­no, o fortemente attenuandosi la solidarietà, specialmente alle condizioni dell'unità e alla sua stessa soprav­vivenza sono (o possono essere) inferte ferite profonde e non facilmente sanabili.

⁸¹ V., di recente, F. FERRARI, *Ma non era una Repubblica? Sul ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica dopo Cor­te cost. 1/2013*, in www.federalismi.it n. 13/2013, 12 ss., il quale, pag. 13, richiama opportunamente le "prestazioni di unità" di A. BAL­DASSARRE e C. MEZZANOTTE nel loro classico *Gli uomini del Quirinale*, Laterza, Roma-Bari, 1986 e, pag. 15, parla del Presidente, anche per quanto riguarda l'unità nazionale, cioè, in definitiva, i principi costituzionali, come l'ultimo baluardo politico che la Costituzione pone all'interno del circuito politico ed a sua garanzia (politica, quella "giuridica" spettando alla Corte).

⁸² Al riguardo v., per es., C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in "Rivista di diritto co­stituzionale", 2002, 171 ss. .

⁸³ V. F. GIUFFRÈ, *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra "garanzia passiva" e "attivismo garantista"*, in www.forumcostituzionale.it

⁸⁴ Per spunti sul tema, anche se, in linea generale, non può non rimarcarsi una tendenza a non considerare adeguatamente l'unità anche sotto il profilo, in realtà assolutamente da non sottovalutare, "economico-sociale", per così dire, e, rispetto ad essa, un ruolo non solo di "custode", ma anche "positivo", v., tra gli altri, G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica*, in F. ANGELINI-M. BENVENU­TI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Jovene, Napoli, 2012, 318 ss.; C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario ecc.*, 171 ss. e spec. 192 ss.; M. DOGLIANI, *Il "potere di e­sternazione" del Presidente della Repubblica*, in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997, 221 ss.; A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Il Presidente della Repubblica tra unità maggioritaria e unità nazionale*, in "Quad. cost. II", 1985, 1 ss.; G. AZZARITI, *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, Giappichelli, Torino, 2000, il quale intende l'unità nazio­nale come unità costituzionale, che spetterebbe al Presidente difendere, ma anche promuovere (486 ss.); C. FUSARO, *È ancora possibi­le rappresentare l'unità nazionale?*, in www.forumcostituzionale.it; L. VENTURA, *Il rappresentante dell'unità nazionale*, in "Studi in onore di Paolo Biscaretti di Ruffia", Giuffrè, Milano, vol. II, 1987, 1305 ss.; M. LUCIANI, *La funzione di garanzia "politica" del presidente della Repubblica*, in C. DE FIORES (a cura di), *Lo stato della democrazia*, Franco Angeli, Milano, 2003, 132 ss.; D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, t. I, *Aspetti storici, profili comparatistici, ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2011, 200 ss.; A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato come rappresentante dell'unità nazionale*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Lezioni magistrali di Diritto costituzionale, Anno ac­cademico MMXI-MMXII*, Mucchi ed., Modena, 2012, 29 ss.; A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in www.associazioneeitalianadeicostituzionalisti.it, Riv. n. 2/2013. Sul Presidente della Repubblica, di certo stimolati anche dallo specifico e, per certi versi, particolare ed imprevedibile contesto politico-istituzionale degli ultimi tempi, sono numerosi gli "incontri di studio", i "convegni", ecc. recenti: si ricordano, tra gli altri, l'Incontro di Messina-Siracusa del 19 e 20 nov. 2010 su "Evoluzione del sistema politi­co-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica" (Presentazione di A. RUGGERI e Relazioni di di R. ROMBOLI, A. CARIOLA, P. CO­STANZO, A. PUGIOTTO, M. C. GRISOLIA, A. CHIMENTI, A. SPADARO, A. SPERTI, O. CHESSA e P. CARETTI), i cui atti sono stati pubblicati da Giappichelli, Torino, 2011, ed il Convegno di Roma del 26 nov. 2010 su "Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo" (con relazioni di A. BALDASSARRE, G. U. RESCIGNO, B. CARAVITA, G. SCACCIA, M. SICLARI e interventi di E. CUCCODORO, A. CA­RIOLA, M. ROMEI, G. AZZARITI e M. LUCIANI), i cui atti sono stati pubblicati, a cura di A. BALDASSARRE e G. SCACCIA, con Prefazione di G. SILVESTRI e Introduzione di R. PESSI, da Aracne, Roma, 2011 (I ed.) e 2012 (II ed.). V. anche il n. 1 del 2013 dei "Quaderni costituziona­li", pressoché interamente dedicato al Presidente della Repubblica, con contributi, tra gli altri, di R. BIN, O. CHESSA, A. D'ANDREA, C. FUSARO, D. GALLIANI, I. PELLIZZONE e G. SCACCIA, nonché F. GIUFFRÈ e I. NICOTRA (a cura di), *Il Presidente della repubblica. Frammenti di un settennato*, Giappichelli, Torino, 2012.

c) l'Unione europea

Quanto al modello sociale europeo⁸⁵, al di là della precisione del concetto, comunque evocativo pur se, magari, non privo di "retoricità"⁸⁶, non possono non considerarsi, anche a prescindere, almeno per il momento, dalla pure importante Carta sociale europea (e, sotto altro ma connesso aspetto, dalle osservazioni che suscita, sotto vari profili, la moltiplicazione delle "Dichiarazioni" di diritti fondamentali, che rischiano di essere considerati, o di diventare "troppi"⁸⁷), le accentuazioni e gli arricchimenti in senso "sociale" certamente riscontrabili nel corso del tempo⁸⁸. Di particolare rilievo, naturalmente, la recente assunzione al rango della "fondamentalità" e della conseguente "indistinguibilità", sotto tale profilo, dagli altri, non solo dei diritti sociali, singolarmente ed ampiamente catalogati, ma della stessa dignità della persona (già presente nelle Costituzioni nazionali e, in particolare, nella nostra⁸⁹ ancorché, magari, a sua volta, ed in controtendenza, forse in attenuazione, o non trascurabile arretramento⁹⁰), nell'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (il cui ambito di applicazione, peraltro, almeno in teoria, è quello, delimitato, di cui all'art. 51 di essa⁹¹ e che comunque distingue, art. 52, tra "diritti" e "principi"⁹²), già di Nizza e ora di Nizza-Strasburgo (in virtù di Lisbona, art. 6, diritto primario a tutti gli effetti)⁹³, tanto da far ritenere peccare di astrattismo la "diffusa credenza" secondo la quale i diritti sociali avrebbero nella nostra Costituzione un "riconoscimento di cui non vi sarebbe traccia nelle Carte europee"⁹⁴. Esso, tuttavia, appare ancora geneticamente⁹⁵ (all'Europa "il mercato", agli Stati membri "la socialità")⁹⁶ condizionato (non sempre vi "compaiono", per così dire, tutti i principi ispiratori delle Costituzioni nazionali, che, pure, dovrebbero essere "comuni", o costituire "patrimonio" comune) e, comunque, di per sé prevalentemente configurato soprattutto nel senso delle garanzie giurisdizionali

⁸⁵ Sul quale v., da ultimo, G. L. TOSATO, *Appunti in tema di economia sociale di mercato*, in www.astrid-online.it/rassegna n. 184 (13/2013) cui adde, tra gli altri, G. BRONZINI, *Il modello sociale europeo*, in F. BASSANINI e G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2008, 109 ss. .

⁸⁶ V., al riguardo, il Resoconto dell'incontro del 21 maggio 2004 su "I diritti sociali" nell'ambito dei Seminari su "I diritti fondamentali e le Corti in Europa", Luiss., Roma, introdotto dal Prof. U. ALLEGRETTI e redatto dal dott. R. RUSSO, in *Bollettino* n. 5/2004.

⁸⁷ V. J.-M. SAUVE, *Y a-t-il trop de droits fondamentaux?*, in www.diritticomparati.it (03.12.2012).

⁸⁸ Non può non prendersi atto, per es., dell'art. 2 TUE, che parla(va) di una "crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri" (corsivo nostro) e, comunque, dell'ora art. 3 TUE, che parla di *piena occupazione e progresso sociale, di coesione economica, sociale e territoriale e solidarietà tra gli Stati membri ecc.* (corsivo nostro), su cui v., di recente, R. DICKMANN, *L'articolo 3 del Trattato sull'Unione e la politica economica europea*, in www.federalismi.it n. 11/2013.

⁸⁹ V., al riguardo, tra gli altri, ed in particolare, il già citato M. RUOTOLO, *Appunti sulla dignità umana*, cit., 3123 ss. , nonché ID., *La lotta alla povertà come dovere ecc.*, cit. e P. GROSSI, *La dignità nella Costituzione italiana*, in A. PISANESCHI e L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grotanelli DE Santi*, II, Giuffrè, Milano, 2007, 1357 ss.; V. BALDINI, *La dignità umana tra approcci teorici ed esperienze interpretative*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it rivista n. 2/2013; v. anche, però, A. RUGGERI, *Il principio personalista ecc.*, cit., specie 5 ss. .

⁹⁰ Ci riferiamo all'inserimento, con la revisione del Titolo V della Parte seconda, in essa, della "tutela della concorrenza" (art. 117, Il comma, lett. e) e alle almeno in parte nuove interpretazioni dell' "utilità sociale" di cui all'art. 41, variamente ricostruita, specie da un certo momento in poi, in parte della dottrina e della giurisprudenza (in quella della Corte costituzionale, per es., l'utilità sociale, dalle finalità del lavoro, del pieno impiego, di protezione dei lavoratori ecc. viene progressivamente riferita, invece, o anche, al sano e corretto funzionamento del mercato, della concorrenza, ecc.) pur nella chiara preferenza, a nostro avviso, di "una perdurante integrità del suo impianto sociale": P. C. Guarini, *Note in tema di concorrenza e "giustizia economica" nel processo di integrazione europea*, in F. GABRIELE e M. A. CABIDDU (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea. Processi di decisione politica e sovranità economica*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2008, 86 ss.; in tema v. anche, tra gli altri, F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it rivista n. 4/2012 e F. SAITTO, *La Corte costituzionale, la tutela della concorrenza e il "principio generale della liberalizzazione" tra Stato e Regioni*, ivi, rivista n. 4/2012.

⁹¹ Al riguardo v., di recente, in particolare, S. GAMBINO, *I diritti sociali fra costituzioni nazionali e costituzionalismo europeo*, in www.federalismi.it n. 24/2012, 10 ss. .

⁹² Sul punto v., per es., A. GUAZZAROTTI, *I diritti sociali nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in "Riv. trim. dir. pubbl.", 2013, 10 ss.; A. LUCARELLI, *Diritti sociali e principi "costituzionali" europei*, in "Dem. Dir.", 2003, 179 ss. .

⁹³ Come rilevato, per es., da G. ALPA, *Dignità personale e diritti fondamentali*, in "Scritti in onore di F. Modugno", vol. I, Ed. Sc., Napoli, 2011, 57, secondo il quale "la dignità che apre la Carta europea dei diritti fondamentali ha un forte significato simbolico e identitario: ci ricorda, anzi ammonisce, che l'Unione europea non aspira solo ad una integrazione economica, ma delinea un modello di sviluppo capitalistico che pone al suo centro la persona, e in ciò fa consistere la sua ragion d'essere".

⁹⁴ A. RUGGERI, *Corti e diritti*, ecc., cit., 21.

⁹⁵ Di estraneità del tema dei diritti sociali ai Trattati fondativi parla, per es., P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, cit., 4 ss. .

⁹⁶ V. per es., S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Il Mulino, Bologna, 2012.

ed in un contesto “multilivello”⁹⁷, e per giunta soltanto rispetto alle discriminazioni, e, quindi, agli interventi antidiscriminatori (per lo più fondati sull’eguaglianza formale)⁹⁸, che possono anche *indurre* interventi “positivi”, ma solo, per l’appunto, indirettamente⁹⁹ dato che questi ultimi, sotto il profilo di politiche organiche rivolte a realizzare obiettivi “sociali” sembrano rimanere ancora un “problema”, ed una competenza, essenzialmente nazionale¹⁰⁰ (v., per es., l’art. 153 TFUE). Ed in tale sede, in definitiva, essi sembrano ancora sostanzialmente, se non principalmente, da risolvere dando attuazione alla Costituzione e senza invocare, o accampare, impedimenti, o ostacoli “esterni” anche se, com’è ovvio, non possono essere ignorati quei vincoli e quei limiti “eurounitari”, che costituiscono il contesto, o se preferisce, la “gabbia”, o “il tetto” dai confini (davvero e davvero per tutti?) invalicabili, che, però, non privano gli Stati di spazi, anche significativi, alla cui predeterminazione, peraltro, partecipano sia pure con il peso effettivo di ciascuno secondo le regole proprie del processo (o dei vari processi) di formazione delle decisioni europee (*Mes, Fiscal Compact* e lo stesso “pacchetto” *Six Pack*, composto di cinque regolamenti ed una direttiva¹⁰¹, e magari, altri vincoli internazionali “formali” e “di fatto” per effetto della globalizzazione e/o della finanza internazionale anche se lo stesso *Fiscal Compact*, collocandosi ai di fuori del quadro eurounitario¹⁰², va considerato all’interno di una cooperazione rafforzata e per talune sue regole può porsi qualche problema in ordine alle procedure da esperire, o esperibili, e della stessa competenza della Corte di Giustizia in caso di violazione¹⁰³). Se è vero, insomma, che possa essere auspicabile che l’Unione programmi e garantisca l’uguaglianza sostanziale, che ciò sarebbe reso difficile da una non solidarietà fra gli Stati membri, cui essa deve (dovrebbe) provvedere¹⁰⁴ e che, tuttavia, forme di “integrazione” che incrementino la “socialità” complessiva sono comunque già in corso e non vanno trascurate, ma attentamente perseguite¹⁰⁵, è anche vero, però, a nostro avviso, che gli Stati devono, o dovrebbero per un verso, ed innanzitutto, presentarsi il più possibile omogenei, o coesi, e insomma *uniti* al loro interno per non scaricare sull’Unione (ma, in realtà, sui loro cittadini più deboli) anche ciò che essi possono (e per le loro

⁹⁷ V., al riguardo, per tutti, anche per gli ampi riferimenti alla dottrina e alla giurisprudenza, D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in www.gruppodipisa.it.

⁹⁸ V., al riguardo, per es., M. RUOTOLO, *A mo’ di introduzione*, in ID. (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni: la qualità della vita sessant’anni dopo. Atti del Convegno di Ascoli Piceno, 14-15 marzo 2008*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, 11, nonché M. MILITELLO, *Principio di uguaglianza e di non discriminazione tra Costituzione italiana e Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, in “*Rass. dir. pubbl. eu.*”, 2010, n. 1, I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana, II, a cura di B. Caruso e R. De Luca Tamaro, 85 ss.

