



2015 FASC. II

(ESTRATTO)

ANTONIO RUGGERI

PER UNO STUDIO SUI DIRITTI SOCIALI E SULLA

COSTITUZIONE COME "SISTEMA"

(NOTAZIONI DI METODO)

15 GIUGNO 2015

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Antonio Ruggeri

**Per uno studio sui diritti sociali e sulla Costituzione come “sistema”
(notazioni di metodo)***

ABSTRACT: *The paper analyzes social rights in a completely innovative key, with the proposal of a different study approach to them and, more precisely, through a profound and critical rethinking of the relations between the Courts and the legislator (with the objective of maximizing the protection of those rights), as well as through a revision of ancient and well-tested theoretical framework schemes. It is, in particular, the duty of solidarity which, therefore, could become as a point of reference to remove those obstacles that, to date, prevent an effective and substantial fulfillment of the rights in question.*

SOMMARIO: 1. La questione preliminare, relativa alla problematica connotazione dei diritti “sociali” rispetto ai “non sociali”, sotto lo specifico profilo del costo comunque richiesto dall’appagamento di tutti, quanto meno per ciò che attiene ai “livelli essenziali” della loro tutela. – 2. La questione relativa a come conciliare il variare dei “livelli” delle prestazioni relative ai diritti, in ragione del variare dei contesti, col carattere intangibile della relativa “essenza” e la sua soluzione nel riferimento alla *Costituzione come “sistema”*. – 3. Le proiezioni dell’idea della Costituzione come “sistema” al piano delle esperienze della giustizia costituzionale: in specie, la distensione del sindacato di costituzionalità sull’intero ordinamento e i casi di abnorme bilanciamento tra i canoni che governano lo svolgimento del sindacato stesso e le norme relative ai diritti (esempi tratti dall’ultima giurisprudenza). – 4. Il sistema quale “*sistema di sistemi*”, la Costituzione e le altre Carte dei diritti quali documenti “*intercostituzionali*” e la loro mutua integrazione in applicazione della *Grundnorm* della massimizzazione della tutela. – 5. Davvero minore, come comunemente si pensa, la tutela dei diritti sociali in ambito europeo rispetto all’ambito interno? – 6. Se i diritti sociali godano di buona salute e cosa possa farsi al fine di migliorarne la condizione, specie facendo leva sulla cooperazione interistituzionale. – 7. Al tirar delle somme: promuovere i diritti sociali attraverso la solidarietà.

1. *La questione preliminare, relativa alla problematica connotazione dei diritti “sociali” rispetto ai “non sociali”, sotto lo specifico profilo del costo comunque richiesto dall’appagamento di tutti, quanto meno per ciò che attiene ai “livelli essenziali” della loro tutela*

Tornare oggi a discutere dei c.d. “diritti sociali” è come addentrarsi in un labirinto, girare e rigirare al suo interno senza riuscire ad imboccare l’uscita; e ciò, per plurime ragioni che tenterò, nei limiti dello spazio di cui ora dispongo, di riassumere brevemente.

Credo che pochi dubbi possano aversi a riguardo del fatto che i diritti fondamentali (che d’ora innanzi, per comodità, indicherò senza dover ogni volta ripetere l’aggettivo che li qualifica) richiedano analisi differenziate, ciascuno insomma la sua propria, diversi essendone il riconoscimento costituzionale, i modi della tutela e, soprattutto, l’effettivo “grado” o la “misura” della stessa conseguiti (ad opera del legislatore ovvero, e sempre più di frequente, dei giudici), pur nelle obiettive difficoltà dell’accertamento, chiamato non di rado a svolgersi su un terreno scivoloso ed in un contesto complessivamente appannato e confuso.

Per altro verso, i diritti stessi manifestano una palese insofferenza a farsi riguardare – come in passato e, però, come ancora oggi molti sono soliti fare – *per categorie*, distinguendosi appunto i diritti dei quali siamo oggi chiamati a discorrere da altri “tipi”, a partire dalle classiche libertà negative per la cui tutela – come si sa – basterebbe (o, diciamo meglio, si pensava un tempo che sarebbe bastato) un mero *non facere* da parte dei pubblici poteri. Per quest’aspetto, i diritti parrebbero invero richiedere un discorso unitario che tutti li comprenda, “sociali” e non; solo che, così facendo, verrebbe appunto a smarrirsi il *quid proprium* di alcuni diritti, oltre una certa soglia l’analisi non potendo più restare indifferenziata, *allgemeingültig*. Molti argomenti possono essere addotti a sostegno di quest’assunto.

Innanzitutto, per l'aspetto oggettivo, si hanno evidenti difficoltà a separare in modo netto l'area materiale ricoperta da ciascun "tipo", segnandone in modo marcato e fisso i confini, a motivo delle mutue implicazioni che tra i diritti tutti s'intrattengono, in un "gioco" senza fine di dare-avere di cui è praticamente impossibile stabilire sia l'inizio che la fine¹; e ciò, in disparte l'infelice scelta

* Lo scritto riproduce, con minimi aggiornamenti e riferimenti di lett., il testo di un intervento svolto in occasione del Seminario su *Salute, assistenza sociale, istruzione fra garanzie costituzionali e innovazione normativa in alcuni ordinamenti statali*, Università della Calabria, Arcavacata di Rende (CS) 4-5 giugno 2015.

¹ Di ciò si ha consapevolezza anche fuori delle mura statali, come ancora di recente ci viene opportunamente rammentato (A. GUAZZAROTTI, *Giurisprudenza CEDU e giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali a confronto*, in terminologica adottata per designare i "tipi" stessi, essendo ormai provato che tutti i diritti rimandano a relazioni intersoggettive e, per ciò stesso, sono, tutti... *sociali*². Né soccorre ormai più, se mai ha potuto davvero soccorrere, il criterio che ha riguardo ai costi richiesti per l'appagamento dei diritti stessi, dal momento che – come pure è noto³ – ad essi vanno incontro, quale più quale meno, tutti i diritti. Diciamo pure, allora, che si è ormai formata una vera e propria *consuetudine culturale* diffusa, da noi come altrove, che porta ad etichettare alcuni diritti appunto come "sociali" ed altri come "non sociali"; e consuetudini siffatte – come si sa – esprimono alle volte una *vis* prescrittiva ancora più intensa di quella che è propria di molte norme giuridiche (scritte e non).

La questione dei costi è di centrale rilievo; e obbligherebbe ad un lungo ed articolato discorso qui evidentemente impossibile a farsi.

Mi limito solo, al riguardo, a due sole notazioni, l'una con riferimento al modello costituzionale e l'altra all'esperienza.

Per l'un verso, che le cose stiano così come si è appena rammentato se ne ha conferma dall'art. 117, II c., lett. m) che considera unitariamente bisognosi di prestazioni tanto i diritti "civili" quanto appunto quelli "sociali", con ciò, allo stesso tempo, dando mostra della necessità di distinguere gli uni dagli altri e però anche di unificarne, almeno per alcuni aspetti, il regime: tutti, dunque, bisognosi di prestazioni, nondimeno differenziate⁴.

Per l'altro verso, il discorso appare essere molto complesso, sol che si pensi alla opacità del contesto ed alla estrema mutevolezza degli elementi di cui esso si compone, che variamente si combinano tra di loro dando vita a forme continuamente cangianti e mostrandosi sfuggenti e refrattari ad una loro stabile sistemazione e descrizione. Per avvedersene, basti solo tener conto del fatto che, accanto ai costi *diretti* ed immediatamente *visibili*, se ne hanno altri *indiretti* ed *occulti*, conseguenti molte volte al modo con cui altri diritti, anche di specie diversa, sono fatti oggetto di tutela.

Un solo esempio per tutti.

Una volta riconosciuto anche allo straniero irregolare il diritto al matrimonio col cittadino (e, ovviamente, a questi con quello)⁵, dal matrimonio stesso discendono subito alcuni diritti sociali e, quindi, a seguito dell'acquisto della cittadinanza da parte dello straniero, tutta una serie di diritti, anche non sociali, e di relative prestazioni, di cui tale soggetto non avrebbe altrimenti beneficiato.

Si diceva un momento fa che il disposto costituzionale sopra richiamato non consente di riprodurre l'antica partizione teorica tra diritti *con* e diritti *senza* prestazioni, per tutti comunque necessarie. È pur vero, tuttavia, che i "livelli essenziali", di cui è ivi fatta parola, possono essere, così come sono, non solo diversi per ciascun "tipo" ma anche per uno stesso "tipo", con riferimento ai singoli diritti che vi appartengono, e, persino, con riferimento ad uno stesso diritto nel corso del tempo.

Quella appena fatta può sembrare una osservazione persino ovvia; il punto è però che non è affatto chiaro fin dove questa tesi possa spingersi e dove invece si trovi costretta ad arrestarsi a pena di sacrificare la garanzia costituzionale.

È fuor di dubbio che il legislatore, cui spetta la fissazione dei "livelli" suddetti, goda di un ampio (anzi, amplissimo) margine di discrezionalità valutativa sia nella fissazione iniziale che nei successivi spostamenti del... *livello dei livelli*; ed è parimenti chiaro che le discipline allo scopo prodotte soggiacciono ad un giudizio che è, a un tempo, di *competenza* e di *ragionevolezza*, o meglio di una

competenza che, a conti fatti, si apprezza e appunto *misura* per il tramite della ragionevolezza. La quale ultima, poi, a sua volta, si proietta tanto *verso il basso*, al piano cioè degli interessi

AA.VV., *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, a cura di E. Cavasino - G. Scala - G. Verde, Editoriale Scientifica, Napoli 2013, 379, con richiamo a Corte EDU, *Airey c. Irlanda*).

² La vacuità delle formule di “diritti sociali” o “Stato sociale” è da tempo rilevata dalla più avvertita dottrina [di recente, A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in www.rivistaaic.it, 4/2011].

³ Ancora da ultimo, ce lo rammenta S. GAMBINO, nel suo corposo *paper* illustrato in occasione del nostro incontro di oggi, dal titolo *Crisi economica e diritti sociali*.

⁴ La norma, poi, non chiarisce se siffatta differenziazione riguardi le categorie in quanto tali ovvero ciascun diritto indipendentemente dall'appartenenza a questa o quella categoria; ma, di ciò, subito *infra*.⁵ Il riferimento è, ovviamente, a [Corte cost. n. 245 del 2011](#).

costituzionalmente protetti, rendendosi palese per il modo con cui le discipline positive si risolvano (riescano effettivamente a risolversi) nella congruità rispetto agli interessi oggetto di regolazione, quanto *verso l'alto*, la tavola dei valori costituzionali nel loro fare “sistema”, dovendosi ricercare sintesi assiologiche apprezzabili tra tutti gli interessi suddetti, nell'intento di fissare il più in alto possibile il punto di realizzazione della Costituzione come “sistema”, *magis ut valeat*, secondo la magistrale indicazione teorica di una indimenticata dottrina¹.

Tutto ciò, secondo modello; e, però, come tutti sanno, è estremamente disagiata averne effettivo riscontro nella pratica giuridica, a motivo del carattere sommamente incerto di ogni qualificazione secondo ragionevolezza². La stessa idea della *Costituzione come “sistema”*, sulla quale la giurisprudenza costituzionale, specie la più recente, è molto insistente⁸, appare essere uno strumento multiuso, idoneo a tradursi in plurime combinazioni di ordine assiologico, secondo occasionali convenienze³. Ricercare un minimo di obiettività nelle concrete applicazioni di quest'idea appare essere un'impresa pressoché disperata; eppure a questo sforzo non possiamo (e dobbiamo) sottrarci, altrimenti sarebbe come ammettere che la giurisprudenza *si serva* della Costituzione e dei suoi valori, piegandoli alle decisioni che di volta in volta intende adottare, anziché *servirli*, come dev'essere e come, ad onor del vero, molte volte (ma, appunto, non sempre) è.

2. La questione relativa a come conciliare il variare dei “livelli” delle prestazioni relative ai diritti, in ragione del variare dei contesti, col carattere intangibile della relativa “essenza” e la sua soluzione nel riferimento alla Costituzione come “sistema”

Dunque, che il “livello dei livelli”, di cui si dice nel disposto costituzionale sopra richiamato, possa e debba variare (e, comunque, è inevitabile che varî) non si discute. Si dà tuttavia un ostacolo teorico preliminare all'ammissione di questa eventualità; ed è legato al carattere “essenziale” dei livelli. Una formula che, come si sa, ha animato un fitto (e ad oggi non finito) dibattito, i cui termini... *essenziali*

¹ Ovvio il riferimento al magistero di V. Crisafulli. Quanto, poi, all'idea di *Costituzione come “sistema”* e dei modi con cui può aversene riscontro nell'esperienza, specie al piano delle relazioni interordinamentali (sulle quali qui pure torno a riflettere), ne ho più volte discusso nelle mie più recenti riflessioni (di recente, in *Pluralismo assiologico, pluralismo istituzionale, integrazione di sistemi*, in www.dirittifondamentali.it, 24 marzo 2015).

² Indicazioni a riguardo dei modi con cui essa prende forma nelle esperienze della giustizia costituzionale possono, colendo, aversi da A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*⁵, Giappichelli, Torino 2014, 115 ss.

⁸ Tra le altre, decc. [nn. 236 del 2011](#); [264 del 2012](#); [1, 170 e 202 del 2013](#) e, ora, [10 e 49 del 2015](#).

³ Ad es., al piano dei rapporti interordinamentali, più volte la Consulta se n'è avvalsa al fine di smarcarsi dal *pressing* delle Corti europee, specie di quella di Strasburgo, unitamente ad altre tecniche retorico-argomentative, quale quella secondo cui la giurisprudenza di quest'ultima Corte va osservata unicamente nella sua “sostanza” o – com'è stato da ultimo precisato ([sent. n. 49 del 2015](#), sopra cit.) – laddove si esprima in indirizzi “consolidati” ovvero a mezzo di sentenze-pilota.

– mi scuso per il bisticcio di parole – qui non è possibile riferire neppure in sunto⁴. Sta di fatto però che, se “essenziale” è ciò di cui non è possibile comunque fare a meno risultandone altrimenti pregiudicata la stessa esistenza “libera e dignitosa” della persona (per riprendere qui, generalizzandola, una incisiva espressione della Carta), è da chiedersi come possa siffatta “essenza” andare soggetta a cambiamenti, in particolare soffrire una diminuzione di prestazioni, quale quella in modo sempre più vistoso imposta dalla crisi economica soffocante, forse destinata a non avere fine⁵, in atto⁶.

La ragionevolezza – si è veduto – si apprezza e in modo incessante rimette a punto, nelle sue non di rado incerte e sofferte applicazioni, attraverso il contemporaneo e duplice riporto al “fatto” ed ai valori: dunque, si storicizza e contestualizza ed è pertanto, per sua indeclinabile vocazione, soggetta a mutamento, ciò che era ieri ragionevole potendo non esserlo più oggi o un domani, e viceversa⁷. Si dà, pur tuttavia, una soglia invalicabile, al di sotto della quale cioè non è possibile scendere, altrimenti smarrendosi l’*umanità* stessa della persona, la sua essenza, la dignità⁸.