⁹⁹ V., sul punto della diversità, potrebbe dirsi, delle “vocazioni” fra costituzioni nazionali (e comunque la nostra) e ordinamento europeo, M. RUOTOLO, *A mo’ di introduzione*, cit., 6 ss. Sulla vocazione “solidale” della nostra, con la quale è prospettabile una incompatibilità europea specie con le politiche di contenimento attuali, v. R. DICKMANN, *Ordine costituzionale e vocazione solidale dello Stato*, in www.federalismi.it n. 1/2013, nonché M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, ecc.*, cit.

¹⁰⁰ V. A. D’Aloia, *I diritti sociali ecc.*, cit., 5.

¹⁰¹ V., per es., tra gli altri, G. AMATO e R. GUALTIERI, *Introduzione*, in Gruppo di Astrid, *Le istituzioni europee alla prova della crisi*, a cura di G. AMATO e R. GUALTIERI, Passigli ed., 2013, 2 ss.

¹⁰² Come è noto, si tratta, più precisamente, del Meccanismo Europeo di Stabilità, del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell’Unione economica e monetaria, detto, oltre che *Fiscal Compact*, anche Patto di bilancio. In particolare quest’ultimo, forse il più “famoso” e quello che più evoca la cornice, o i limiti europei anche in generale, è entrato in vigore il 1° gennaio 2013 a seguito del deposito, il 21 dicembre 2012, del dodicesimo strumento di ratifica da parte della Finlandia. È stato sottoscritto nel Consiglio europeo del 2 marzo 2012 da 25 suoi Paesi membri. Le connessioni tra il complesso degli atti richiamati e la nostra legislazione, anche di rango costituzionale, recentemente approvata in tema di pareggio di bilancio sono evidenti e, sotto quest’ultimo profilo, si rinvia alle indicazioni fornite nelle apposite note. Più specificamente sulla normativa europea v., comunque, tra gli altri, G. L. TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in “*Studi sull’integrazione europea*”, 2-3/2012, 257 ss.; G. M. RUOTOLO, *La costituzione economica dell’Unione europea al tempo della crisi globale*, ivi, 448 ss.; M. LUCIANI, *Unità nazionale ecc.*, cit., specie 60 ss.; P. DE IOANNA, *Il Fiscal Compact non comprime la discrezionalità dei paesi*, in “*IlSole24Ore*” del 22.09.2012; L. S. ROSSI, “*Fiscal Compact*” e *Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell’integrazione differenziata dell’UE*, in “*Il diritto dell’Unione Europea*”, 2012, n. 2, 293 ss.; F. NUGNES, *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in www.forumquadermicostituzionali.it del 6 marzo 2012; R. DI MARIA e G. GENNARO, *La più alta forma normativa della governance economica U. E.: natura giuridica e rilevanza, a livello interno, dei vincoli europei alla finanza pubblica. Un’ipotesi ricostruttiva*, in www.forumquadermicostituzionali.it del 27 maggio 2012. Su di essi si sono pronunciate le giurisdizioni costituzionali francese (Décision n° 2012-653 DC del 9 agosto 2012) e tedesca: v., tra gli altri, A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in www.federalismi.it n. 18/2022; F. PEDRINI, *Germania: Il Meccanismo Europeo di Stabilità davanti al Bundesverfassungsgericht. Una griglia di problemi in attendent Karsruhe*, in www.forumquadermicostituzionali.it del 07.07.2012; A. DE PETRIS, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Guida alla lettura*, in www.federalismi.it n. 18/2912. Sul suo “contrasto stridente con Lisbona” (art. 126), v. G. GUARINO, *Salvare l’euro, salvare l’Europa. Una intervista immaginaria*, in www.giuseppeguarino.it, 7 marzo 2013, 12-13 e la lettera, dello stesso Autore e nello stesso sito, del 22 febbraio 2013, rivolta “all’Ill.mo On. Claudio Morganti”.

¹⁰³ V., al riguardo, D. DE GRAZIA, *L’introduzione del principio ecc.*, cit., 2505 ss.

¹⁰⁴ J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, trad. in it. da C. Mainoldi, Roma-Bari, Laterza, 2012, specie 80-81.

¹⁰⁵ V., per tutti, S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Il Mulino, Bologna, 2012.

Costituzioni “debbono”) fare da soli e, per l’altro, e comunque, intervenire, negli spazi che residuano, che non sono ristretti e che non sono ad esse preclusi anche se sono noti i “tentativi”, al di là ed a prescindere dai Trattati e da altre fonti, di dettare, anzi “imporre” regole puntuali e dettagliate, scelte di merito e perfino, talora, lo strumento tecnico cui ricorrere (per es., il decreto-legge), che certamente non mancano di suscitare problemi di varia natura. La Comunità-Unione in quanto tale, anche se, magari, non più socialmente “frigida”, o “algida”¹⁰⁶, non sembra avere una particolare e specifica, e comunque esclusiva e, si direbbe, preclusiva competenza nel campo “sociale” (altro sembrando un eventuale discorso sulla “sua” economia sociale di mercato) la stessa “socialità” di talune sentenze della Corte di giustizia, di certo non insensibile, in linea generale, alle istanze della concorrenza e del mercato, essendo episodica e dovuta alla sua eventuale creatività¹⁰⁷, più che a certi ed inequivocabili dati normativi. Né può dimenticarsi che alla sovranità monetaria (euro-pea) non si è accompagnata, almeno per ora, formalmente e sia pure, sotto certi aspetti, discutibilmente, quella della politica economica, della quale ogni Stato ha e conserva la *sua* pur con le difficoltà collegate, per converso, alla rinuncia a quella monetaria, a sua volta incidente sulla prima in un contesto chiaramente compromissorio e privo di coerenza, organicità e piena capacità operativa, la quale finisce con il riflettersi specialmente sulle istanze sociali l’obiettivo principale consistendo, o apparendo, nella (sola) salvaguardia (del valore in s) della moneta. L’Unione “non possiede un ruolo distributivo delle risorse paragonabile a quello degli Stati, ai quali continua a competere la leva dell’imposizione fiscale e quella della contribuzione sociale, nel tempo stesso che, sul piano delle competenze, il suo ruolo regolatore si presenta piuttosto marginale”¹⁰⁸. Essa non potrebbe, d’altra parte, chiaramente accampare competenze, o poteri, per così dire, per condizionare o impedire una socialità interna eventualmente perseguita e realizzata dagli Stati non solo in conformità, ma, magari, in doverosa attuazione dei rispettivi disposti costituzionali anche se, specie alla luce delle politiche e dei comportamenti europei spesso concretamente invasivi, ed al di là delle pur chiare enunciazioni contenute nei trattati ed in altri fondamentali atti normativi, sembra non perdere del tutto di irragionevolezza almeno il domandarsi, o il continuare a domandarsi se lo stato sociale, o quello che di esso è rimasto e, magari, è destinato a rimanere specie dopo i recenti, difficili indirizzi politico-sociali, peraltro ancora in corso, possa sopravvivere alla integrazione europea¹⁰⁹. E ciò, a nostro avviso, fermo restando, che, nei limiti dei vincoli derivanti dall’Europa, nello spazio che residua è legittima, o almeno indifferente per questa, ma doverosa per la nostra Costituzione una vera politica “sociale”, che, forse, potrebbe essere più difficile ottenere nel contesto di (e da) una Unione, tanto auspicata, con pieni e “democratici”¹¹⁰ poteri, nella quale i problemi specifici dovranno misurarsi e potranno confondersi nel “mare magnum” di una comunità di governati davvero “numerosa” e difficile da governare.

5. Sulla sostanziale inutilizzabilità, perché incontrollabile ed arbitrario, del criterio della (in)disponibilità delle risorse o delle risorse (in)disponibili; non può valere il richiamo al pareggio di bilancio, ai limiti del sistema economico o alla globalizzazione.

Ritorniamo, però, sulla richiamata, asserita inevitabilità (o “ineluttabilità” o “incontrastabilità”)¹¹¹ della relazione tra crisi economico-finanziaria o, comunque, minore disponibilità di risorse, e (conseguente) contenimento, o limitazione, o soppressione, se non perfino anche teorica negazione, di diritti sociali in effettivo godimento, per così dire (o di parti anche essenziali di essi), o di non riconoscimento, pur costituzionalmente richiesto, di nuovi, e sugli effetti, anch’essi ovviamente negativi, sullo *stato* della unità nazionale, al cui (costituzionalmente) necessario processo di avanzamento viene indebitamente imposta, viceversa, una inversione di tendenza e, comunque, uno *stop*. Un diritto, intanto, verrebbe da dire, se è tale, cioè se lo si vuole re-

¹⁰⁶ Così, com’è noto, in tempi in cui la definizione era particolarmente corrispondente al vero, F. MANCINI, ora in *Democrazia e costituzionalismo nell’Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2004, 259 ss. .

¹⁰⁷ V., per es., S. Gambino, I diritti sociali ecc., cit., 11 ss. .

¹⁰⁸ P. Costanzo, Il sistema di protezione ecc., cit., 3, il quale cita, conforme, sul punto, A. D’ALOIA, *Diritti sociali e politiche di eguaglianza nel “processo” costituzionale europeo*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo*, Jovene, Napoli, 2002, 845.

¹⁰⁹ C. JOERGES, *Può lo stato sociale sopravvivere all’integrazione europea?*, in www.europeanrights.eu/relazioni, cit. .

¹¹⁰ Sul *deficit* democratico il discorso è facile e complesso nello stesso tempo e, comunque, non sempre appare affrontato con la necessaria consapevolezza: volendo, lo si veda impostato e sinteticamente esposto, non senza precisazioni ed osservazioni, in F. GABRIELE, *La “Costituzione” ecc.*, cit., 120 ss.; v. però, anche, almeno C. PINELLI, *Le “disposizioni relative ai principi democratici”*, in F. BASSANINI e G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al trattato di Lisbona*, cit., 125 ss. .

¹¹¹ Così P. CARETTI, *Considerazioni conclusive*, in www.gruppodipisa.it .

almente rendere tale, non può avere condizioni ad esso estranee cui sia subordinato non sembrando neanche diritto quella situazione giuridica soggettiva attiva cui venga dato riconoscimento, o concreta realizzazione, solo se e quando vi siano (o, in realtà, siano ritenute esservi) le risorse per le prestazioni necessarie a renderne effettivo l'esercizio. È, infatti, come vedremo, senz'altro "relativo", per così dire, e, perciò, giuridicamente inaffidabile e non utilizzabile, proprio il concetto di disponibilità/indisponibilità delle risorse (pubbliche, ovviamente), cioè il presupposto che dovrebbe legittimare (e in sede giurisdizionale poter essere utilizzato per il giudizio di legittimità) il contenimento, la limitazione, la soppressione, ecc. Rispettare un diritto solo se e quando vi siano le risorse (disponibili) senza avere un criterio certo ed oggettivo in ordine alla decisione relativa al "se" e al "quando" e, magari, al perché le risorse (disponibili) vi siano, o non vi siano (dando per scontato, ovviamente, che nell'ambito di uno Stato un minimo di risorse comunque vi sia dovendosi escludere l'ipotesi di uno Stato senza alcuna risorsa), significa, infatti, da un lato, non dare alcuna certezza al diritto stesso e, quindi, sostanzialmente negarlo come tale¹¹² (perché in balia della più pura discrezionalità) e, dall'altro, rendere, o ridurre, una eventuale erogazione, o prestazione a "graziosa" elemosina o mera beneficenza (in evidente dispregio della Costituzione, e della "dignità" della persona, per la trasformazione di un diritto in un beneficio, o in una carità) specie se senza alcun (in qualche modo corrispondente, o correlato) sacrificio, magari, da parte di chi sia in altre e più favorevoli condizioni ove queste, pur, a nostro avviso, potendolo essere, non vengano per nulla "toccate"¹¹³. Una recente pubblicazione reca il titolo "Non ci possiamo più permettere uno stato sociale" (Falso!)¹¹⁴. Ora, al di là di ogni considerazione in ordine al contenuto, pur molto interessante, del (solo) virgolettato, e alla sua condivisibilità, nel merito, sotto il profilo economico, o di altra natura, della affermazione (criticata dall'A.), non sembra dubbio che, dal punto di vista strettamente giuridico-costituzionale, non ci dovremmo, o non ci potremmo più permettere uno stato sociale, o parti, o frammenti di esso, solo ritenendone la illegittimità, sopravvenuta o originaria. Si deve, infatti, comunque considerare che, quello dei diritti sociali, "è un sistema che trova nella Costituzione il suo fondamento e che, anzi, ne rappresenta uno dei fondamentali tratti distintivi"¹¹⁵, e che è forte il rischio di togliere, o tagliare, ciò che non solo è di per sé legittimo, ma è costituzionalmente richiesto ed imposto, e, quindi, obbligatorio e necessario, e lasciare (al costo di ciò che è costituzionalmente più protetto) ciò che tale non è consistendo, al più, in una opzione del legislatore ordinario (forse non illegittima ma) non richiesta dalla Costituzione (*copiando*, o prendendo lo spunto dalla *ratio* della distinzione tra sentenze additive di *garanzia* e sentenze additive di *prestazione* si potrebbe parlare di *attuazione* "in", o "a", o "di" *garanzia* di diritti (nel nostro caso *sociali*) costituzionalmente riconosciuti e di *non-attuazione*, o *attuazione*, o *legislazione* non richiesta, e quindi libera con l'effetto, magari, creandosene i presupposti, di una sentenza additiva in un caso (cioè nell'ipotesi di estensione, bensì, ma di un diritto costituzionalmente imposto) e di illegittimità *tout court* nell'altro configurandosi, in questo caso, un trattamento di privilegio, e, quindi, in quanto tale, non solo non estensibile dal giudice, ma anche, eventualmente, modificabile *in peius*, e comunque più che nell'altro caso, dal legislatore sia pure nel contesto di una particolare attenzione per il principio di uguaglianza; su questi aspetti torneremo tra poco). Tralasciando le incertezze, i dubbi e le discussioni, che pure non sono mai mancate, e non mancano, in ordine alla forma di stato in questione¹¹⁶, poiché la diminuzione delle risorse disponibili in un determinato momento storico non significa il venir meno di ogni risorsa, e, quindi, altre comunque ne rimangono, il problema vero è quello della destinazione (o ridestinazione) di queste tra i vari impieghi possibili nei momenti in cui il problema si pone. Solo dopo un rigoroso scrutinio condotto alla luce di tutte le disposizioni costituzionali coinvolte, che richiederà, ovviamente, l'adozione di uno, o più criteri giuridici a loro volta legittimi, si potrà

¹¹² *Ex multis*, L. CARLASSARE, *Forma di stato e diritti fondamentali*, in "Pol. dir.", 1995, specie 38 ss. anche per gli interessanti riferimenti ai problemi concernenti il giudizio di legittimità tra discrezionalità del legislatore, principio di eguaglianza, tecnica delle decisioni ecc.