Questa soglia – contrariamente ad una diffusa credenza – non può considerarsi rimessa all’esclusivo apprezzamento di ciascun soggetto, dotato di piena autodeterminazione in ordine a quelli che sono i suoi bisogni primari e, dunque, a ciò che è la sua dignità. È una tesi che – come si sa – si è fatta strada specie con riferimento alle vessate questioni riguardanti inizio e fine vita, laddove invero il bilanciamento tra interessi costituzionalmente protetti risulta essere di estrema delicatezza⁹; ma è una tesi che – come si viene dicendo – va altresì sottoposta a verifica nelle sue proiezioni di ordine teorico-generale. Giusta l’accezione “soggettiva” di “esistenza libera e dignitosa” e portata fino alle sue ultime e conseguenti applicazioni, dovrebbe infatti ammettersi – ciò che, però, palesemente non si può – che ciascuno di noi sia abilitato a fissare il livello delle prestazioni richieste per l’appagamento di un proprio diritto (e di tutti assieme), a partire da quello relativo alla retribuzione, rapportata ai parametri costituzionali della quantità e qualità dell’attività lavorativa svolta e, in ogni caso, a quanto è appunto richiesto per una esistenza “libera e dignitosa”¹⁰.

D’altro canto, non vedo come possa in tutta franchezza sostenersi l’idea che si darebbe un’accezione soggettiva della dignità in un certo campo materiale di esperienza ed una invece oggettiva in un altro. Non si nega che l’autodeterminazione trovi ampio riconoscimento nella Carta;

⁴ Indicazioni in D. MESSINEO, *La garanzia del “contenuto essenziale” dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Giappichelli, Torino 2012, e N. LONGO, *I livelli essenziali delle prestazioni quale clausola di omogeneità sul territorio nazionale*, Aracne, Roma 2012.

⁵ Diffuso è, infatti, il timore che si tratti di crisi di “sistema”, di modello complessivo di organizzazione e di relazioni sociali, coinvolgente a conti fatti l’intero pianeta.

⁶ Forse, si è poco fatto caso alla circostanza per cui l’abbassamento del livello delle prestazioni si deve altresì alla “invenzione” di sempre nuovi diritti e bisogni in genere meritevoli di appagamento che, posta in correlazione alla disponibilità complessiva delle risorse, comporta una spartizione viepiù parcellizzata di queste ultime.

⁷ In realtà, soggetta a mutamento non è la ragionevolezza *ut sic*, quanto gli esiti delle sue costanti ed uniformi applicazioni in ragione del diverso contesto nel quale s’inscrivono. Ciò che è “logico” o, appunto, “ragionevole”, quale attività intellettuale espressiva di certi canoni che la orientano e ne sorreggono lo svolgimento, è sempre identico a sé. Il risultato pratico, ad ogni buon conto, non cambia, pur con questa precisazione.

⁸ Che la dignità appartenga ad ogni uomo in quanto tale e ne identifichi appunto l’essenza può considerarsi ormai provato; su ciò, d’altronde, come si sa, le menti più lucide di ogni tempo hanno trovato il loro *punctum unionis*, al di là poi delle divergenti qualificazioni datane per altri aspetti, anche di non secondario rilievo (nel senso qui nuovamente accolto, da ultimo e per tutti, G. SILVESTRI, *I diritti fondamentali nella giurisprudenza costituzionale italiana: bilanciamenti, conflitti e integrazioni delle tutele*, in AA.VV., *Principi costituzionali*, a cura di L. Ventura e A. Morelli, in corso di stampa per i tipi della Giuffrè, § 2, a cui opinione la dignità “non deve essere ‘meritata’ dal singolo individuo e non può mai essere perduta”).

⁹ Riferimenti, nella ormai incontenibile lett., per tutti, in S. AGOSTA, *Bioetica e Costituzione*, I, *Le scelte esistenziali di inizio-vita*, e II, *Le scelte esistenziali di fine-vita*, Giuffrè, Milano 2012, e, dello stesso, più di recente, *Spingersi dove neppure alle più avanzate acquisizioni tecnico-mediche è consentito: la sfida del diritto all’epoca della rivoluzione biologica*, in www.rivistaic.it, 1/2014.

¹⁰ Quest’apporto critico è presente nel mio *Appunti per una voce di Enciclopedia sulla dignità dell’uomo*, in www.dirittifondamentali.it, 15 aprile 2014, dove sono talune notazioni di ordine generale a riguardo altresì della opposta accezione “oggettiva” di dignità, qui pure riprese ed ulteriormente precisate.

la tesi c.d. “oggettiva” della dignità, cui qui pure si è appena fatto richiamo, di certo non intende appiattire e svilire l’autodeterminazione stessa, così come, di rovescio, la tesi “soggettiva” non può negare che si diano limiti e vincoli di sistema, di ordine normativo, al libero spiegarsi e realizzarsi della personalità di ciascun soggetto.

Il vero è che l’autodeterminazione – come mi sono sforzato di mostrare altrove – non è né *tutto* né *niente*; è un bene della vita o, se più piace, un valore che richiede di essere bilanciato con altri beni o valori e che ha appunto nella dignità, a un tempo, il suo *fine* e il *confine*, la *meta* e il *limite*.

Ora, tornando alla questione dianzi posta, il “livello dei livelli” può, sì, abbassarsi, malgrado designi ciò che è “essenziale”, a condizione tuttavia che trovi compenso nell’innalzamento del livello riguardante altro o altri diritti (e, più in genere, beni della vita costituzionalmente protetti¹¹) e, comunque, non comporti il complessivo degrado della persona, lo smarrimento del suo vivere in modo libero e dignitoso.

Il punto è di cruciale rilievo proprio nel quadro di una riflessione, quale quella che ora si avvia, avente ad oggetto i diritti sociali, i più esposti a palese sofferenza a motivo della crisi¹⁸. Come suol dirsi, però, non di solo pane è fatta l’esistenza di ciascuno di noi; e di non minor peso sono i condizionamenti discendenti da misure fortemente costrittive per la persona in ragione della peculiare congiuntura segnata dal terrorismo internazionale, per far fronte alla quale si vanno adottando, da noi come altrove, misure invasive della persona umana, frutto di un bilanciamento vistosamente attratto verso il polo della sicurezza, individuale e collettiva, a discapito del polo che vorrebbe appieno salvaguardata l’integrità fisica e morale della persona¹².

Sta di fatto che, laddove dovesse assistersi ad un mutamento dei livelli, si tratta ogni volta di chiedersi quale ne possa essere la ricaduta sull’intero sistema, sulla *Costituzione come “sistema”* appunto. È interessante notare come la questione si ponga tanto nel caso (realisticamente più frequente) di mutamento *in peius*, quanto in quello (sia pur remotamente, ugualmente configurabile) di mutamento *in melius*, ove si consideri che la maggior cura dedicata ad un diritto può risolversi in

¹⁸ Opinione corrente; non coincidenti sono, invece, le valutazioni a riguardo di come uscire da questa situazione fattasi insopportabile per fasce sempre più larghe del corpo sociale o, quanto meno, attutire i negativi effetti della crisi [in argomento, *ex plurimis*, A. SPADARO, [I diritti sociali di fronte alla crisi, cit., e, dello stesso, ora, Sull’aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale. Nota sulla discutibile “freddezza” della Corte costituzionale verso due Carte internazionali: la CSE e la CEAL](#), in questa *Rivista, Studi*, 2015/II (3 giugno 2015), 504 ss.; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli 2012, spec. l’ult. cap.; AA.VV., *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. Angelini - M. Benvenuti, Jovene, Napoli 2012; I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Aracne, Roma 2012; AA.VV., *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, cit.; AA.VV., *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, a cura di R. Bifulco - O. Roselli, Giappichelli, Torino 2013; S. GAMBINO - W. NOCITO, *Crisi dello Stato, governo dell’economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, in L. CHIARA - F. FORTE - S. GAMBINO - G. MOSCHELLA - P. NAVARRA - W. NOCITO - A. RUGGERI, *Crisi dello Stato, governo dell’economia e tutela dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano 2013, 75 ss.; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in [www.rivistaaic.it](#), 4/2013, e, della stessa, quindi, *Diritti fondamentali e sviluppo sostenibile: un binomio complesso*, Relaz.

¹¹ Si pensi, ad es., all’impiego di risorse finanziarie anche cospicue che si rende oggi indispensabile nel campo della sicurezza, allo scopo di far fronte all’emergenza dilagante del terrorismo dilagante (su ciò, anche a breve).