¹¹³ Sul rischio di un ritorno alla "carità di Stato", sul nesso inscindibile tra enunciati costituzionali sui diritti sociali e principio di eguaglianza sostanziale, di non facile applicazione in un discorso complessivo che coinvolga anche i "settori" e sulla non sempre sufficiente attenzione a ciò dedicata in sede dottrinale, ma anche giurisprudenziale, v. 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". *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, III. *Dei diritti dell'eguaglianza*, Jovene, Napoli, 2009, 1177 ss.

¹¹⁴ F. RAMPINI, "Non ci possiamo più permettere uno stato sociale" (Falso!), Laterza, Roma-Bari, 2012.

¹¹⁵ P. CARETTI, *Conclusioni* cit., 3.

¹¹⁶ Si potrebbe partire, per es., dal famoso scritto di M. S. GIANNINI, *Lo Stato sociale: una nozione inutile*, in "Scritti Mortati", I, Giuffrè, Milano, 1978, 139 ss. e, poi, proseguire con richiami veramente numerosi; in questa circostanza ci si limita a rinviare, per es., a A. D'ALOIA, *La giustizia sociale. Il "progetto" della Costituzione italiana*, in www.dirittifondamentali.it, specie 23 ss.; a L. PENNACCHI, *Lo stato sociale del futuro*, Donzelli, Roma, 1997 e a P. COSTA, *Alle origini dei diritti sociali: "arbeitender staat" e tradizione solidaristica*, in G. GOZZI (a cura di), *Democrazia, diritti, costituzione. I fondamenti costituzionali delle democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 1997, 277 ss.; a S. GAMBINO-W. NOCITO, *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali* ecc.

stabilire cosa e come (legittimamente) “sacrificare”, e, quindi, nel nostro caso, se possiamo ancora, o non possiamo più permetterci lo stato sociale (o, più ragionevolmente, quale parte di esso), o qualcos’altro, cioè cosa non possiamo più permetterci, e, comunque, come comporre e contenere gli interventi ritenuti necessari in corrispondenza della diminuzione delle risorse disponibili. In ogni caso, va precisato energicamente, nonostante la recente riforma di cui alla richiamata legge costituzionale n. 1 del 2012 e la stessa giurisprudenza della Corte, piuttosto incerta, o altalenante sul punto, il bilanciamento non può essere (o non dovrebbe mai essere) tra stato sociale e risorse disponibili, che sono, in realtà, incomparabili¹¹⁷, ma tra i vari interessi costituzionalmente protetti, ivi compresi l’eventuale modo e misura della protezione, *in relazione* alle risorse disponibili, dalle quali, ovviamente, non si può prescindere, bensì, però non come da un parametro di legittimità, ma come da un (mero) dato di riferimento, cioè solo come presupposto per la concreta attuazione dei disposti costituzionali da considerare, magari, in calibrata combinazione o¹¹⁸. Il discorso, insomma, finché la Costituzione vige, e perché viga, non può essere affrontato “de iure condendo”, ma in senso “giuridico-costituzionale” e, quindi, in termini di pura e semplice legittimità-illegittimità (costituzionale). Proprio e soprattutto nel caso dei diritti sociali e, comunque, almeno tutte le volte in cui, per i diritti sociali, il soggetto passivo sia lo Stato, o altro soggetto pubblico¹¹⁹, infatti, perché la spiegazione “non ci sono i mezzi” sia credibile (*rectius*, legittima), esso non dovrebbe essere in grado di sostenere alcuna spesa, o, più correttamente, dovrebbe sostenere solo quelle oggettivamente (in senso giuridico, *id est* legittimamente) “prioritarie”, per così dire, il problema consistendo, in definitiva, ed in un dato momento, nella corretta utilizzazione e distribuzione delle risorse disponibili, quali e quante esse siano e per poche che esse siano (tali, anzi, esse sono, o sono considerate spesso, se non *sempre* in riferimento ai bisogni, a loro volta sempre teoricamente *tanti*). E ciò, naturalmente, a prescindere dalla causa che determina la riduzione, e, comunque, la “indisponibilità” di una determinata quantità di risorse, ivi compresi eventuali vincoli derivanti da impegni conseguenti alla partecipazione, per es., all’Unione europea o ad altre organizzazioni internazionali. I poteri sovranazionali possono, infatti, come già rilevato, comprimere il *quantum* della spesa complessiva degli Stati, ma la (o “una”) sovranità statale sulla distribuzione, o destinazione interna di quanto rimane, non è mai vanificata, ma in notevole misura, se non integralmente permane e dipende dagli Stati stessi orientarla in un senso o nell’altro (secondo, ed è un “problema” tutto interno, le priorità indicate dalla Costituzione). Essi, e certamente il nostro, possono, d’altra parte, sicuramente influire, “a monte”, sulla stessa (formazione della) decisione eurounitaria (c. d. fase ascendente) e poi, quasi *extrema* (ma costituzionalmente legittima e richiesta) *ratio*, “subordinare”, in qualche modo, le stesse decisioni così adottate almeno alle osservazioni, e alle competenti valutazioni, dei propri Parlamenti (oltre che ad altre verifiche) come, per es., fa la Germania anche sulla scorta di una giurisprudenza costante, sul punto, del Tribunale costituzionale federale¹²⁰ per quanto, come è stato osservato, questa “riserva d’assemblea nazionale” per la Germania sia, o possa essere più semplice, o meno difficile, che per gli altri Stati, e, comunque, per quelli che hanno bilanci in condizioni precarie e sono finanziariamente più esposti¹²¹. Anche in questo caso, va ribadito, una politica “sociale” può comunque essere possibile distribuendo diversamente le (residue) risorse disponibili specie se i vincoli siano di risultato (cioè di ammontare di spesa oltretutto, eventualmente, di stretta competenza) e se a fronte di certi comportamenti (o risultati) anche specificamente imposti e pretesi, altri non siano, non potendolo essere, vietati¹²².

A osservazioni in qualche modo analoghe, pur nella specificità delle fattispecie, sembrano prestarsi altre affermazioni, anche di autorevole provenienza. Per una di esse, “le riforme sociali non si debbono e non si possono fare se non le consente un bilancio in pareggio; l’attuazione dei diritti sociali è sempre collegata alle condizioni complessive del sistema economico e alle sue concrete possibilità; a queste possibilità è legata la stessa esistenza di uno stato sociale”¹²³. Per l’altra, “le aspettative nei confronti dello Stato sociale,

¹¹⁷ V., al riguardo, tra gli altri, ed ampiamente, I. CIOLLI, *I diritti sociali ecc.*, cit. .

¹¹⁸ Sul punto v., tra gli altri, D. BIFULCO, *L’inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli, 2003, specie 175 ss. .

¹¹⁹ Si privilegia, in questo caso, evidentemente, la matrice “personalista” rispetto a quella “pluralista” di cui si compongono, o si comporrebbero, i diritti sociali: v., al riguardo, D. BIFULCO, *I diritti sociali declinati al singolare, ovvero della vocazione di fonte giuridica propria del “diritto sociale”*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Evoluzione dello stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del Titolo V della Costituzione*, Cedam, Padova, 2001, 119 ss. .

¹²⁰ V., di recente, R. BIFULCO, *Il custode della democrazia parlamentare. Nota a prima lettura alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in www.associazionetalianadeicostituzionalisti.it/rivista n. 3/2011.

¹²¹ I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi*, in www.constituzionalismo.it 7.

¹²² Per spunti sul tema, anche sotto il profilo delle (in)compatibilità di fondo e delle coerenze, almeno di fondo, comunque auspicabili, se non necessarie, v. le recenti, interessanti riflessioni di R. DICKMANN, *L’art. 3 del Trattato sull’Unione e la politica economica europea*, in www.federalismi.it n. 11/2013.

¹²³ G. BOGNETTI, *Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it rivista n. 4/2011, 10 ss. .

fondate sui valori personali tutelati dalla Costituzione, non possono essere realisticamente definite senza il riferimento al concetto di fattibilità economica. Se si supera tale limite, lo Stato sociale rovina se stesso¹²⁴. Il pareggio di bilancio, infatti, vieta, o sembra vietare, e dovrebbe comunque impedire, in definitiva, una politica di *deficit spending* e, in tal senso, può avere, ma non necessariamente in base alle premesse teoriche che si assumano, i suoi lati virtuosi. Non spendere ciò che non si ha e non ricorrere ai debiti, però, se, da un lato, può ridurre il *quantum* di spesa, dall'altro non impedisce che quello (rimasto) disponibile sia destinato alla (o anche alla) attuazione dei diritti sociali essendo ciò imposto dalla Costituzione. È chiaro, in questa, che non possa farsi "pagare" ai più deboli la crisi e non si possa, se non in grave sua violazione, aumentare, anziché diminuire, le distanze sociali in generale e, in particolare, proprio nei periodi di crisi, cioè quando già quelle "normali" divengono più laceranti. Ammettere la possibilità di attuazione dei diritti sociali solo se e quando (ma secondo quali parametri?) vi siano le disponibilità economiche è, oltretutto, una grave confessione dell'intento di non volere attuare fondamentali principi costituzionali se non quando vi sia una particolare condizione economica (*politicamente*, se non arbitrariamente, o discrezionalmente, individuata ed assunta) ed in dispregio ed in contrasto, anche in linea generale, con il principio solidaristico, che pure è un principio caratterizzante la Repubblica e non può essere oggetto di revisione. Né, d'altra parte, argomenti diversi, da un punto di vista strettamente giuridico, sembrano ricavabili, per così dire, da alcune pure importanti e condivisibili osservazioni in ordine ad una realtà difficilmente revocabile in dubbio. Si dice¹²⁵ frequentemente, infatti, che la crisi economica incida profondamente sui rapporti Stato-cittadino, cioè sulla forma di stato, e metta in discussione la stessa capacità di regolazione degli Stati, i quali non sarebbero più in grado di operare autonomamente le proprie scelte economiche così apparendo eterodiretti. Sarebbe mandato in crisi, inoltre, il connubio costituzione-stato, il quale si altera e si disarticola in quanto il secondo non sarebbe (più?) in grado di fare quanto richiesto dalla prima nei riguardi dei cittadini e, in particolare, di quelli più deboli. Anche qui il discorso sarebbe troppo lungo. Non si può non osservare, per quanto riguarda limiti, vincoli ed imposizioni provenienti da enti ed organismi internazionali, che la volontà di questi si forma con la partecipazione degli Stati e che le scelte di questi operate "a monte", cioè in sede di adesione e di accettazione delle limitazioni di sovranità, conformi a Costituzione (nel nostro caso, art. 11) sono state e continuano ad essere, per lo più, ampiamente (talora quasi con l'unanimità) approvate dai Parlamenti e ritenute legittime dalle Corti costituzionali. Anche il diritto non originario si forma sempre con la partecipazione, diretta o indiretta, degli Stati stessi. Il profilo della (mancanza di) volontà degli Stati appare, o può apparire, in effetti, più sostenibile in riferimento al fenomeno della globalizzazione. Al di là della effettiva incidenza del fenomeno, non può non osservarsi, peraltro, come, in questo e nell'altro caso, valga ancora il rilievo per cui gli Stati, e di certo il nostro, possano, anzi debbano, sia pure con e nei limiti delle disponibilità, svolgere una politica sociale secondo le prescrizioni costituzionali, le quali non possono andare in vacanza, né essere sospese, in tempo di crisi e riprendere la loro operatività quando la crisi (ma chi lo stabilisce?) sia cessata perché in tal modo chi rimane non colpito non si sottopone mai a sacrifici ed i diritti sociali sono, o divengono non diritti, ma generose elargizioni quando costui, o costoro, decidono di essere generosi.

Il problema, a nostro avviso, sembra rimanere, in realtà, come già detto, molto più semplicemente, un problema di distribuzione, o redistribuzione¹²⁶, o, forse meglio, di considerazione, o riconsiderazione, delle risorse esistenti, o disponibili¹²⁷ e, comunque, delle risorse che si riesca a rendere, o divengano disponibili nei vari momenti o, da un altro punto di vista, e per il momento in linea generale, di distribuzione (o redistribuzione), diciamo così, dei sacrifici previa individuazione del chi e del come dei sacrifici stessi da perseguire ed imporre alla luce e nel rispetto di tutti gli eventuali principi costituzionali da considerare. In caso diverso è chiaramente inaccettabile un discorso che dia sostegno all'ipotesi per cui un diritto sociale viene riconosciuto e reso "godibile", per così dire, se e quando vi siano, rispetto al momento x, *altre* risorse, cioè risorse aggiuntive (tali sono, o possono essere considerate, infatti, in questo senso, anche quelle derivanti da una modifica

¹²⁴ L. Mengoni, *Persona e iniziativa economica privata nella Costituzione*, in G. VETTORI (a cura di), *Persona e mercato*, Cedam, Padova, 1996, 36.

¹²⁵ V., per tutti, R. BIFULCO, *Introduzione*, in F. ANGELINI-M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*. Atti ecc., cit., 3; sul tema dei rapporti, o del rapporto, costituzione-stato, o, se si vuole, sulla crisi dello stato e la crisi delle costituzioni, ritenuto tema "classico", già, peraltro, M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in "Riv. dir. cost.", 1/1996, 124 ss.

¹²⁶ V., sul punto, D. BIFULCO, *I diritti sociali in progress*, cit., 8.

¹²⁷ G. AZZARITI, *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, Giappichelli, Torino, 2000, 160, correttamente propone, per così dire, di svincolare la realizzazione dei diritti sociali dalla congiuntura della finanza pubblica; per un moderno stato sociale, a suo avviso, il problema non dovrebbe consistere nel riequilibrio economico, ma in un modo appropriato di utilizzazione e distribuzione delle risorse disponibili.

della ripartizione vigente, cioè, cambiando, sia pure, magari, solo in parte, la destinazione di quelle disponibili). Non sembrano concepibili, insomma, diritti (e con essi la dignità) che in qualche modo siano definibili “a scomparsa”, che ora ci sono ed ora non ci sono¹²⁸, il cui fondamento non sia nella Costituzione ma “solo nelle risorse disponibili”¹²⁹ la stessa disponibilità delle risorse essendo, come rilevato, un concetto molto relativo, che non dovrebbe poter rendere “relativa”, però, o vanificare, una, o, per la verità, una intera rete di disposizioni costituzionali, anche se interpretate restrittivamente, approvate senza alcun riferimento alle risorse disponibili, attuali o futuro, trattandosi di un problema di giustizia in ogni situazione. Una volta individuata e delineata, o articolata (nucleo essenziale, ecc.) una determinata situazione giuridica, se, per realizzarla, occorrono risorse, tali risorse vengono (devono essere) reperite o in aggiunta a quelle esistenti, lasciando inalterata la destinazione nelle sue varie ripartizioni, o “distraendone”, per così dire, alcune verso il nuovo impiego apparendo consentito, sotto tale profilo, “coinvolgere” anche diritti (a torto presunti assolutamente) quesiti nel contesto di una sorta di “riconsiderazione” dello *stato* (di necessità mai definitivo e sempre da “ricalibrare”) dello stato sociale e, quindi, di una (re)distribuzione dei sacrifici. Il vero riconoscimento di uno o più diritti sociali, e l'intento di renderlo effettivo, si ha, anzi, proprio quando una comunità, avendo ritenuto che, al suo interno, alcuni soggetti hanno dei bisogni e il diritto di soddisfarli, modifica, o rivede la distribuzione esistente dei benefici, e/o quella dei sacrifici, e, incidendo qua e là, cioè modificando l'assetto dato in un certo momento, rende possibile la soddisfazione del nuovo diritto (o la continuazione di uno in pericolo) proprio con il sacrificio della parte della comunità che può legittimamente sopportarlo, cioè non negando “il diritto di avere diritti”¹³⁰. Non si può, insomma, (legittimamente) risolvere i problemi e le conseguenze di una crisi economico-finanziaria aumentando le disuguaglianze, cioè facendole cadere sui già più deboli, perché, come è stato autorevolmente affermato, quando “impoverite le risorse, diventa impossibile soddisfare tutti gli interessi o più acuta si fa l'esigenza di comporli in un quadro di priorità, tanto più si avverte il bisogno di ancorarsi, a livello costituzionale, al sistema delle regole secondo le quali quella composizione deve avvenire”¹³¹. Proprio così, infatti, essa si mostra giusta, o solidale, ed autenticamente unita. Ciò, d'altra parte, non solo è in linea, ma è imposto, espressamente ed in particolare, dall'art. 2 della Costituzione, che riconosce, bensì, i diritti, ma (solo) nella indissolubilità con i doveri e, si potrebbe dire, solo se legittimati dal contemporaneo adempimento di quanto discende dalla loro naturale socialità, cioè dal dovere la loro stessa possibilità di nascere, esistere, crescere ed affermarsi alla società e dall'essere, in quanto tali, imprescindibilmente sociali¹³² (sia consentito tralasciare, in questa sede, ogni pur interessante discorso sulla solidarietà verticale e sulla quella orizzontale, sul suo intreccio con l'ordine costituzionale” e, più in generale, sulle implicazioni dell'art. 2 Cost. e sul fondamentale principio di solidarietà in esso proclamato¹³³, sotto il profilo qui in rilievo e, in particolare, sulla prospettiva, che appare del tutto condivisibile, della sostanziale illegittimità costituzionale di “eventuali politiche economiche nazionali funzionali a ridimensionare le iniziative pubbliche a presidio e tutela di diritti fondamentali come quelli alla salute, al sostegno della famiglia, all'istruzione, alla protezione del lavoro, e via dicendo”¹³⁴). Volendo, si potrebbe aprire, a questo punto, un delicato e non facile discorso, in qualche misura peraltro già solo sfiorato, sul tema dei diritti quesiti e sulla possibilità, o legittimità di una *reformatio in peius*, che, però, può riferirsi sia alle riforme e ai diritti “sociali”, di solito in linea generale “sopravvenuti” ai diritti civili e politici, e, perciò, forse, più esposti, ma irragionevolmente, ad essere (ri)messi in discussione quasi come dei (non graditi e sopportati) *parvenus*, sia ad altri diritti, magari prima di quelli sociali riconosciuti, o, forse, almeno in parte solo “attribuiti”, e sol, o anche per questo pigramente ritenuti consolidati ed intangibili senza considerare che anch'essi sono (stati) “figli”, come tutti, di certi (o, meglio, dei “loro”) contesti e, in quanto tali, e sotto il profilo “de quo”, non diversi da tutti gli altri. Il discorso richiamato, insomma, andrebbe impostato, svolto e portato a conclusione sempre alla luce delle istanze, e degli obiettivi

¹²⁸ Riferendosi alla dignità, A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, cit., 10, significativamente afferma: “Quel che nondimeno si fatica francamente a comprendere è come possa valere l'idea di una dignità, come mi è venuto di dire in altre occasioni, a scomparsa, che ora c'è ed ora no”.

¹²⁹ A. RUGGERI, *Corti e diritti*, ecc., cit., 25.

¹³⁰ Il riferimento, inevitabile, non può non essere a S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2013.

¹³¹ Conferenza stampa del Presidente della Corte costituzionale Francesco Paolo Bonifacio del 21 gennaio 1974, in www.costituzionale.it/ActionPagina506do pag 1.

¹³² Per interessanti spunti sui diritti che “non sono semplicemente pretese, rivendicazioni individuali” nella prospettiva del personalismo e della solidarietà costituzionali, che hanno “anche una dimensione deontologica”, v., in particolare, A. D'ALOIA, *Giustizia e società. Il “progetto” della Costituzione italiana*, in www.dirittifondamentali.it, 08.05.2012, 14 ss. .

¹³³ V. F. MODUGNO, *Unità ed indivisibilità della Repubblica come principio*, in “Dir. e soc.”, 2011, 77, il quale richiama la sentenza n. 75 del 1992 della Corte costituzionale.

¹³⁴ V., al riguardo, anche per gli ampi riferimenti di dottrina e di giurisprudenza, R. DICKMANN, *Ordine costituzionale e vocazione solidale dello Stato*, in www.federalismi.it, n. 4/2013, citato.

di giustizia sociale, o di democrazia sociale, costituzionalmente imposti siano i diritti sociali (considerati anch'essi) veri e propri diritti di libertà, ancorché dal bisogno, siano essi da valorizzare (solo, o proprio) come "trama di valori", che, in quanto, e pur correlati, così, alle formazioni sociali intermedie, non escludono, ma pretendono un adeguato ruolo dello Stato, come gli stessi artt. 41-44 Cost. provano, o proverebbero, nell'ambito di un chiaro riconoscimento al ruolo insostituibile, ma anch'esso sociale, dell'economico (cioè dell'impresa e della proprietà private)¹³⁵.

6. La compressione-negazione dei diritti sociali incide negativamente sul grado di intensità dell'unità nazionale, della quale gli interessi materiali costituiscono uno degli elementi essenziali.

La concreta non realizzazione, o non soddisfazione, di uno, o, a maggior ragione, più diritti sociali, o la regressione, o riduzione, a diritti variamente (per ampiezza e/o intensità), per così dire, "minori" (magari con la salvezza del nucleo essenziale, in qualche modo sempre *misterioso*) e perfino alla loro scomparsa senza o con promessa, o attesa, giuridicamente qualificata di ripristino (se e quando.....) finisce con l'incidere, poi, su quella che è l'unità nazionale o, meglio, sullo stato in cui questa si trova in un determinato momento della vita comunitaria, la quale proprio nelle situazioni particolari fornisce, invece, le prove vere del grado, o del livello, della autenticità, o della consistenza, o, se si preferisce, della saldezza della sua coesione, che, ovviamente, può essere compromessa dalla imposizione di "sacrifici" ingiusti e/o come tali percepiti.

È noto che di unità nazionale, che comunque va ritenuto un principio supremo¹³⁶, si può, o si possa parlare sotto vari profili¹³⁷. Non si può, e non si deve, peraltro, mai dimenticare che unità nazionale significa, ovviamente, unità della nazione e che la "nazione", (originariamente e di per sé concetto non proprio della scienza giuridica¹³⁸), di conseguenza, pur "falsa idea chiara"¹³⁹, rimane, senza fondere i due concetti¹⁴⁰, un riferimento imprescindibile in qualsiasi discorso riguardante l'espressione senza dimenticare la pluralità di significati che il termine assume, o può assumere, ed ha assunto anche in senso all'Assemblea costituente, a partire dalla "summa divisio" in concezione artificiale e concezione naturalista¹⁴¹, nessuna delle quali, peraltro, sarebbe mai pienamente riscontrabile da sola nella realtà. Sotto almeno uno di essi, per la verità generalmente condiviso, l'unità nazionale, anche senza coinvolgere, bensì soltanto evocando, magari, echi, o suggestioni smendiane¹⁴², o renaniane¹⁴³, non costituisce una entità statica, per così dire, ma dinamica ed in

¹³⁵ La problematica appena evocata è ben tratteggiata da A. ZORZI GIUSTINIANI, *Stato costituzionale ed espansione della democrazia*, Cedam, Padova, 1999, specie 55 ss. .

¹³⁶ V., al riguardo, P. VERONESI, *Sulle tracce dei concetti di "Nazione" e di "Unità nazionale"*, in "Quad. cost. II", 2011, specie 324, secondo il quale il "variegato concetto di Nazione accolto dalla Carta del 1948 reca con sé, in estrema sintesi, l'idea dell'Unità nazionale e della coesione della sua comunità di riferimento" e, "a conti fatti", *nell'idea di Nazione i Costituenti intravidero un dirimente fattore di unità del Paese* (il corsivo è, testualmente, come citato dallo stesso Veronesi, di C. DE FIORES, *"I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione"? Brevi considerazioni sulla dimensione costituzionale del pubblico impiego tra privatizzazione del rapporto di lavoro e revisione del Titolo V*, in "Dir. pubbl.", 2006, 171). Sostanzialmente nello stesso senso v. anche F. MODUGNO, *Unità ed indivisibilità della Repubblica come principio*, cit., 73 ss., 78, 107 ecc., che, tra l'altro, distingue tra unità politica ed unità giuridica e considera un'endiadi l'unità e l'indivisibilità di cui all'art. 5 Cost. .

¹³⁷ Riferendosi alla questione dell'unità nazionale così come intesa, e posta, all'Assemblea costituente, dal primo oratore che se ne occupò, in qualità di decano e, quindi, di presidente provvisorio, cioè da Vittorio Emanuele Orlando, M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, Relazione al Convegno annuale dell'AIC (Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana, Torino, 27-29 ottobre 2011), in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 7, rileva, sostanzialmente condividendola, l'individuazione, in essa, di tre aspetti: il primo atteneva all'integrità territoriale e personale del Paese, il secondo alla ricostruzione di un ordinamento, come quello statuario, che, nonostante la sua capacità di adattamento alle esigenze della storia grazie alla sua flessibilità, "era stato metodicamente distrutto con un procedimento in cui la frode si sommava con la violenza" e il terzo al rispetto dell' "imperativo categorico" di creare e mantenere "l'unione, la pacificazione, la concordia": "la concordia nazionale perché si salvi l'Italia, perché viva l'Italia". Che i punti di vista da cui considerare la Nazione siano due ("naturalistico" e "volontaristico") è affermato, come è noto, nell'opera, ormai classica, di F. CHABOD, *L'idea di Nazione* (per es., Laterza, Bari-Roma, 1998).

¹³⁸ V. CRISAFULLI-D. NOCILLA, voce *Nazione*, in "Enc. Dir.", vol. XXXVII, Giuffrè, Milano, 1977, 787.

¹³⁹ Espressione richiamata da V. CRISAFULLI-D. NOCILLA, voce *Nazione*, cit., 787, i quali ricordano che l'"arguta" definizione è di H. HAUSER, *Le principe des nationalités*, Paris, 1919, 1.

¹⁴⁰ V. VERONESI, *Sulle tracce ecc.*, già dal titolo.

¹⁴¹ V., al riguardo, M. DOGLIANI, *Costituente e identità nazionale*, in "Dir. pubbl.", 2001, 61, e, in appendice, l'indice, a cura di P. MEAGLIA, del ricorrere dei termini "Nazione" e "Nazionale" negli interventi all'Assemblea costituente. Sull'unità nazionale v. anche, citato dallo stesso A., AA. VV., *L'unità nazionale: precetto primario della nostra Costituzione*, Roma, Centro del lionismo, 1996, nonché M. DOGLIANI, *La forma di stato come forma dell'unità nazionale*, in "Critica marxista", 1993, 5 ss. .

¹⁴² Il riferimento, ovviamente, è alla dottrina integrazionista di R. SMEND, per la quale lo Stato si identifica, potrebbe dirsi, con lo stato (cioè con la fase) del processo di integrazione che esso (Stato) attraversa e che, per dirla con Dante, "mai non cessa" proteso com'è verso una unità sempre più intensa, o più stretta, ma mai, almeno in linea di tendenza, definitivamente piena, o compiuta. Su R.

continuo divenire nel senso che mai si completa, e mai si perfeziona definitivamente, ma si costruisce continuamente. A ciò certamente contribuisce la stessa Costituzione e, naturalmente, la legislazione in genere rispetto allo “status quo ante” quale che esso sia. Per quanto ci riguarda, non ha bisogno in questa sede di essere ripresa e motivata, bastando invece, semplicemente richiamarla, la presa d’atto, più che la tesi, o l’opinione, secondo la quale la Costituzione, rispetto alla unità, o al grado di unità (da essa) rinvenuto, riconoscendo gravi disomogeneità, territoriali, settoriali e sociali, e altre carenze, di certo incidenti sulla qualità, e sulla stessa “tenuta” dell’unità giuridico-politica (in qualche misura sempre formale ed imposta e, quindi, almeno parzialmente artificiale), ne prescrive l’eliminazione ed il superamento non solo a garanzia della permanenza del “quantum” di unità comunque già esistente e di quello da essa direttamente aggiunto e determinato con la sua stessa “presenza”, per così dire, e, perciò, in qualche modo almeno inizialmente “imposta” (sia pure del tutto “democraticamente” o, almeno, con metodo democratico tale essendo stato, o dovendosi ritenere, il procedimento costituente), ma anche, se non soprattutto in funzione del suo miglioramento e, tendenzialmente, del suo completamento proprio sotto il profilo economico-sociale, che è “il”, e, comunque, “un” presupposto di quella giuridico-formale¹⁴⁴ e che, come abbiamo detto, era, a suo avviso, fortemente “carente”¹⁴⁵. Essa, cioè, come meglio cercheremo di dire tra poco, disegna chiaramente cosa intende, e/o presuppone per nazione unita e, può dirsi, per unità nazionale e, ritenendola, al momento, non del tutto tale, o tale solo *relativamente* e, perciò, bisognosa, e non *ad abundantiam*, di completamento, o, volendo, di *integrazione*, ne indica esplicitamente le lacune e ciò che occorre per colmarle. In linea generale, perenne, continuo divenire, però, com’è ovvio, può determinare progressi, o miglioramenti, per così dire, cioè consolidamenti positivi, come per lo più avviene, ma anche degli arresti, delle sospensioni o degli arretramenti, insomma dei momenti di crisi, del processo unitario, a seconda degli indirizzi politico-economico-sociali che via via prevalgono. Può rischiare di far assumere allo Stato, al limite, perfino le caratteristiche dei cosiddetti “Stati artificiali”¹⁴⁶ come potrebbe avvenire, per es., magari sotto il profilo prevalentemente politico, ma non solo, per il fatto, in qualche modo (almeno a partire da un certo momento) verificatosi ed acutamente ed autorevolmente rilevato, che, ad un certo momento, le forze politico-sociali organizzate e presenti, tra l’altro, in Parlamento, e, se si vuole, gli stessi partiti politici, non siano più, in tutto o in parte, quelli che alla Costituzione avevano dato vita (e, perciò, comunque ne condividevano almeno le impostazioni di fondo)¹⁴⁷, ma nuovi e diversi e comunque cambiati (sintomi in tal senso, da noi, potrebbero ravvisarsi, salvo a valutarne l’intensità ed il peso, nella critica, e poi nel “attacco”, culturale, politico ed ideologico non tanto, almeno in apparenza, allo Stato sociale quanto agli eccessi, veri o presunti, della spesa pubblica a partire da verso la fine degli anni ‘70)¹⁴⁸ anche se ciò porrebbe interessanti problemi anche di ordine teorico riguardanti la Costituzione stessa, la sua attualità/attuazione/inattualità¹⁴⁹, le sue modifiche, le sue rotture, i rapporti formale-materiale, l’unità, ecc. . Rimane che questa, pur nella sua problematicità, non è mai (solo) un *dato*, ed è da intendere sempre come un *risultato*¹⁵⁰ per così dire “provvisorio” di un processo dinamico, sempre in divenire.