¹² In argomento, tra i molti altri, T.F. GIUPPONI, in molti scritti (e, spec., in *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Libreria Bonomo, Bologna 2010, e, dello stesso, *Sicurezza, migrazioni e autonomie territoriali*, in AA.VV., *La Repubblica e le migrazioni*, a cura di L. Ronchetti, Giuffrè, Milano 2014, 105 ss.); M. RUOTOLO, *Le declinazioni costituzionali del concetto di sicurezza. Il problema del bilanciamento tra sicurezza e diritti fondamentali*, in ID., *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà. Dal “diritto alla sicurezza” alla “sicurezza dei diritti”*, Editoriale Scientifica, Napoli 2012, 15 ss.; C. MOSCA, *La sicurezza come diritto di libertà. Teoria generale delle politiche della sicurezza*, Cedam, Padova 2012; AA.VV., *L’ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, a cura di N. Gallo e T.F. Giupponi, Franco Angeli, Milano 2014; A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in [www.rivistaaic.it](#), 1/2015. Infine, G. DE MINICO, *Le libertà fondamentali in tempo di ordinario terrorismo*, in [www.federalismi.it](#), 10/2015, 20 maggio 2015.

alle Giornate italo-spagnolo-brasiliane di Diritto costituzionale su *Nas fronteiras do direito: sustentabilidade e desenvolvimento*, Foz do Iguaçu (Brasile), 23-24 ottobre 2014, in *paper*, e *Il diritto al lavoro e il Jobs Act: quale destino per il “principe dei diritti sociali”?*, in corso di stampa negli *Scritti in onore di G. Silvestri*; G. FONTANA, *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, in www.forumcostituzionale.it, 27 novembre 2013; R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in www.costituzionalismo.it, 20 gennaio 2014; gli scritti che sono in *Quad. cost.*, 1/2014, part. quello di A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, 79 ss., del quale v., ora, pure *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in www.rivistaaic.it, 3/2014; S. GAMBINO, *El Estado social y democrático de derecho: desarrollo histórico y conceptual*, in www.federalismi.it, 23/2014, e, dello stesso, ora, *Crisi economica e diritti sociali*, cit.; inoltre, utili indicazioni in molti degli scritti che sono in www.federalismi.it, 19/2014; F. BILANCIA, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria*, in www.rivistaaic.it, 2/2014, e, nella stessa Rivista, A. CANEPA, *Crisi dei debiti sovrani e regolazione europea: una prima rassegna e classificazione di meccanismi e strumenti adottati nella recente crisi economico-finanziaria*, 1/2015; Q. CAMERLENGO - L. RAMPÀ, *I diritti sociali fra istituti giuridici e analisi economica*, in *Quad. cost.*, 1/2015, 59 ss.; A. RANDAZZO, *Crisi economica e Costituzione: notazioni “fuori dal coro”*, in www.dirittifondamentali.it, 19 marzo 2015, nonché, se si vuole, il mio *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in questa *Rivista, Studi, 2012* (21 settembre 2012). Infine, con specifico riguardo al discusso (e discutibilissimo) *Jobs Act*, da ultimo e per tutti, oltre allo scritto di C. Salazar sopra cit., F. ANGELINI, *Il Governo, il lavoro e la Costituzione nel c.d. “Jobs Act”*, in www.costituzionalismo.it, 1/2015, 3 giugno 2015].

una minore protezione per altri, quanto meno appunto laddove ciò comporti spostamenti consistenti di risorse necessarie per le prestazioni ad essi offerte.

La qual cosa non porta – a me pare – di necessità acqua al mulino della tesi, come si sa ricorrente¹³, che induce a qualificare tutti i diritti “a somma zero” e non comparabili le tutele agli stessi apprestate in seno ad uno stesso ordinamento nel corso del tempo ovvero, in uno stesso tempo, da più ordinamenti o Carte. Una tesi che, nella sua rigida formulazione, non può essere accolta; in particolare, essa va, a mia opinione, incontro ad una non rimossa aporia di costruzione per il fatto di portare all’esito fatale di considerare comunque diverse e non “soppesabili” le tutele. La qual cosa equivarrebbe però a dire che non sarebbe possibile disporre di un criterio certo, con profitto utilizzabile in sede di sindacato di costituzionalità avente ad oggetto le soluzioni legislative al riguardo adottate, sotto lo specifico aspetto dell’indebito abbassamento dei “livelli essenziali” delle prestazioni assicurate a questo o quel diritto.

Ora, senza disconoscere le difficoltà al riguardo obiettivamente esistenti, che il sindacato stesso possa (e debba) aver luogo ai miei occhi appare un punto fermo, indiscutibile, se si vuol continuare a dare teorico e pratico senso all’idea della Costituzione quale legge fondamentale della Repubblica, i cui disposti possiedono valore autenticamente *prescrittivo*, e non meramente *persuasivo*, pur nella varia *intensità* della prescrizione stessa, anche in ragione della maggiore ovvero minore apertura esibita dalla struttura nomologica dei singoli enunciati, alcuni dei quali – come si sa – sono afflitti da un tasso assai elevato di vaghezza concettuale¹⁴.

Fermo questo punto, dunque, si tratta ogni volta di non circoscrivere l’esame al solo ambito materiale in cui si impiantano e svolgono le esperienze relative al singolo diritto ma di allargarlo all’intero sistema di diritti, tentando di stabilire se si mantenga ovvero si pregiudichi l’“essenzialità” dello stesso, della sua tutela¹⁵.

3. Le proiezioni dell’idea della Costituzione come “sistema” al piano delle esperienze della giustizia costituzionale: in specie, la distensione del sindacato di costituzionalità sull’intero

¹³ Vedila, ancora di recente, riproposta da R. BIN, *L’interpretazione conforme. Due o tre cose che so di lei*, in www.rivistaaic.it, 1/2015, § 5.

¹⁴ La qual cosa – come pure è noto – si riscontra proprio negli enunciati espressivi di valore in grado eminente, vale a dire nei principi fondamentali, con l’effetto che proprio le norme apicali dell’ordinamento ed usualmente considerate dotate della maggiore *durezza*, al punto di mostrarsi refrattarie alla loro innovazione per via legale, sono quelle provviste della minore *intensità prescrittiva* e, perciò, esposte a frequenti ed incisive, pur se non sempre nitidamente visibili, manipolazioni (ahimè, non solo ad opera dei decisori politici ma degli stessi garanti, a partire dal massimo di essi, la Corte costituzionale).

¹⁵ L’“essenzialità”, insomma, come si è tentato di mostrare, è attribuito, più che del singolo diritto, del “sistema” dagli stessi composto, quale risultante da operazioni di bilanciamento assiologicamente ispirate.

ordinamento e i casi di abnorme bilanciamento tra i canoni che governano lo svolgimento del sindacato stesso e le norme relative ai diritti (esempi tratti dall'ultima giurisprudenza)

Si ha così conferma del fatto che il giudizio di costituzionalità, pur laddove abbia riguardo ad una singola disposizione di legge relativa ad un diritto dato, coinvolge sempre l'intero sistema legislativo e l'intero sistema dei diritti. È questa, a mia opinione, la lineare ed obbligata conseguenza teorico-costruttiva della previa adozione della "situazione normativa" quale oggetto del sindacato di costituzionalità¹⁶. Ed è per la medesima ragione che il sindacato, pur facendo riferimento a specifici parametri di costituzionalità evocati nell'atto introduttivo del giudizio, in realtà finisce con l'irradiarsi all'intero spettro dei parametri, non potendosi altrimenti stabilire se la Costituzione come "sistema" riceva effettivo appagamento ed invero nell'esperienza¹⁷.

Ogni questione di costituzionalità è "tagliata" in un certo modo, avendo oggetto e parametro suoi propri, così come risultando denunziati taluni vizi e non altri, ma finisce sempre col riguardare l'intero sistema, dovendosi stabilire se quest'ultimo ne soffra ovvero ne abbia un guadagno per effetto della introduzione della norma sottoposta a giudizio e, dunque, per effetto del verdetto adottato a conclusione di quest'ultimo.