Gli elementi “costitutivi”, verrebbe da dire, dell’unità nazionale, dei quali di più si parla, sembrano, a prescindere dalla “omologazione verso il basso provocata dalla televisione (prima) e dagli altri mezzi di comunicazione mediatica e telematica”¹⁵¹, certamente non a torto, ed innanzitutto, ma non solo, come vedremo,

SMEND e la dottrina dell’integrazione sembra sufficiente rinviare, per tutti, ai vari contributi di M. LUCIANI, tra i quali, più recentemente, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell’unità nazionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it rivista n. 2/2011, 1, destinato agli *Scritti in onore del Prof. Jorge Miranda*.

¹⁴³ È nota, di E. RENAN, l’immagine della nazione come *plébiscite de tous les jours* nella lezione, tenuta alla Sorbona, *Qu’est-ce qu’une nation?* l’11 marzo 1882, di cui può vedersi la traduzione in italiano nel volume, con lo stesso titolo, di G. DE PAOLA, Adelphi, Roma, 1993, cui rinvia C. DE FIORES, *Nazione e Costituzione*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2005, 1 ss. e 297 ss. nei suoi ampi richiami.

¹⁴⁴ V., al riguardo, per es., M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni ecc.*, cit., 6 ss. .

¹⁴⁵ Afferma M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti ecc.*, cit., 19, che la Costituzione “aveva ben colto l’esigenza di (ri)costruire l’unità nazionale soprattutto tramite un avanzamento nella direzione di più robusti vincolo di interesse materiale (art. 3, II c. Cost. e le norme in materia economico-sociale)”.

¹⁴⁶ V., al riguardo, L. PALADIN, *Valori nazionali e principio di unità della Repubblica nella Costituzione italiana*, in ID., *Saggi di storia costituzionale* a cura di S. BARTOLE, Il Mulino, Bologna, 2008 (si tratta, però, di una Relazione del 1993), 116.

¹⁴⁷ V., al riguardo, L. PALADIN, *Valori nazionali e principio di unità della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 115 ss. .

¹⁴⁸ V., al riguardo, per es., M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti ecc.*, cit., 6 ss., secondo il quale l’unità nazionale andrebbe, o sarebbe andata di pari passo con la crisi del welfare.

¹⁴⁹ In tema v., di recente, F. CERRONE, *L’attesa dell’attuazione costituzionale e la crisi della politica*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it rivista n.2/2013.

¹⁵⁰ V., sul punto, M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura ecc.*, cit., 9 e, “con motivazione più compiuta”, ID., *Costituzione, istituzioni ecc.* specialmente 3 ss. .

¹⁵¹ V., al riguardo, di recente, V. TONDI DELLA MURA, *La strumentalità delle Regioni dall’unità in poi*, in www.issirfa.it, che richiama, in particolare, sul punto, le denunce “corsare” di P. P. Pasolini.

quelli *ideali* e quelli *formali*. Non vi è nulla da dire al riguardo. Gli uni costituiscono, infatti, per così dire, il cemento naturale di un gruppo trattandosi di quell'insieme di valori, più o meno *sentiti*, più che "razionalmente" condivisi, quasi spontaneamente e, perciò, di per sé forti perché "involontari" ed "istintivi" e, magari, resistenti perfino ad un ipotetico intento di rifiuto; gli altri, il vincolo derivante dagli obblighi giuridici, dalle istituzioni e dall'essere membri di un gruppo condividendosi con gli altri quello che, in definitiva, potrebbe dirsi l'ordinamento e tutti gli *status* formali, attivi e passivi, che ne derivano. Questi ultimi in particolare, come l'evidenza storica e comparata dimostra agevolmente, possono essere, e per lo più sono anche fattore di incremento dell'unità ideale, per così dire, nel senso che, al di là di quella che già determinano formalmente, ne inducono altra proprio in conseguenza dei vincoli formali, ma obbligatori e non derogabili, dai quali tutti i componenti la comunità sono astretti anche se non necessariamente loro malgrado, ma, anzi, specie negli ordinamenti democratici, più o meno condividendoli, e comunque accettandoli, nella consapevolezza non solo della loro necessità ai fini di una mera convivenza, ma della utilità e dei vantaggi che derivano da quella (parte di) cooperazione che comunque la convivenza stessa "sollecita"¹⁵².

Il terzo degli elementi (che possono essere ritenuti, e che qui, comunque, assumiamo, per le ragioni che diremo, come) costitutivi dell'unità nazionale, cioè che concorrono (o qui riteniamo concorrano) in modo essenziale alla sua formazione¹⁵³, sia pure dinamica e progressiva, è quello *materiale*, cioè quello attinente agli *interessi*. Ad esso, però, e stranamente, di solito soltanto si accenna senza dedicargli un particolare interesse anche se, riteniamo, non perché sottovalutato ma, più probabilmente, perché dato per ovvio, se non scontato. Interessante è l'osservazione secondo la quale su esso, "anche per ragioni di ceto agevolmente intuibili, i giuristi non sempre hanno proposto riflessioni diffusamente approfondite"¹⁵⁴. Ora, anche a prescindere dalla "spiegazione" richiamata, i predetti elementi materiali, ossia gli *interessi*, non sono, in realtà, neanche una condizione, ma una *precondizione*, o la base comune affinché gli altri elementi possano, per così dire, essere vitali e, comunque, adeguatamente "supportati" proprio nel senso che senza di essi, anche se attecchiti, per così dire, corrono il rischio di essere messi a repentaglio sempre e specialmente in determinate, particolari condizioni di disagio. Potrebbe anche dirsi, volendo, che l'unità in senso pieno, per essere tale, non possa essere privata né degli *interessi*, né dei *valori*, né delle *istituzioni* potendosi realizzare proprio con la compresenza di tutti e tre gli elementi essenziali in un *mix* il più possibile armonico ed equilibrato ma nel quale nessuno può almeno consistentemente mancare. Del problema di certo furono consapevoli già gli antichi. Basta, volendo, ricordare Platone, il quale, per bocca di Socrate, affermato che il sommo bene per lo Stato è l'unità, ed il sommo male la disunione, osserva che potente forza di "coesione" è il "mettere in comune i piaceri e dolori soprattutto quando la totalità dei cittadini si rallegra e si rattrista insieme per gli stessi eventi felici o infausti". Causa di frantumazione dell'unità di questi sentimenti, e, quindi, di "dissoluzione" dello Stato, è, a sua volta, quando "una parte dispera e l'altra si rallegra per le stesse vicende che toccano il paese ed i suoi cittadini" e questa "malaugurata condizione" nasce dal fatto che "nello Stato non si sentono più pronunciare all'unisono parole come *mio* e *non mio*" e che lo stesso può dirsi riguardo all'altrui possesso"¹⁵⁵. Sembra, in definitiva, condivisibile l'opinione, dalla permanente attualità, di recente autorevolmente "patrocinata", anzi riaffermata, della "concezione romana del popolo, mirabilmente sintetizzata nella definizione ciceroniana secondo cui il popolo non è *omnis hominum coetus quoquo modo congregatus, sed coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis communione sociatus*"¹⁵⁶, nella quale, anzi, sembra mancare il riferimento (ma solo esplicitamente) al patrimonio dei valori, ma non certo agli interessi (oltre che al diritto) essendo d'altra parte innegabile che si sia "afferzata sin dall'inizio della elaborazione teorico-politica occidentale l'idea che un eccesso di ricchezze e di disegualanze sociali determini effetti disgregativi sul vincolo politico e che oggi, dati statistici alla mano, di questa idea si sono trovate le conferme empiriche"¹⁵⁷.

¹⁵² Per questo aspetto dei fenomeni associativi v., per tutti, C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., Utet, Torino, 1985, 3 ss.

¹⁵³ V., al riguardo, M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni ecc.*, cit., 6 ss.

¹⁵⁴ M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni ecc.*, cit., 6.

¹⁵⁵ PLATONE, *Repubblica, Libro V. La Costituzione ideale*. Ed. speciale su licenza per Corriere della Sera, RCS, Milano, 2012. Testo estratto da PLATONE, *Repubblica, Bompiani, Il pensiero occidentale*, 2009, Traduzione e note di R. Radice con la collaborazione di G. Reale, pagg. 43-44.

¹⁵⁶ M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni ecc.*, cit., 5. L'A. ribadisce la definizione nel Suo, più recente, *La gabbia del Presidente*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it rivista n. 2/2013, 10, dando particolare rilievo, oltretutto al diritto ed ai valori, "soprattutto agli interessi materiali" per la unione di una comunità.

¹⁵⁷ M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni ecc.*, cit., specialmente nota 27, pag. 8, il quale, quanto alle affermate conferme empiriche, cita l'"interessante ricostruzione" di R. WILKINSON-K. PICKETT, *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone*, London, Penguin, Books, 2010.

In effetti, il problema, e/o la considerazione anche degli interessi (materiali), o, detto più esplicitamente, delle condizioni economiche, come “fattore”, in ogni senso, di unità piena ed autentica di una comunità statale sembra caratterizzato da un percorso analogo a quello dei diritti sociali se non proprio confondersi con esso. Il conseguimento da parte di tutti i suoi componenti dei diritti civili e politici di certo ne fa un popolo (ovviamente in senso giuridico), ma, pur così “unificati in quanto cittadini, essi non necessariamente costituiscono (anche) una nazione pur nella assolutamente non trascurabile, anzi più o meno fondamentale relazione che questa ha con il popolo stesso, con il quale può non identificarsi del tutto, specie considerando solo quello di un dato momento storico, proprio perché unificazione, o uniformità, sotto certi e pur importanti profili, non è necessariamente unità e la stessa cittadinanza giuridica, per così dire, non è ancora, o può non essere ancora cittadinanza anche in senso sostanziale, cioè piena ed attiva, possibilità effettiva di esercizio di uno *status* riconosciuto, o attribuito, ma non, o solo parzialmente disponibile, o, meglio, godibile¹⁵⁸. D'altra parte, com'è pacificamente ammesso, di diritti sociali, almeno da un punto di vista giuridico-formale, e con una certa organicità, può ritenersi cominci a parlarsi (ma senza assolutamente trascurare almeno la Rivoluzione francese e le “sue” costituzioni, né quella messicana del 1917¹⁵⁹) solo con la Costituzione di Weimar lo stesso costituzionalismo essendosi preoccupato, in linea generale, prima di altri diritti, cioè di quelli che ora chiamiamo “classici”, e, poi, di quelli che ora chiamiamo “sociali” magari non escludendosi neanche che non fosse compito dello Stato, e/o (fosse) facoltà, per così dire, dei privati nelle varie forme associative possibili (ordini religiosi, associazionismi vari, ecc.)¹⁶⁰ preoccuparsene (anche un semplice “panorama”, però, sarebbe molto complesso ed articolato non potendosi comparare, per es., gli Stati Uniti e l'Europa, né trascurare delle specificità all'interno di questa e, comunque, che le istanze egualitarie, o sociali, a livello teorico di certo precedono le costituzioni, o la formale costituzionalizzazione, né sono estranee alla stessa rivoluzione francese considerata nell'insieme delle sue varie fasi).

7. Diritti sociali (primo il diritto al lavoro) e unità nazionale nella Costituzione repubblicana.

Non è necessario, in questo contesto, un discorso approfondito ed organico per dimostrare come la Costituzione del 1948, scegliendo di porre al centro di tutto la persona, e la sua dignità, intorno alla quale e in funzione della quale tutto deve “ruotare”¹⁶¹, oltre a dar vita essa stessa, cioè a fondare, si potrebbe dire, direttamente, con la sua “semplice” approvazione ed entrata in vigore, se non la piena¹⁶² (ammesso che esista, o possa esistere), di certo una significativa *unificazione*, così contribuendo ad incrementare anche il tasso di *unità*, che dalla prima riceve anima ed impulso non essendo ad essa identica, ma di certo un *quid pluris*, abbia posto solide basi giuridiche, assumendolo fra i suoi fini fondamentali, proprio per quello di cui stiamo parlando, cioè per l'avanzamento, se non proprio per il completamento, di quel processo unitario che, avviato, in qualche modo, con l’“unificazione” del 1861 e di certo non rimasto, nel corso del tempo, inerte¹⁶³, era tuttavia ancora fortemente carente specie nella parte relativa al terzo degli elementi costitutivi dell'unità. La dimensione “garantista” di essa è “strettamente collegata alla dimensione programmatica: garantire le libertà già conquistate, una volta conquistate (e per questa parte si poteva parlare di costituzione-bilancio) e

¹⁵⁸ Sui rapporti nazione-popolo v., tra gli altri, V. CRISAFULLI-D. NOCILLA, voce *Nazione*, cit., 812 ss. .

¹⁵⁹ V., *ex multis*, per es., M. MAZZIOTTI, voce *Diritti sociali*, in “Enc. Dir.”, vol. XII, Giuffrè, Milano, 1964, 802 ss.; B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Giuffrè, Milano, 2001; M. CALAMO SPECCHIA, *La protezione dei droits économiques et sociaux in Francia tra costituzione nazionale e diritto europeo*, in S. PRISCO (a cura di), *Unione europea e limiti sociali del mercato*, Giappichelli, Torino, 2002, 218 ss.; I. CIOLLI, *La tutela dei diritti sociali in Francia e in Italia*, in AA. VV., “Studi in onore di Gianni Ferrara”, vol. II, Giappichelli, Torino, 2005, 19 ss.; A. PACE, *I diritti del consumatore: una nuova generazione di diritti?*, in www.costituzionalismo.it 19 maggio 2010.

¹⁶⁰ V. al riguardo, di recente, E. ROSSI, *Prestazioni sociali con “corrispettivo”? Considerazioni giuridico-costituzionalistiche sulla proposta di collegare l'erogazione di prestazioni sociali allo svolgimento di attività di utilità sociale*, in www.giurcost.org del 12.01.13.

¹⁶¹ V., di recente, E. CHELI, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Il Mulino, Bologna, 2012, specie 17 ss.; sul nesso tra diritti sociali e dignità umana v., di recente, F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione repubblicana*, Giappichelli, Torino, 2011.

¹⁶² Sotto un profilo che non appare contraddittorio sembra possa dirsi, infatti, che la Costituzione repubblicana “conclude il Risorgimento perché realizza (sul piano dell'organizzazione e della fondazione assiologica dello Stato, non certo ancora dell'effettività)”, il processo di unificazione che può ora dirsi completato perché si muove non solo sul terreno dell'unità politico-territoriale, ma anche in verticale, come unità dei diritti, della *chance* di vita di tutti i cittadini”: A. SAITTA, *150 anni di interpretazione costituzionale in Italia e teorie della Costituzione*, in www.dirittifondamentali.it, 05.07.2012, 25.

¹⁶³ Tra gli altri v., di recente, il contributo di U. ALLEGRETTI, *Gli apparati organizzativi e la democrazia* (Relazione presentata al Convegno dell'AIC di Torino del 27-29 ottobre 2011 su “Costituzionalismo e costituzione nella vicenda unitaria italiana”), in www.associazionedeicostituzionalisti.it rivista n.4/2012.

insieme promuovere la liberazione dei soggetti deboli o sottoprotetti compiendo un lungo tratto di cammino riformista (costituzione e programma)¹⁶⁴. Si trattava, come è stato detto, di un “programma di liberazione nella libertà: la Repubblica, garantendo le libertà tradizionali con regole più specifiche rispetto allo Statuto albertino avrebbe dovuto liberare dalla disoccupazione, dalla inferiorità economica e dall'ignoranza tutti quei cittadini che altrimenti non avrebbero goduto della partecipazione ad una democrazia sostanziale”¹⁶⁵. I Costituenti non erano uniti solo dall'antifascismo. È appena il caso di ricordare, anzi, che, pur, o, proprio nella consapevolezza, chiaramente ed efficacemente sintetizzata dal Calamandrei, ma di certo largamente condivisa, della parziale rinuncia a taluni risultati “rivoluzionari” più immediati in cambio, per così dire, di una rivoluzione “promessa”, furono molto attenti nella introduzione di chiare, forti e stringenti prescrizioni non solo di finalità ed obiettivi da raggiungere, ma anche di veri e propri diritti tra l'altro, ed in particolare, per quanto qui interessa, nel campo dei rapporti economico-sociali ed in vista, in definitiva, di una più vera unità nazionale. E ciò anche se lo stesso Calamandrei, che di certo “sentiva” l'importanza e l'urgenza di una maggiore giustizia sociale, da giurista quasi temeva di esporre a possibili rischi la giuridicità della Costituzione nella parte destinata ai diritti sociali e, temendone la “sfruttabilità”, diciamo così, in termini di enunciazione di mere finalità etico-sociali, anziché di norme dalla prescrittività piena ed indiscutibile, si pose il problema di una loro collocazione al di fuori del testo costituzionale¹⁶⁶ comunque nella piena consapevolezza della necessità di un adeguato sistema economico, capace di soddisfarli (tenendo presente che, per quanto possa sembrare non agevole rinvenire un atteggiamento costante e lineare di riferimento nelle sue riflessioni sui diritti di libertà e su quelli sociali, l'idea guida, in realtà, c'è e risiede nella legalità, in una prima fase meramente formale, in una seconda sostanziale, e, poi costituzionale secondo una evoluzione non contraddittoria, ma significativa e coerente¹⁶⁷ e, insomma, se si vuole, in una legalità a tutto tondo sia pure, però, *in progress*). Come è stato osservato, “chi sperasse di intendere la disciplina costituzionale dell'economia senza tener conto, almeno come prospettiva di fondo, del suo collegamento con la grande questione dell'unità nazionale commetterebbe un duplice errore, storico e metodologico. Dimenticherebbe, anzitutto, che la Costituente assunse quella della (ri)costruzione dell'unità nazionale come la questione essenziale che avrebbe dovuto essere affrontata e risolta nel corso dei suoi lavori. E dimenticherebbe, poi, che è un *topos* classico della riflessione del pensiero occidentale il tema del rapporto fra struttura economica (o almeno *ethos* economico) e unità della comunità politica”¹⁶⁸, il quale, quando vi sia un testo scritto, andrebbe ricostruito e, per così dire, “letto” sulla base delle premesse ideologico-culturali e non piegandone il significato, quasi a prescindere dall'uno e dalle altre, alle esigenze ritenute attuali in un determinato momento storico¹⁶⁹ fin quasi, magari, a stravolgerlo (pur considerando che la visione cattolica, essendo intermedia, era quasi naturalmente favorita proprio *dal* e *nel* compromesso). Si delinearono, bensì, opzioni anche diverse non solo nelle tonalità, per così dire, ma anche nei contenuti, in ordine ai nuovi rapporti tra economia e politica, e, tuttavia, esse non sfociarono in contrasti

¹⁶⁴ L. ELIA, *Cultura e partiti alla Costituente: le basi della democrazia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2009, 303-4, ma già pubblicato in AA.VV., *Il sistema delle autonomie: rapporti fra Stato e società civile, Atti del Convegno sulla ricerca promossa dal Consiglio regionale della Toscana in occasione del XXX della Repubblica e della Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 1981, 47-63.

¹⁶⁵ L. ELIA, *Op. cit.*, 302.

¹⁶⁶ V., al riguardo, tra gli altri, ed ampiamente, E. BINDI, *Calamandrei e la questione sociale*, in www.gruppodipisa.it

¹⁶⁷ V., al riguardo, e convincentemente, A. PACE, *Diritti di libertà e diritti sociali nel pensiero di Piero Calamandrei*, in P. BARILE (a cura di), *Piero Calamandrei. Ventidue saggi su un grande maestro*, Giuffrè, Milano, 1990, specialmente 304.

¹⁶⁸ M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica ecc.*, cit., 1, il quale cita, in nota, E. CHELI, che già anni prima aveva osservato che pochi temi ricorrono negli atti dell'Assemblea costituente come quello dell'unità (E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, in “*Pol. Dir.*”, 1973, 520 ss. e, poi, ID., *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1978, 44) e P. GROSSI, che, recentemente, ha rilevato come i Costituenti abbiano cercato di realizzare una unità non fittizia del Paese (P. GROSSI, *La legalità costituzionale nella storia della legalità moderna e postmoderna*, in AA.VV., *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di E. Cheli*, Il Mulino, Bologna, 2010, 49). Dei nessi tra politica ed economia lo stesso LUCIANI si occupa ampiamente nelle pagine successive a quella citata.

¹⁶⁹ M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica ecc.*, cit., 3, il quale critica la tesi richiamata in quanto condurrebbe quasi a non tener conto del testo, e della sua “storia” sulla base di una interpretazione comunque “soggettiva”, tra l'altro, delle esigenze “attuali”, rinvenendola, tra i suoi sostenitori più autorevoli, in G. BOGNETTI, *La Costituzione economica*, in AA.VV., *Lezioni magistrali di diritto costituzionale* a cura di A. VIGNUDELLI, Mucchi, Modena, 2011, 170. Sembra preferibile, in linea generale, d'altra parte, e non bisognerebbe dimenticare, l'opinione secondo la quale “laddove gli enunciati della Carta costituzionale dovessero risultare non più al passo coi tempi, la via piana per rinnovarli è quella della loro revisione con le procedure dalla stessa Carta all'uopo previste, non già l'altra del loro fraudolento aggiornamento e svuotamento a colpi di leggi comuni che sfuggono ad ogni controllo, pronunzie dei giudici con cui si riscrive il dettato costituzionale e quant'altro porta a sue modifiche tacite, più o meno scoperte”: A. RUGGERI, *Il futuro dei diritti fondamentali ecc.*, cit., 11, *sub* nota 17. D'altra parte ancora, per così dire, che il costituzionalismo debba vincere le sue sfide davanti a *polemos*, non ad *eirene*, e non debba limitarsi “a celebrare i trionfi dei diritti fondamentali grazie alla giurisdizione”, come sostenuto da M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in “*Giur. cost.*”, 2006, 1668, sembra affermazione di certo sempre attuale.

insuperabili ma trovarono la loro sintesi nel ricorso al termine “lavoro” senza aggettivi, cioè al termine nella pienezza del suo significato, che non escludeva nessun (tipo di) lavoro, ma comprendeva tutti quelli possibili, e alla sua collocazione proprio *nell'incipit* (primo comma dell'art. 1) della Costituzione, dove addirittura andava a qualificare la democrazia repubblicana, o, meglio, il carattere democratico della Repubblica. Volendo aprire una breve parentesi, potrebbe dirsi, anzi, che, se, da una parte, nessuna delle tre ideologie è prevalsa, in realtà si è affermata una quarta, per così dire, che è quella derivante dal compromesso, o dall'incontro tra le prime tre, chiaramente identificabile nei suoi contenuti e nei suoi caratteri, che dovrebbe costituire la fonte ispiratrice e la guida per il legislatore di tutte le legislature successive in quanto tenuto alla attuazione della Costituzione stessa, o al suo “sviluppo” e “svolgimento” e, comunque, a non contrastare con essa. A leggere bene il primo comma dell'art. 1, la Repubblica non è democratica “e” fondata sul lavoro, ossia “anche” fondata sul lavoro e, quindi, due cose concorrenti e, però, anche distinte, ma democratica fondata sul lavoro. Il fondamento sul lavoro, in altri termini, in un certo senso qualifica prima la democrazia e poi, insieme a questa, così qualificata, la Repubblica. L'aggettivo qualificativo “democratica”, che di per sé dice molto ma anche poco se solo si pensa al concetto di democrazia, tutto da “riempire”, è, invece, in questo caso, volutamente, a sua volta, “qualificato” e, con il qualificativo che lo accompagna, si vuole chiaramente dire che la Repubblica per essere democratica deve essere fondata sul lavoro altrimenti non è neanche democratica. È, infatti, ed a suo avviso, che con il lavoro, cioè avendo un lavoro (che è un diritto ma anche un “dovere”), e, con esso, in qualche misura, una qualche libertà dal bisogno, che i singoli hanno la possibilità di partecipare *effettivamente* alla organizzazione ecc. . E questa Repubblica, che nell'art. 5, cioè dopo l'art. 1, è una ed indivisibile, è tale in quanto già fondata sul lavoro, nonché sulla solidarietà, sull'eguaglianza formale e sostanziale, sulla effettiva partecipazione di tutti i lavoratori ecc. e sul diritto al lavoro (artt. 2, 3, e 4). La mancanza del lavoro ferisce l'unità attenuandone, riducendone l'intensità, o impedendone il tendenziale completamento. Una collocazione così “apicale” ebbe una “spinta decisiva” dalla esigenza “di trovare un fattore di aggregazione e di unità che potesse dare un senso alla nuova comunità politica che si andava faticosamente ricostruendo dopo la dittatura e la rovina della guerra”¹⁷⁰. I Costituenti, in definitiva, “trovarono” la “saldatura”, potrebbe dirsi, fra economia e politica proprio nel lavoro e nel lavoro inteso in senso lato, cioè, starei per dire, inteso in tutti i sensi possibili (molti dei quali, se non tutti, in qualche modo richiamati e specificati in numerose disposizioni successive alla prima¹⁷¹), che corrispondeva, o, comunque, poteva corrispondere, in misura almeno appagante, alle esigenze ideologico-politiche delle prospettive social-comunista, cattolica e liberale-liberista¹⁷² e consentiva di ravvisare nel lavoro “il principale paradigma della coesistenza e della *integrazione* tra i diversi gruppi sociali in cui si articolano gli assetti pluralistici contemporanei” come “valore onnicomprensivo e snodo del processo di integrazione”¹⁷³. D'altra parte, la centralità del lavoro nel disegno della Costituente per una Repubblica che si accingeva a compiere i primi passi, ma che doveva, in prospettiva, promuovere e realizzare una nuova e più vera unità, era stata subito chiara ai Costituenti stessi anche nel senso che esso, essendo il mezzo attraverso il quale la persona può raggiungere la cittadinanza in ogni senso, e, quindi, anche “sociale”¹⁷⁴, cioè può essere in grado (anche) di partecipare effettivamente

¹⁷⁰ E. PAPARELLA, *Il lavoro e la sua dimensione costituzionale*, in F. ANGELINI-M. BENVENUTI, *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012, Jovene, Napoli, 2012, 63.

¹⁷¹ M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in “Argomenti di diritto del lavoro”, 2010, n. 3, 646-647, ha osservato che il lemma “lavoro” e i lemmi derivati ricorrono in “ben 23 commi [anche testualmente riportati] della Costituzione repubblicana (senza considerare il riferimento ai “lavori” parlamentari, che, ovviamente, qui non interessa)”. V. anche T. GROPPI, “Fondata sul lavoro”. *Origini, significato, attualità della scelta dei Costituenti*, in “Riv. trim. dir. pubbl.”, 2012, 665 ss. .

¹⁷² M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica ecc.*, cit., 39 ss. e, in senso sostanzialmente analogo, ma l'osservazione è frequente e condivisa, tra gli altri, E. PAPARELLA, *Il lavoro ecc.*, cit., 63; M. BENVENUTI, voce *Lavoro (principio costituzionale del)*, in “Enc. Giur.”, vol. XX, cit., 1 ss.; A. CANTARO, *Il diritto dimenticato. Il lavoro nella Costituzione europea*, Giappichelli, Torino, 2007, 1 ss., 25 ss. .