La qual cosa, poi, riconsiderata al piano delle dinamiche della normazione, dà ulteriore conferma del segno lasciato sulle stesse da qualificazioni secondo valore, alle quali cioè si pervenga riguardando all'intero sistema, ai modi della sua composizione e dell'incessante rinnovamento interno, in prospettiva assiologicamente orientata, puntando diritto a verificare se, ora caducando la norma sottoposta a giudizio ed ora invece mantenendola in vigore, si dia modo alla Costituzione di affermarsi al meglio di sé, alle condizioni oggettive di contesto. Ecco perché non di rado si assiste all'attivazione di limiti all'innovazione normativa, in deroga al canone della *lex posterior* e, talora, persino della gerarchia e della separazione delle competenze¹⁸, laddove cioè sia provato che, per effetto della innovazione stessa, risulti inciso un parametro costituzionale che offra "copertura" all'atto anteriore o – possiamo ora ancora meglio dire – risulti pregiudicata la realizzazione della Costituzione come "sistema". Il giudice delle leggi, infatti, è quotidianamente chiamato a soppesare la situazione normativa qual è con la norma sindacata in vigore con la situazione normativa quale invece potrebbe essere a seguito della caducazione della norma stessa, è chiamato cioè a far luogo a bilanciamenti di tipo diacronico (estesi, come si vedrà a momenti, altresì al piano delle relazioni interordinamentali), in occasione della cui messa in atto un cruciale rilievo acquista il contesto in cui le norme s'inscrivono e fanno valere, restando quindi rimesse all'apprezzamento del giudice¹⁹.

¹⁶ ... nei termini che si è tentato di precisare altrove (ancora di recente, in A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*⁵, cit., 93 ss.).

¹⁷ Raggiungo così nuovamente, attraverso un diverso percorso argomentativo, una meta cui sono già pervenuto altrove (in particolare, nel mio *Storia di un "falso". L'efficacia inter partes delle sentenze di rigetto della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano 1990).

¹⁸ Un caso che ha fatto molto discutere in cui una disciplina normativa è stata fatta salva, ancorché riconosciuta viziata per incompetenza, a motivo del servizio da essa prestato a diritti sociali è quello di cui a [Corte cost. n. 10 del 2010](#) (con riguardo alla introduzione della *social card*); ma altri ancora potrebbero essere adottati nel medesimo senso. La giurisprudenza costituzionale appare, nondimeno, ad oggi incerta per ciò che attiene l'assoggettabilità delle norme sulla normazione (segnatamente, al piano dei rapporti tra leggi statali e leggi regionali) a bilanciamento con norme sostantive, specie laddove volte a dare protezione ai diritti sociali. In senso affermativo, oltre alla decisione appena richiamata, può vedersi [Corte cost. n. 62 del 2013](#); in senso negativo, invece, [nn. 39 del 2013](#) e [99 del 2014](#), nelle quali ultime è altresì un richiamo a [sentt. nn. 148](#) e [151 del 2012](#) (altri riferimenti, anche in prospettiva comparata, di recente, in S. COCCHI, *Constitutional Courts in the age of crisis a look at the European Mediterranean Area*, in [www.federalismi.it](#), 21/2014, spec. al § 2.1 ss.). Il superamento delle competenze è, poi, stato riconosciuto (da [Corte cost. n. 317 del 2009](#) e succ.), con specifico riguardo ai rapporti tra CEDU e diritto interno (ma con considerazioni che, a mia opinione, posseggono generale valenza), in applicazione del canone della massimizzazione della tutela, del quale si dirà tra non molto.

¹⁹ ... al punto che – come si è tentato di mostrare altrove – il contesto può farsi esso stesso parametro, specie laddove si tratti appunto di vagliarne la ricaduta sulla tutela dei diritti sociali (indicazioni, di recente, nel mio [Fatti "interposti" nei giudizi di costituzionalità, sacrifici insostenibili imposti ai diritti fondamentali in tempi di crisi economica, tecniche decisorie a salvaguardia dell'etica pubblica repubblicana](#), in questa [Rivista, Studi, 2014](#) (6 novembre 2014).

Così stando le cose, si capisce perché alle volte si ammetta che la norma giudicata debba esser fatta salva malgrado risulti di dubbia compatibilità (o, diciamo pure, di provata incompatibilità) con questo o quel parametro costituzionale, persino se espressivo di un principio fondamentale dell'ordinamento.

Molti sono gli esempi che potrebbero essere al riguardo addotti, anche solo a circoscrivere l'esame al campo materiale qui specificamente coltivato. Piuttosto, va rilevato che talora la giurisprudenza dà invero l'impressione di essersi portata oltre il rigo, immolando sull'altare in cui si dispongono beni pure meritevoli di ogni considerazione canonica che parrebbero essere indisponibili, quanto meno ove si abbia a cuore di preservare la "giurisdizionalità" dell'attività svolta dalla Corte, condizione questa senza la cui scrupolosa osservanza verrebbe meno la legittimazione stessa della Corte, il titolo cioè che ne fonda e giustifica la posizione e il ruolo nel sistema, spianando la via per la messa in atto dei bilanciamenti suddetti.

Il carattere "giurisdizionale" (nella sua ristretta e propria accezione) rimanda infatti, al fine del suo riconoscimento ed apprezzamento, al previo rispetto dei canoni che presiedono allo svolgimento delle funzioni della Corte²⁰, canoni che proprio nella loro uniforme ripetizione temporale hanno la cifra identificante e complessiva valenza, secondo quanto è d'altronde proprio sia delle norme sulla normazione che di quelle sulla giurisdizione.

Qui, infatti, non è in gioco tanto la credibilità di questa o quella pronuncia, vale a dire la sua plausibilità in ragione dei termini della questione, per il modo con cui sono nel merito vagliati e posti a reciproco confronto, quanto piuttosto la stessa *riconoscibilità* di una pronuncia che non risulti rispondente alle norme stabilite per la sua adozione²¹.

Nessuno dubita del fatto che possiamo riconoscere un atto come appartenente al tipo "legge" in quanto posto in essere da un organo chiamato Parlamento o Consiglio regionale, secondo un certo procedimento, rivestito di certe forme, complessivamente idoneo a produrre certi effetti. Ma una "legge" approvata da un organo diverso – come si è, peraltro, avuto in un caso che ha molto fatto discutere²² – da quelli sopra indicati non potrebbe essere riconosciuta come tale e, pertanto, sarebbe da considerare radicalmente *nullo-inesistente*, insuscettibile di produrre persino l'effetto della sua assoggettabilità al sindacato di costituzionalità; di modo che questioni che lo riguardino dovrebbero essere subito respinte per manifesta inammissibilità.

Che dire allora di pronunzie della Consulta che assumano di poter essere adottate su oggetto impossibile (quali sono norme non scritte: [sent. n. 238 del 2014](#)) o di disporre dei propri effetti, laddove gli stessi risultano precostituiti e alle stesse pronunzie prescritti ([sent. n. 10 del 2015](#))?

Proprio i casi ora richiamati, sui quali – come si sa – si è assistito ad nutrito dibattito ad oggi in corso – si presentano di particolare interesse ai fini del discorso che si va ora facendo. Entrambi sono infatti relativi a diritti, e non a caso; e ci si deve quindi chiedere come mai abbiano ricevuto dalla Corte il trattamento che sappiamo. La risposta è – a me pare – subito pronta: la Corte ha fatto ciò che ha fatto, esponendosi al rischio incombente (per non dire, alla certezza...) della propria delegittimazione in ragione della posta in gioco, perché cioè sapeva (o riteneva) di non potere fare altrimenti.