¹⁷³ R. NANIA, *Riflessioni sulla “costituzione economica” in Italia: il “lavoro” come “fondamento”, come “diritto”, come “dovere”*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it/dottrina/libertàdiritti/nania.html

¹⁷⁴ Se, infatti, come vedremo, esso può essere inteso come riferito in particolare ad un cittadino che “goda”, e, forse meglio, che “debba” godere “anche” dei diritti sociali (e non solo di quelli civili e politici) e, quindi, innanzitutto al “diritto” al lavoro, di certo non può non comprendere, nella fattispecie, anche il lavoro come “dovere”, che può incombere, però, solo su chi abbia la possibilità di lavorare, avendo il cittadino, ex art. 4, anche il dovere di “concorrere”, con una sua attività, al progresso materiale o spirituale della società di cui è componente e dalla quale indubbiamente “attinge” non pochi vantaggi ed utilità. V., al riguardo, ampiamente, M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in “Argomenti di Diritto del Lavoro”, 2010, n. 3, 639, il quale ricorda che, sul collegamento tra lavoro e cittadinanza, è ritornato di recente C. PINELLI, “Lavoro” e “progresso” nella Costituzione, in “Giornale di Diritto Lav. Rel. Ind.”, 2009, specialmente 416 anche con una ricostruzione del dibattito in Assemblea Costituente sulla inclusione (non avvenuta) dell'inadempimento del dovere di lavoro tra le cause capaci di determinare la perdita del diritto di

alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese, come scritto nel secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, andava, di conseguenza, reso possibile e tutelato innanzitutto a chi non lo avesse e a chi, avendolo, lo avesse, però, in condizioni di trattamento economico-normativo incompatibili con le esigenze di una esistenza libera e dignitosa per sé e per la sua famiglia (art. 36 Cost.). In questo modo, oltretutto, è stato notato, "non c'era soltanto il futuro nella impegnativa affermazione" perché essa "raccolgeva e raccoglie anche il meglio della storia precedente italiana, nella quale la costruzione stessa dell'unità e il consolidamento dell'identità nazionale sono fortemente legati al ruolo del lavoro e dei suoi diversi protagonisti"¹⁷⁵. Come osservava, con l'autorità del costituente e dello studioso, C. Mortati commentando l'art. 1 della Costituzione, il lavoro, per questa, ed in questa, costituiva il "valore da assumere come fattore necessario alla ricostituzione di una nuova unità spirituale (corsivo nostro), richiedente un processo di graduale omogeneizzazione della base sociale, presupposto per il sorgere di una corrispondente struttura organizzativa, di un nuovo tipo di collegamento fra comunità e Stato"¹⁷⁶. Il lavoro, nella Costituzione, nonostante una certa *solitudine* "riservata", nel corso del tempo, all'art. 1¹⁷⁷, è effettivamente un "elemento comune a tutti, e l'unità politica si costruisce, oltretutto sul *metodo* del dialogo pluralistico tra posizioni differenti, sulla *sostanza* di ciò che è comune ai vari consociati" per cui "la rottura del vincolo comune pregiudica l'unità"¹⁷⁸. L'unità nazionale, insomma, si costruisce attraverso un *processo* continuo di integrazione (anche economico-sociale) e la società nuova cui essa tende, anzi a nostro avviso *deve tendere* è, in sintesi ma chiaramente, quella di cui al secondo comma dell'art. 3¹⁷⁹.

8. L'unità nazionale, come sintesi delle varie unità parziali (storico-culturale, giuridica, territoriale ecc.), non può prescindere da quella economico-sociale. La Corte costituzionale non è di ostacolo, ma apre, se non proprio non è di stimolo, di certo recentemente, ad una "giusta" riconsiderazione delle risorse disponibili per la realizzazione dei diritti sociali.

Nella Costituzione, almeno esplicitamente¹⁸⁰, si parla in più punti di unità, ma mai negli stessi, identici termini: nell'art. 5 (Repubblica "una" e indivisibile); nell'art. 87 (il Presidente della Repubblica rappresenta l'"unità nazionale" mentre ogni membro del parlamento rappresenta "la nazione": art. 67); nell'art. 120 (tutela dell'"unità giuridica" e dell'"unità economica"). Da ciò si può desumere agevolmente, a prescindere da ogni problema inerente alla individuazione e delimitazione dei contenuti rispettivi, che esistono, o debbono esistere, a suo avviso, una unità in qualche modo *territoriale*¹⁸¹ e comunque collegata al contestuale riconoscimento e alla contestuale promozione delle autonomie locali (che sono, almeno in generale ed innanzitutto, anche se non solo, autonomie territoriali); una unità *giuridica* ed una *economica* (di unità giuridica o economica parla anche l'art. 72, comma 2, della Legge Fondamentale tedesca) e, finalmente, una unità *nazionale*, che, per

voto. V. già, peraltro, D. Bifulco, *Cittadinanza sociale, eguaglianza e forma di Stato*, in L. CHIEFFI (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Cedam, Padova, 1999, 27 ss. e, con particolare riferimento alla "trasformazione" della cittadinanza da formale a "sostanziale" almeno "anche" per mezzo, o ad opera, delle regioni, di recente, L. RONCHETTI, *La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni*, in www.costituzionalismo.it, n. 2/2012.

¹⁷⁵ G. Amato, *Fondata sul lavoro*, in www.astrid-online.it 9/2011, 47.

¹⁷⁶ C. MORTATI, Art. 1, in "Commentario della Costituzione" a cura di G. BRANCA, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, 10.

¹⁷⁷ G. ZAGREBELSKY, "Fondata sul lavoro", la solitudine dell'art. 1, in www.repubblica.it/speciali/ del 02.02.2013, secondo il quale, tra l'altro, "la Costituzione pone il lavoro a fondamento, come principio di ciò che segue e ne dipende: dal lavoro, le politiche economiche; dalle politiche economiche, l'economia. Oggi, assistiamo a un mondo che, rispetto a questa sequenza, è rovesciato: dall'economia dipendono le politiche economiche; da queste i diritti e i doveri del lavoro.La Repubblica, possiamo dirla, senza mentire, "fondata sul lavoro?".

¹⁷⁸ M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica* ecc., cit., 43, secondo il quale il lavoro è l'espressione primaria del singolo al legame sociale come si deduce chiaramente anche dall'art. 4 della Costituzione.

¹⁷⁹ V., sul punto, in tal senso, M. LUCIANI, *Op. ult. cit.*, 48.

¹⁸⁰ Il concetto di "unitarietà", per es., per P. VERONESI, *Sulle tracce dei concetti* ecc., cit., 332, riassuntivamente, emerge dagli artt. 1 (il popolo), 5 (unità ed indivisibilità) e 12 (la bandiera).

¹⁸¹ Sull'unità territoriale, in relazione al profilo considerato in questo contributo, v., di recente, E. VIVALDI, *I diritti sociali tra Stato e Regioni: il difficile contemperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie*, in www.gruppodipisa.it, nonché, anche per il profilo storico del regionalismo italiano dall'unificazione ai nostri giorni (con specifico riguardo allo "scollamento" fra regionalismo e regioni), V. TONDI DELLA MURA, *La strumentalità delle Regioni* ecc., cit. . V. anche, però, con più specifico riferimento all'unità ed indivisibilità di cui all'art. 5, F. MODUGNO, *Unità ed indivisibilità* ecc., cit., 73 ss., nonché A. RUGGERI, *Unità-indivisibilità dell'ordinamento, autonomia regionale, diritti fondamentali*, in www.giurcost.org 2011; M. RUOTOLO, *Il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni a dieci anni dalla riforma costituzionale*, in "Dir. soc.", 2011, 113 ss. e L. CHIEFFI, *L'effettività* ecc., cit. .

esempio, può indurre a domandarsi subito se le altre siano, o meno, anch'esse nazionali, ma anche, volendo, se quella nazionale sia, a sua volta, anche territoriale, giuridica ed economica pur sembrando doversi propendere per una nozione, o visione di essa in un certo senso "globalizzante", o "onnicomprensiva", che tutte le altre comprende ma anche esalta e trasfigura fondendole non essendone una mera, aritmetica sommatoria, e che da tutte è costituita ma anche esaltata in qualcosa che, per l'appunto, è di più di una mera, aritmetica sommatoria, del resto impossibile data l'eterogeneità dei (significati dei) termini (sembra quasi uno di quei casi in cui due più due non è quattro, ma cinque, o sei, e, comunque, più di quattro). Un'altra domanda, ovviamente, può anche consistere, infatti, nel tentare di capire se le unità parziali, per così dire, siano quelle, bensì, ma anche altre, quali, ad es., quella storica, quella linguistica, quella religiosa, quella culturale, ecc. . Se, peraltro, il discorso diviene anche solo di poco più ampio e, senza perdere nessuno dei termini richiamati, semplicemente si "legge" la Costituzione, risulta subito e chiaro, come siamo venuti dicendo, che essa è totalmente rivolta alla realizzazione di una unità anche in senso "sociale", potremmo dire, cioè di una unità conseguente alla instaurazione di rapporti economico-sociali più equi e comunque tali che ai più deboli ("tutti i lavoratori") non solo non sia preclusa, ma sia resa possibile la partecipazione effettiva alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

In riferimento ai diritti sociali, per es., la tutela di questi, specie in particolari condizioni economico-finanziarie, cioè di crisi, può comportare, per la nostra Corte costituzionale, così come, per altre fattispecie, in virtù del principio di sussidiarietà verticale, l'alterazione, anche se momentanea, per così dire, dell'ordinario riparto di competenze Stato-Regioni, e, quindi, potremmo dire che le esigenze unitarie di tipo socio-economico o, più precisamente, "sociali", possano prevalere su quelle "solo", o "semplicemente", autonomistico-territoriali, le quali non sono fini a stesse ma, in qualche modo, funzionali alla migliore realizzazione dei diritti, anche, o specialmente sociali e, comunque, mai tali da poterne essere di ostacolo. Il discorso sul punto, in realtà, è molto complesso e delicato e la soluzione del problema non è del tutto univoca e costante nella giurisprudenza della Corte anche perché, pur nella (dichiarata) ricerca ed assunzione, da parte sua, di un unico filo conduttore, in realtà esso può disperdersi, o finire con il disperdersi, in fase di applicazione nelle singole, sempre diverse fattispecie concrete, che non possono non condizionare ogni decisione pur nella costanza dell'interrogativo di fondo in ordine alla prevalenza, o meno, dell'eguaglianza sostanziale in presenza del principio autonomistico. In essa, per es., sembrano non soccombere le garanzie costituzionali di autonomia delle Regioni, quali quelle relative alla leale collaborazione, neanche di fronte alla eccezionalità della congiuntura economico-finanziaria, la quale, per la Corte, non può "sospendere" tali garanzie (lo Stato, infatti, anche più in generale, è *tenuto* ad affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale)¹⁸². Esse, peraltro, sempre a suo avviso, costituiscono, in definitiva, il modo ed il mezzo di individuazione democratica e partecipata delle esigenze di carattere unitario, bensì, ma non l'ostacolo assoluto ed insuperabile secondo una visione unitaria che non può non essere di competenza dello Stato anche in presenza di un più accentuato regionalismo quale quello costituzionalmente stabilito con la riforma del 2001. Al di là delle apparenze, da queste affermazioni sembra possibile dedurre, in linea generale, che, in relazione alle esigenze unitarie, anche delle quali consiste e si sostanzia l'unità nazionale, di fronte alla congiuntura economico-finanziaria anche altre posizioni possano e debbano essere incise prima dei diritti sociali e cioè quelle la cui incisione, per così dire, non comporta rischi, o ne comporta meno per l'unità stessa magari in una sorta di permanente riconsiderazione delle protezioni riconosciute e da garantire in concreto.

D'altra parte, alla Corte di certo non manca un aggancio significativo, e, anzi, visto dal lato dei diritti sociali, doveroso, nella previsione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui ai novellati articoli 117, II c., lett. m e 120 della Costituzione¹⁸³, con la quale già intuitivamente, per così

¹⁸² V., per es., la recente sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2013, nella quale richiama le sue precedenti sentenze n. 148 e n. 151 del 2012.

¹⁸³ La Corte se ne è occupata, salvo errore per la prima volta, con la sentenza n. 282 del 2002. V., però, specialmente la n. 10 del 2010, ampiamente ed approfonditamente "commentata" in dottrina: v., tra gli altri, A. ANZON DEMMIG, *Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni*, in "Giur. cost.", 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, 187 ss.; A. RUGGERI, *"Livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010)*, in www.giurcost.org, 2010; C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in www.forumcostituzionale.it e anche in "le Regioni", 2010, 941 ss.; L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in www.gruppodipisa.it; N. LONGO, *I livelli essenziali delle prestazioni quale clausola di omogeneità sul territorio nazionale*, Aracne, Roma, 2012. Si vedano anche, però, le sentenze nn. 296 e 297 del 2012 e, tra gli altri, il commento di A. CANDIDO,

dire, ed a prescindere dalla complessa problematica che sotto vari profili certamente suscita¹⁸⁴, essa lascia intendere che, proprio nel momento in cui, con la revisione del titolo V della Parte seconda (peraltro recentemente “contraddetta”, per così dire¹⁸⁵) l'autonomia viene resa più forte fino a tingere, non senza incertezze, di “federalismo” il nuovo equilibrio (con una disciplina, come è noto, non priva di “problematicità” spesso “scaricata” sulla Corte) dei rapporti Stato-Regioni, ciò non deve, però, incidere negativamente sulla unità giuridica o su quella economica, che vengono tutelate mediante la determinazione, per l'appunto, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, i quali, pur apparendo distinti, nel secondo comma dell'art. 120, dalla unità giuridica e dalla unità economica, in realtà non solo ne sono due particolari aspetti, come detto nella stessa disposizione, ma corrispondono proprio all'una e all'altra unità i diritti civili, riteniamo, dando consistenza alla prima (unità giuridica) e quelli sociali alla seconda (unità economica)¹⁸⁶ a prescindere dalla considerazione secondo la quale la prima delle due disposizioni costituzionali mostrerebbe consapevolezza della inattualità ormai della distinzione dei diritti sociali come diritti inautonomi (in quanto bisognosi, per l'appagamento adeguato, dell'intervento pubblico) rispetto a quelli civili perché, sulla base di essa, gli uni e gli altri “non potrebbero fare a meno delle necessarie prestazioni da parte dei pubblici poteri a pena di restare sguarniti di tutela”¹⁸⁷. Nella richiamata riforma costituzionale del 2001, insomma, al di là dei problemi interpretativi, anche di rilevante importanza, e anche di merito, che essa suscita sotto non pochi profili¹⁸⁸, e degli “aggiustamenti” di ordine generale, per così dire, ad essa “apportati” dalla Corte costituzionale, è evidente e significativa la conferma, tanto tempo dopo, e questa volta esplicita, di quanto dalla Costituzione con chiarezza originariamente rilevato e prescritto, cioè che all'unità nazionale mancava una parte fondamentale, quella economico-sociale, la cui realizzazione andava assolutamente perseguita per rendere effettivi i diritti sociali (e, con essi, gli altri), dei quali a non tutti era stato ed era possibile il pieno esercizio, nella prospettiva efficacemente sintetizzata nell'art. 3, Il comma, della Costituzione, cioè dell'eguaglianza sostanziale (“fondamentale principio di eguaglianza” secondo la Corte)¹⁸⁹. E tale eguaglianza, e tale programma, è chiaro, non devono corre rischi di (in)attuazione ove si privilegi, a loro scapito, l'attuazione di altri

Liveas o non liveas. Il diritto all'assistenza e la riforma dell'ISEE in due pronunce discordanti, in www.associazionedeicostituzionalisti.it riv. n. 2/2013. Sotto il profilo, di grande interesse, dei rapporti solidarietà-assistenza a soggetti più deboli-uguaglianza v., in particolare, F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Giuffrè, Milano, 2004, specie 113 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *I bisogni della disabilità, le omissioni della politica e le innovazioni dell'amministrazione sussidiaria (fra “sanità” e “assistenza”)*, in E. VIVALDI (a cura di), *Disabilità e sussidiarietà*, Il Mulino, Bologna, 2012, 59 ss.; C. PINELLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i “diritti civili e sociali” (art. 117, co. 2, lett. m) Cost.)*, in “Dir. pubbl.”, 2002, 892 ss.; F. CINTIOLI, *Unità giuridica e unità economica o interesse nazionale?*, ivi, 89 ss.; L. CHIEFFI, *L'effettività del principio di uguaglianza negli ordinamenti policentrici. Il sistema italiano*, cit., 709 ss. .

¹⁸⁴ I riferimenti bibliografici, oltre a quelli già richiamati, sarebbero davvero numerosi: v., comunque, tra gli altri, L. GRIMALDI, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali tra autonomia, unità ed uguaglianza*, in “Il Filangieri”, 2004, 105 ss.; G. COCCO, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in AA. VV., “Studi in onore di Gianni Ferrara”, vol. II, Giappichelli, Torino, 2005, 43 ss.; T. N. POLI, *Diritti sociali e autonomia statutaria: l'efficacia delle disposizioni degli statuti regionali autonomi*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. II, Raccolta di papers di diritto regionale, Roma, 20-21-22 ottobre 2011, Giuffrè, Milano, 2012, specie 505 ss. .

¹⁸⁵ V., al riguardo, di recente, M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili ecc.*, cit., il quale parla esplicitamente di “controriforma”.

¹⁸⁶ Sull' “unificazione” economica (specie con il superamento del divario tra il Nord e il Mezzogiorno) come questione anche politica con conseguenti effetti negativi sulla unità nazionale sempre molto interessanti ed attuali sembrano le riflessioni di Pasquale Saraceno, ora riprese da G. MAROTTA, P. SARACENO, *Unità nazionale e Mezzogiorno*, in www.iisf.it/discorsi/marotta-saraceno ; a nostro avviso, peraltro, fondamentale rimane la coesione sociale generale quella territoriale non corrispondendo necessariamente, e pienamente all'altra ove, per es., all'interno di un Mezzogiorno con un divario ridotto rispetto al Nord permanessero, o si attenuassero di meno le sperequazioni sociali e, in definitiva, ove la riduzione del divario fosse solo a vantaggio di pochi, e comunque, non di tutti all'interno dell'area territoriale pur progredita.

¹⁸⁷ A. RUGGERI, *Il futuro dei diritti fondamentali ecc.*, cit., 6. Pienamente condivisibile appare, poi, la conseguente considerazione secondo la quale, fermo restando che tutti i diritti “costano”, il problema diventa quello di stabilire quali costano di più di altri e di prendere atto che il fondamento dei diritti stessi finisce con il non essere tanto in Costituzione o in altre Carte “quanto nel contesto specie nelle sue componenti di ordine economico-finanziario”. Sotto questo profilo, a nostro avviso, diviene molto importante la distinzione del chiaro A. tra diritti economico-sociali e diritti etico-sociali solo la prima sembrando corrispondere, come non abbiamo mancato di osservare, ai tradizionali diritti sociali pur tenendosi conto del fatto, come dall'A. precisato, che vi sono alcuni diritti etico-sociali che implicano o comportano effetti economico-sociali o, meglio, il trasferimento dei diritti etico-sociali in quelli (anche) economico-sociali e che vi è una tendenza “tendenzialmente” espansiva degli uni e regressiva degli altri (pag. 7). Il problema, però, a nostro avviso, è, o dovrebbe essere, che le condizioni economico-finanziarie non devono, o non dovrebbero mai prevalere sulle esigenze della *giustizia sociale* e dovrebbero sempre comportare un (ri)adeguamento delle condizioni di tutti secondo giustizia.

¹⁸⁸ A. D'ALOIA, *Giustizia ecc.*, cit., 25; A. RAUTI, *La “giustizia sociale” ecc.*, 4.

¹⁸⁹ Per es., sent. n. 164 del 2012, ma anche, già, 322 del 2009, 134 del 2006, 282 del 2002.

diritti e/o dell'autonomia in quanto tale¹⁹⁰. È per questo che, secondo la Corte, "pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto", la Costituzione ha affidato in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato la determinazione dei livelli essenziali in questione per la cui tutela, insieme a quella, più in generale, dell'unità giuridica e dell'unità economica, ha previsto il potere sostitutivo del Governo (per i diritti civili e sociali si tratta, anzi, di una "tutela rafforzata quanto alla unitarietà risultante dal combinato disposto degli artt. 117, secondo comma, lettera m) e 120 secondo comma, Cost."¹⁹¹ senza però dimenticare, a nostro avviso, l'intero art. 119 e, in particolare, il suo quinto comma¹⁹², nel quale testualmente si parla di "sviluppo economico, coesione e solidarietà sociale, rimozione degli squilibri economici e sociali, effettivo esercizio dei diritti della persona"¹⁹³, ecc.). Si tratta, a suo avviso, non tanto di una *materia* in senso stretto, quanto di una competenza, per l'appunto, che può investire tutte le materie, che si impone alla potestà legislativa regionale, anche delle regioni speciali, specie quando ciò sia reso "imprescindibile" da "peculiari circostanze e situazioni, quale una fase congiunturale economica eccezionalmente negativa"¹⁹⁴.

Ora, considerando che quella unità che, in determinate circostanze, può, se non deve prevalere sulle istanze autonomistiche, o, se si preferisce, sull'ordinario riparto delle competenze, consiste, in sostanza, nei diritti sociali, sembra chiaro che l'una e gli altri possano ritenersi dover prevalere anche rispetto a quei diritti, o a quelle parti di essi, in cui non consista, invece, o che comunque non consolidino, o indeboliscano, almeno nelle circostanze in cui ciò avvenga, o possa avvenire.

Sotto questo profilo non può trascurarsi il fatto che recentemente la Corte abbia dichiarato illegittima l'incidenza, cioè una sostanziale decurtazione¹⁹⁵, sulle retribuzioni dei magistrati e di altri pubblici dipendenti, per così dire "alte", non perché essa fosse di per sé costituzionalmente illegittima, ma perché introdotta senza il rispetto del principio di uguaglianza e, quindi, irragionevolmente¹⁹⁶. Qualcosa del genere sembra avvenuto poco dopo con la sentenza n. 116 del 2013, riguardante l'assoggettamento di taluni trattamenti pensionistici¹⁹⁷ ad un contributo di perequazione¹⁹⁸ (nel contesto di manovre contenenti misure rivolte a perseguire un generale "raffreddamento delle dinamiche retributive del pubblico impiego" oltre ad interventi temporanei di riduzione delle retribuzioni e ad interventi "di solidarietà" variamente articolati), ugualmente dichiarato illegittimo sotto il profilo della violazione del principio di uguaglianza (irragionevolezza ed arbitrarietà). Si tratta di due sentenze verso le quali non sono state espresse riserve e critiche in quanto, in definitiva, non avrebbero consentito di colpire dei trattamenti economici di considerevole ammontare pur in un momento di particolari condizioni economico-finanziarie. Da ciò un presunto atteggiamento "classista" della Corte. Sennonché, a ben vedere, la dichiarazione di illegittimità essendo fondata sulla violazione del principio di uguaglianza nel senso che non venivano sottoposti allo stesso "sacrificio" anche altre situazioni ritenute simili, intanto era da escludere che la Corte, in sostanziale contrasto con la sua giurisprudenza, potesse estendere il "sacrificio" con una sentenza additiva, cui non disdegna di ricorrere, invece, specie quando l'estensione (con una additiva di *garanzia*, ma, talora, come abbiamo detto, anche di *prestazione-garanzia*) riguardi un diritto costituzionale per il quale teme l'*horror vacui*. L'effetto delle due sentenze chiaramente è stato quello di sottrarre ad un "sacrificio" trattamenti economici di considerevole entità. Non andrebbe, tuttavia, sottovalutato, innanzitutto, che, secondo la Corte, che ha inquadrato il tutto nell'ambito della imposizione tributaria, il blocco, o la riduzione del trattamento economico, o, meglio, il tributo di per sé non erano illegittimi e, quindi, il trattamento economico di per sé non è intangibile nemmeno quando (la "reformatio in peius", per così dire) riguardi le

¹⁹⁰ V. sul punto, il contributo, sintetico ma chiaro ed efficace, di L. CHIEFFI, *L'effettività del principio di uguaglianza ecc.*, cit., 709 ss. .

¹⁹¹ Corte costituzionale, sent. 121 del 2012.

¹⁹² V. una "interessante" interpretazione da parte della Corte nella sentenza n. 176 del 2012 ed il commento di E. LONGO, *Le regioni ricche non possono finanziare le più povere. La Corte costituzionale esclude la "chiamata in solidarietà" prevista dallo Stato nella l. n. 148 del 2011*, in "Giur.cost.", 2012, 3741 ss. .

¹⁹³ V., al riguardo, V. MOLASCHI, *Sulla nozione di servizi sociali: nuove coordinate costituzionali*, cit., 12 ss. .

¹⁹⁴ Sentenza n. 164 del 2012, ma v. anche la n. 207 dello stesso anno.

¹⁹⁵ Si trattava di un "blocco" dei meccanismi di adeguamento retributivo, nonché di una riduzione crescente nel tempo di una indennità e di un tetto ad un acconto per il 2014.

¹⁹⁶ Sentenza n. 223 del 2012. Su di essa v. S. M. CICONETTI, *Dipendenti pubblici e principio di uguaglianza: possibili effetti a catena derivanti dalla sentenza n. 223 del 2012 della Corte costituzionale*, in www.giurcost.org, studi e commenti e O. BONARDI, *La corta vita dei contributi di solidarietà*, in www.forumcostituzionale.it

¹⁹⁷ Quelli corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie con importi complessivamente superiori ai 90.000 euro lordi annui.

¹⁹⁸ Pari al 5 per cento della parte eccedente i 90.000 euro lordi, al 10 per cento per la parte eccedente 150.000 e al 15 per cento per la parte eccedente 200.000 euro.

pensioni, per le quali “il maggior prelievo tributario rispetto ad altre categorie risulta con più evidenza discriminatorio venendo esso a gravare su redditi ormai consolidati nel loro ammontare, collegati a prestazioni lavorative già rese da cittadini che hanno esaurito la loro vita lavorativa, rispetto alle quali non risulta più possibile neppure ridisegnare sul piano sinallagmatico il rapporto di lavoro” (sent. n. 11, penultimo capoverso del n. 7.3 “in diritto”). Una “riconsiderazione” di determinate situazioni giuridiche soggettive non è di per sé illegittima, insomma, purché ragionevole alla luce, per es., proprio del principio della solidarietà ma nel contemporaneo rispetto di quello di uguaglianza, cioè colpendo tutte le situazioni simili, o analoghe, o sostanzialmente identiche. Ciò sembra aprire, e comunque può aprire una strada importante e decisiva al legislatore, il quale, proprio per dimostrare che credeva nella linea sottesa alle norme dichiarate illegittime, avrebbe sicuramente potuto, preso atto del motivo della illegittimità, e per coerenza “dovuto”, e ancora dovrebbe, o potrebbe subito estendere a tutte le categorie prima escluse i “sacrifici”, di per sé legittimi ma illegittimi se limitati solo a qualche categoria. Esso, inoltre, ha “saputo”, dal “suo” giudice, che proprio quella riconsiderazione generale di cui abbiamo detto più volte nel corso di queste note non sarebbe assolutamente colpita dalla Corte se operata nel rispetto di tutte le disposizioni costituzionali coinvolte. Come osservato dalla Corte nella prima delle due recenti sentenze richiamate, l’intervento del legislatore “*avrebbe potuto essere ben diverso e più favorevole per lo Stato*” (corsivo nostro) ove “avesse rispettato il principio di eguaglianza dei cittadini e di solidarietà economica, anche modulando diversamente un “universale” intervento impositivo. L’eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è, infatti, suscettibile senza dubbio di consentire al legislatore anche il ricorso a strumenti eccezionali nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti i cittadini necessitano” purché sia rispettato il principio di uguaglianza (n. 13.3 “in diritto”). Di particolare interesse sembra anche l’affermazione della Corte secondo la quale la questione “va scrutinata in riferimento al contrasto con il principio della “universalità della imposizione” ed alla irragionevolezza della sua deroga avendo riguardo, quindi, *non tanto alla disparità di trattamento fra dipendenti o fra dipendenti e pensionati o fra pensionati e lavoratori autonomi o imprenditori, quanto piuttosto a quella fra cittadini*” (n. 13.3 “in diritto”, corsivo nostro). Il riferimento preciso “ai cittadini”, infatti, sembra legittimare, in qualche modo, la proiezione dei problemi di cui ci stiamo occupando alla generalità e, quindi, potenzialmente non escludere discorsi generali, o tendenzialmente tali, e comunque di respiro più ampi rispetto a quello limitato strettamente a questa o quella categoria di soggetti. Il riferimento alla eccezionalità delle situazioni, a sua volta, sembra non escludere interventi perequativi e redistributivi anche in situazioni (solo apparentemente) diverse perché la necessità di perequare prescinde, o può prescindere, pur non potendosene non tener conto in generale, da questa o quella situazione specifica e di per sé legittima un intervento, per l’appunto, perequativo in senso ampio. Tra l’altro, non togliendo ad alcuni ciò, o parte di ciò che non discenda direttamente da un diritto costituzionale potrebbe non rendere mai possibile realizzare, per presunta mancanza delle risorse disponibili, ciò che, invece, è imposto dalla Costituzione in termini di diritti sociali. Solo apparentemente, d’altra parte, non si versa in situazioni eccezionali tali dovendo essere considerate, invece, tutte quelle in cui l’attuazione della Costituzione, per così dire, sia sospesa o la realtà non corrisponda alle sue prescrizioni e sia, pertanto, da modificare. È anche chiaro, inoltre, che, come già detto, in tema di diritti sociali, e di giustizia sociale in generale, il ruolo dei giudici è di certo importante e talora decisivo sotto vari profili, non escluso proprio quello della concretezza; quello dei politici, o della politica, e quindi del legislatore, però, è fondamentale ed insostituibile per la attuazione più piena ed in generale della Costituzione anche, se non proprio ed in particolare ai fini di una sempre più intensa ed autentica unità nazionale.