Per il resto, i due casi sono molto diversi. Nel primo, davanti alla dignità di persone che hanno molto sofferto durante il secondo conflitto bellico, la Corte è passata sopra ogni regola, posponendo tutto: ha preso in esame – come si diceva – una norma consuetudinaria, qualificandola come

²⁰ Un fermo richiamo a siffatto rispetto è stato (ed è) indirizzato alla Corte dalla più avvertita dottrina (sopra tutti, R. ROMBOLI, in molti scritti, tra i quali, da ultimo, *L' "obbligo" per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale ab origine: natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti*, in www.forumcostituzionale.it, 6 aprile 2015).

²¹ È questa la ragione per cui, a mia opinione, pronunzie irrispettose dei canoni in parola vanno a rigore qualificate come *nulle-inesistenti* e, perciò, sprovviste della "copertura" in via generale offerta alle decisioni della Corte dall'art. 137, ult. c., cost.

²² Una "legge" era stata infatti adottata dal Presidente della Regione Calabria, giustamente qualificato dalla Consulta una "mera parvenza di legge" ([sent. n. 361 del 2010](#)). Sulla nullità delle leggi, v., part., G. D'ALESSANDRO, *La nullità della legge. Percorsi della cultura giuridica italiana del Novecento*, Editoriale Scientifica, Napoli 2012; altri riferimenti in A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*⁵, cit., 98 ss.

inesistente in ambito interno (o, ad esser più precisi, qualificando inesistente la norma interna di adattamento), laddove fin qui anche le violazioni di principi fondamentali è stata considerata quale causa di possibile annullamento di norme che se ne siano rese responsabili, dunque considerate esistenti²³.

Nel secondo, nel corso del quale – come si sa – la Consulta ha dichiarato che la propria decisione non avrebbe prodotto effetti per il passato (neppure con riguardo al giudizio *a quo*), il diritto è stato invece sacrificato: paradossalmente, *ricosciuto meritevole di protezione ma poi non effettivamente tutelato*. A dire del giudice delle leggi, infatti, lo sfioramento dei conti pubblici conseguente alla perdita di effetti della norma incostituzionale anche con riferimento al giudizio principale (e, in genere, ai rapporti pendenti) avrebbe comportato un costo comunque insopportabile: il bilanciamento tra il principio costituzionale della parità del bilancio e il diritto in campo non poteva dunque che risolversi, ad avviso del giudice costituzionale, che a beneficio del primo.

Se posso esser franco, a me sembra mostruoso che possa farsi applicazione nei rapporti pendenti (e persino nello stesso giudizio *a quo*) di una norma la cui incostituzionalità sia acclarata. Tanto mostruosa questa evenienza che l'autorità remittente si è apertamente ribellata al verdetto del giudice costituzionale, disattendendolo²⁴. Ha così preso forma una catena di illeciti costituzionali, per quanto quello commesso dal giudice comune sia stato posto in essere al fine di porre riparo ad una decisione viziata della Consulta, la quale *potrebbe* rivendicare per sé la “copertura” dello scudo protettivo eretto dall'art. 137, ult. c., nella circostanza con disinvoltura messo da canto²⁵.

La cosa singolare è che però, a brevissimo turno di tempo, il bilanciamento tra i medesimi beni della vita in campo si è risolto a beneficio del diritto e con il conseguente sacrificio delle esigenze di bilancio²⁶.

Questa vicenda è particolarmente istruttiva, per almeno tre ragioni.

La prima è che è assai poco credibile, come si diceva, una Corte che, in un contesto non dissimile, reputi di poter far luogo a bilanciamenti di cui risulti assai problematica la *reductio ad unum*, la reciproca armonizzazione.

La seconda è che, con specifico riguardo alla questione definita con la pronuncia da ultimo richiamata, la Corte dà mostra di non aver tenuto presente che, per effetto della decisione presa, potrebbero essere adottate misure fortemente penalizzanti per altri diritti non meno meritevoli di considerazione di quello nella circostanza in gioco. È chiaro che il problema del “seguito” normativo alle sentenze d'incostituzionalità è affare di cui deve farsi carico specificamente il legislatore. Qui però il vuoto aperto nei conti pubblici rischia di rivelarsi un'autentica voragine, specie laddove – come prevedibile – si abbia quindi una valanga di ricorsi avverso i provvedimenti-tampone varati dal

²³ La Corte non ha chiarito la ragione per cui proprio in quel caso, e non in altri, la violazione della Carta veniva a risolversi nella qualifica della inesistenza della norma che se ne è resa responsabile né ha detto come stabilire per l'avvenire quando la violazione stessa possa esser causa ora di una dichiarazione di nullità-inesistenza ed ora invece di una di annullamento.

²⁴ V. [Comm. trib. prov. Reggio Emilia, n. 217/3/15](#), Per vero, si è sottilmente distinto tra il formale rispetto del dispositivo e la sostanziale messa da canto della motivazione della decisione della Consulta (una previsione in tal senso era stata prontamente affacciata da R. ROMBOLI, nel suo scritto da ultimo cit.). In disparte però la circostanza per cui l'art. 136 della Carta, richiamato nel dispositivo, è stato costantemente inteso come non preclusivo della efficacia retroattiva delle decisioni di accoglimento, anche in forza di quanto al riguardo stabilito nell'art. 30, l. n. 87 del 1953, resta il vizio di fondo della mancata osservanza del canone della “totalità” della decisione (per questo ed altri rilievi critici, A. MORELLI, [Principio di totalità e «illegittimità della motivazione»: il seguito giurisprudenziale della sentenza della Corte costituzionale sulla Robin Tax \(a proposito di Comm. trib. prov. di Reggio Emilia, 12 maggio 2015, n. 217/3/15\)](#), in questa [Rivista, Studi, 2015/II](#) (28 maggio 2015), 483 ss.

²⁵ Dico “parrebbe”, perché poi si tratta di vedere se il vizio in discorso sia da considerare “di tipo debole”, tale da esporre l'atto che ne sia affetto a possibile annullamento (nella circostanza, però, impraticabile proprio per effetto della previsione costituzionale), ovvero – come a me pare – “di tipo forte”, sì da far qualificare come radicalmente nulloinesistente l'atto stesso che perciò, sprovvisto della “copertura” suddetta, potrebbe essere subito disapplicato, come appunto ha fatto nella circostanza il giudice *a quo*.

²⁶ Il riferimento è, ovviamente, alla discussa questione della indicizzazione delle pensioni, di cui alla [sent. n. 70 del 2015](#).

legislatore per colmare almeno in parte il vuoto causato dalla Consulta²⁷. Né, ovviamente, si ha alcuna certezza e garanzia che le risorse finanziarie indispensabili al fine di ripianare il vuoto stesso non saranno attinte proprio dalle stremate casse di larghi strati della società, determinando quindi palesi e gravi sacrifici a carico di persone già particolarmente bisognose ed esposte al vento impetuoso della crisi.

La terza fa riferimento al fatto che, pur essendo adottata a parametro una norma costituzionale, si dà altresì un parametro occulto, sullo sfondo, che poi sta a base della stessa modifica apportata all'art. 81 e che è dato dall'osservanza dei vincoli discendenti dall'Unione europea, vincoli fattisi col tempo viepiù stringenti, alla cui osservanza – piaccia o no – a quanto pare si ritiene di non potersi sottrarre. Nessuna concessione, dunque, alla dottrina dei “controlimiti”, pure – come si sa – ripetutamente predicata ma nei fatti non praticata³⁵.

Proprio qui è, a mia opinione, il *punctum crucis* della questione oggi nuovamente discussa. Perché nel presente contesto segnato da una integrazione sovranazionale ormai avanzata, oltre che da vincoli viepiù stringenti venuti dalla Comunità internazionale, la ricerca del modo con cui, in una singola esperienza data, pervenire all'affermazione della Costituzione come “sistema” richiede di essere ambientata al piano delle relazioni interordinamentali, più (e prima ancora) che a quello delle relazioni di diritto interno e delle loro complessive vicende.

Di questo bisogno mostra in via generale di essere avvertita la stessa giurisprudenza costituzionale (e, più largamente, la giurisprudenza in ogni sua espressione), secondo quanto, peraltro, testimoniano i sempre più insistiti richiami a Carte dei diritti diverse da quella costituzionale, pur se esse stesse *materialmente* costituzionali, specie nel loro farsi “diritto vivente”, per il modo cioè con cui prendono forma a mezzo della giurisprudenza delle Corti che ne sono istituzionalmente garanti. Di ciò dobbiamo ora, con la massima speditezza, passare a dire.

4. Il sistema quale “sistema di sistemi”, la Costituzione e le altre Carte dei diritti quali documenti “intercostituzionali” e la loro mutua integrazione in applicazione della Grundnorm della massimizzazione della tutela

Che il “sistema” sia, in struttura e funzione, un “sistema di sistemi” discende, a mia opinione, dal modo di essere, in struttura e funzione, della Costituzione per un verso, delle altre Carte per un altro: documenti tutti – come mi sono sforzato di mostrare in altri luoghi²⁸ – “intercostituzionali”. Termine col quale intendo dar voce ad un'indicazione venuta dalla stessa giurisprudenza costituzionale, in una sua ormai lontana ed ispirata pronuncia, la [n. 388 del 1999](#), laddove si mette in chiaro che i documenti stessi “si integrano reciprocamente nella interpretazione”.

Non importa qui indagare circa il grado raggiunto dalla integrazione sovranazionale al piano istituzionale; cosa che, peraltro, richiederebbe approfondimenti d'indagine estesi a praticamente tutti i campi materiali di esperienza, verificando per ciascuno di essi quanta parte della sovranità un tempo riservata allo Stato sia trasmigrata altrove (e, segnatamente, appunto in capo all'Unione). Un'indagine improba, comunque esorbitante l'ambito entro cui questa riflessione è tenuta a stare. Importa solo che l'integrazione stessa si abbia al piano della tutela dei diritti e per effetto di essa. La qual cosa può dirsi provata, testimoniata appunto dai numerosi e sempre più fitti richiami che le Corti si fanno a vicenda e dalle non infrequenti convergenze d'indirizzo delle relative giurisprudenze, pur nelle parimenti non infrequenti divergenze e persino negli aperti, aspri contrasti.

²⁷ Diffuso è il rilievo secondo cui il “seguito” dato dal legislatore alla decisione della Consulta sarebbe riduttivo e parziale. ³⁵ ... quanto meno, appunto, sul suo terreno elettivo, dei rapporti con l'ordinamento dell'Unione, mentre se n'è fatto uso nella già richiamata [sent. n. 238 del 2014](#), al piano dei rapporti col diritto internazionale non scritto.

²⁸ L'affermazione che subito segue trovasi argomentata, sotto diversi profili e per esigenze di ordine teorico-costruttivo parimenti diverse, in alcuni miei scritti, tra i quali, di recente, *L'interpretazione conforme a CEDU: i lineamenti del modello costituzionale, i suoi più rilevanti scostamenti registratisi nell'esperienza, gli auspicabili rimedi*, in www.federalismi.it, 10/2015, 20 maggio 2015.

Sulle une e sugli altri molto è stato detto e molto ancora potrebbe invero dirsi. Mi preme tuttavia qui far nuovamente osservare, dopo averne già detto in altri luoghi, che secondo modello l'integrazione delle Carte è un fatto dovuto, per la elementare ed ovvia ragione che è prescritta dalle Carte stesse, tutte riconoscendosi nel "superprincipio", un'autentica *Grundnorm* delle relazioni interordinamentali, della *massimizzazione della tutela*, che le chiama a ritagliarsi per sé un ruolo "sussidiario", a poter cioè valere in ambito interno alla condizione che sia provata la loro attitudine ad innalzare il livello della tutela stessa rispetto a quello raggiungibile in applicazione delle altre Carte²⁹³⁰. In realtà, come si è tentato di mostrare altrove, il principio suddetto, ancora prima di presiedere alla scelta della norma (o, meglio, del "sistema" di norme) che possa dare giovamento per il caso, orienta ed illumina il processo interpretativo degli enunciati relativi ai diritti, un processo – vorrei qui ribadire – *unitario*, proprio per il fatto che nessuna norma può estrarsi in modo compiuto restando nel chiuso di ciascuna Carta (e, più largamente, di ciascun ordinamento), ogni enunciato attingendo semanticamente dagli altri e tutti assieme appunto componendosi in "sistema".

Gli ordinamenti restano, sì, distinti e, almeno in parte, separati, secondo quanto specificamente attestato dai rapporti tra diritto interno e diritto internazionale pattizio, e distinte dunque ne sono le *fonti* ma integrate le *norme*, in special modo – come si viene dicendo – quelle riguardanti i diritti.

Integrate le norme ed integrati alle volte gli indirizzi giurisprudenziali, che si compongono in "catene" connotate da proiezione interordinamentale; e basti solo al riguardo por mente alla fioritura di pronunzie "di principio" cui danno vita le Corti (le "sentenze-pilota" della Corte di Strasburgo, le additive di principio della nostra Corte, ecc.) che, al tempo stesso in cui sollecitano l'intervento riparatore del legislatore, per l'intanto si affidano ad altri giudici per la loro opportuna implementazione in ambito interno.

Ciò che maggiormente preme ora mettere in chiaro è che, nel quadro qui sommariamente descritto, in disparte i vincoli di ordine giuridico discendenti dal regime stabilito in ordine agli effetti propri di ciascuna specie di decisione, uno speciale significato va assegnato all'incidenza culturale esercitata dall'un orientamento giurisprudenziale nei riguardi dell'altro o degli altri. Stabilire ciò che più si dà ovvero si riceve nel circolo interpretativo è, tuttavia, impresa assai ardua, comunque incerta ed approssimativa negli esiti ricostruttivi; e, così, assai disagevole è, ad es., fissare il punto di effettivo rilievo delle "tradizioni costituzionali comuni" in ordine alla elaborazione degli indirizzi della Corte dell'Unione, come pure "misurare" o soppesare il condizionamento che le stesse, una volta metabolizzate in ambito sovranazionale e fatto quindi ritorno in ambito interno, sono in grado di esercitare nei confronti degli indirizzi giurisprudenziali in quest'ultimo formati³⁸; e così pure, ovviamente, al piano delle relazioni dei giudici nazionali con la Corte di Strasburgo, oltre che di quest'ultima con l'altra Corte europea.

Non si trascurino, poi, i flussi di materiali normativi e giurisprudenziali e delle indicazioni da essi desumibili al piano delle relazioni "orizzontali", degli ordinamenti statali *inter se*, per quanto quest'ultimo fronte sia invero ancora oggi scarsamente battuto e coltivato, laddove invece anche da esso potrebbero aversi stimoli di non secondario rilievo al fine della incessante rigenerazione semantica degli enunciati delle Carte (e, per ciò pure, degli indirizzi giurisprudenziali che li hanno ad oggetto)³⁹.

Insomma, se l'obiettivo si sposta dal piano delle *fonti* a quello delle *norme* l'integrazione, con specifico riguardo alle esperienze relative ai diritti, ha largo e diffuso riscontro, pur se alle volte sembri scarsamente o, addirittura, nient'affatto visibile, a motivo del fatto che i flussi culturali hanno

²⁹ Del principio in parola si è molto discusso e si seguita a discorrere senza sosta: tra gli altri e variamente, G. SILVESTRI, *L'effettività e la tutela dei diritti fondamentali nella giustizia costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli

³⁰, 13 ss.; S. GAMBINO, *Livello di protezione dei diritti fondamentali (fra diritto dell'Unione, convenzioni internazionali, Costituzioni degli Stati membri) e dialogo fra le Corti. Effetti politici nel costituzionalismo interno ed europeo*, in www.federalismi.it, 13/2014; G. D'AMICO, *La massima espansione delle libertà e l'effettività della tutela dei diritti*, in AA.VV., *Il diritto e il dovere dell'uguaglianza. Problematiche attuali di un principio risalente*, a cura di A. Pin, Editoriale Scientifica, Napoli 2015, 17 ss., nonché negli *Scritti in onore di G. Silvestri*; pure *ivi*, E. CASTORINA - C.

NICOLOSI, “Sovranità dei valori” e sviluppo della tutela dei diritti fondamentali: note sull’evoluzione della giurisprudenza statunitense; L. CAPPuccio, *La massima espansione delle garanzie tra Costituzione nazionale e Carte dei diritti*, e C. PANZERA, [Rispetto degli obblighi internazionali e tutela integrata dei diritti sociali](#), spec. al § 3 (quest’ultimo può vedersi anche in questa [Rivista, Studi, 2015/II](#) (3 giugno 2015), 488 ss.; v. inoltre, L. TRIA, *La tutela dei diritti fondamentali. Le tecniche di interrelazione normativa indicate dalla Corte costituzionale. L’abilità di usare il patrimonio di sapienza giuridica ereditato dal passato per preparare il futuro*, in [www.cortecostituzionale.it](#), dicembre 2014; T. GIOVANNETTI - P. PASSAGLIA, *La Corte ed i rapporti tra diritto interno e diritto sovranazionale*, in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, a cura di R. Romboli, Giappichelli, Torino 2014, 389 ss.; C. AMALFITANO - M. CONDINANZI, *Unione europea: fonti, adattamento e rapporti tra ordinamenti*, Giappichelli, Torino 2015, 126 ss. e 168 ss.; A. SPADARO, *Sull’aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale*, cit.

³⁸ Riferimenti, di recente, alle questioni ora accennate in O. POLLICINO, [Corte di giustizia e giudici nazionali: il moto “ascendente”, ovvero sia l’incidenza delle “tradizioni costituzionali comuni” nella tutela apprestata ai diritti dalla Corte dell’Unione](#), in questa [Rivista, Studi, 2015/I](#) (21 aprile 2015), 242 ss.

³⁹ Ecco perché giuridico sommamente fruttuosi incontri di studio, quale quello nostro di oggi, nel corso del quale si confrontano esperienze di Paesi diversi, da cui possono venire preziose indicazioni tanto in sede di reinterpretazione del diritto vigente quanto in vista del suo eventuale aggiornamento positivo. D’altro canto, senza la comparazione, nel presente contesto proiettato verso una crescente integrazione sovranazionale, non si costruisce nulla di buono. sovente un andamento carsico, solo in taluni punti ed occasioni mostrandosi alla luce e per il resto scorrendo per via sotterranea, ma non per ciò perdendo il vigore e la spinta che li porta alla meta.

5. Davvero minore, come comunemente si pensa, la tutela dei diritti sociali in ambito europeo rispetto all’ambito interno?

Se le cose stanno come qui son viste e tenuto conto del fatto che il contesto in cui maturano le esperienze riguardanti i diritti va sempre di più complicandosi, anche per effetto dei sempre più frequenti richiami che – come si diceva – le Corti si fanno a vicenda, appare impostata su basi metodico-teoriche assai fragili, per non dire del tutto inconsistenti, la comune opinione che reputa essere senza dubbio alcuno maggiormente efficace la tutela assicurata ai diritti (in specie, appunto, a quelli sociali ma, per taluno, ai diritti *tout court*) dalla Costituzione e, in genere, da fonti di diritto interno rispetto a quella invece apprestata da altre Carte (e fonti). Non nego che questo, ovviamente, possa talora (e, se si vuole, non poche volte) aversi; d’altronde sono le stesse Carte di origine esterna (e, segnatamente, la CEDU e la Carta dell’Unione, entrambe all’art. 53) ad ammettere questa eventualità, ritagliando di conseguenza per se stesse un ruolo – come si rammentava poc’anzi – meramente “sussidiario”. Solo che, per un verso, “sussidiario” non può che essere altresì il ruolo della stessa Costituzione, salvo a ritenere assiomaticamente che essa sia perfetta, esente da menda alcuna, autosufficiente (e, però, anche autoreferenziale), così come è portata a credere non poca dottrina e la stessa giurisprudenza che paiono ispirarsi ad un nazionalismo o patriottismo ingenuo ed infecondo. Per un altro verso, poi, il vero è che la conclusione suddetta sembra afflitta da un vizio di fondo, che è appunto metodico ancora prima che teorico-ricostruttivo, per il fatto di immaginare come plurimi e reciprocamente in modo netto separati, esenti da ogni possibile influenza o contaminazione esterna, i processi interpretativi.

Debbo però convenire a riguardo del fatto che la tesi qui criticata dispone a suo sostegno di non pochi argomenti alimentati da prassi assai discutibili cui le stesse Corti danno frequentemente vita. Perché il vero è che sono proprio le Corti che, pur facendosi – come si diceva – continui richiami, sono restie ad ammettere che Carte diverse da quella di cui ciascuna di esse è istituzionalmente garante possano innalzare il livello della tutela, in ragione delle peculiari esigenze del caso.

La stessa [sent. n. 388 del 1999](#), dietro richiamata, pur dichiarando che la Costituzione e le altre Carte si integrano a vicenda nei fatti interpretativi, allo stesso tempo con sicumera rileva essere in ogni caso non meno intensa la tutela apprestata ai diritti dalla nostra Carta; e non dissimile è l’atteggiamento di orgogliosa rivendica di una *primauté* incondizionata a vantaggio delle Carte

europee in molte occasioni manifestato dalle relative Corti. Una pretesa, questa volta a stabilire ordini precostituiti di natura gerarchica tra le Corti, che – com'è stato efficacemente fatto notare³¹ – appare essere “tanto assurda quanto stabilire se i tenori siano più importanti dei bassi o i soprani più dei contralti”: a dimostrazione del fatto che a fare “orchestra” tutti i “suonatori” sono comunque necessari.

Sarebbe tuttavia un grave errore di metodo desumere che prassi devianti dal modello possano invece farsi esse stesse... *modello*. La stessa esperienza, peraltro, come si è venuti dicendo, appare essere alquanto articolata, oscillante, discontinua; ed allora il rischio è quello di generalizzare critiche pur fondate indirizzate a singole pronunzie (quali quelle che, in materia sociale, sono state diffusamente rivolte nei riguardi di *Viking*, *Lavall*, *Rüffert*, ed altre ancora), trascurando però il concorso che la stessa giurisprudenza sovranazionale ha dato (e dà) allo svecchiamento della giurisprudenza interna, nonché di taluni schemi teorici ormai logori messi a punto in sede dottrinale.

Vi è, poi, un dato al quale occorre prestare la massima attenzione, che si fa riportare a quelle mutue implicazioni che si intrattengono tra i diritti delle diverse specie, nonché pure tra quelli appartenenti alla medesima specie, di cui si diceva poc'anzi. Le dinamiche che prendono corpo in seno al sistema dagli stessi composto somigliano infatti a quelle proprie del sistema dei vasi comunicanti, di cui riproducono la “logica” e le più salienti movenze. E, invero, non di rado diritti di per sé non “sociali” – a stare agli antichi schemi teorici d'inquadramento – ottengono effettiva tutela anche (e talora soprattutto) grazie all'operosa e coraggiosa intraprendenza delle Corti europee; una tutela che quindi s'irradia altresì al piano sociale ed in ambito interno, ora portando alla estensione della cerchia dei beneficiari di certi diritti ed ora variamente concorrendo all'appagamento di quelli di già riconosciuti nell'ambito stesso³².

Soprattutto a quanti hanno mosso (e muovono) aspre critiche alla giurisprudenza dell'Unione sembra, dunque, di dover rivolgere l'invito a riconsiderare le non poche novità registratesi nella giurisprudenza interna (costituzionale e non) per effetto della sistematica profondamente innovativa della Carta di Nizza-Strasburgo³³ e della giurisprudenza “eurounitaria” – come a me piace chiamarla – sia precedente che successiva alla sua entrata in vigore, senza peraltro tacere il ruolo viepiù rilevante al riguardo giocato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo³⁴.

Non nego che si dia un qualche “*deficit sociale europeo*” – com'è stato chiamato da una sensibile dottrina³⁵ – che fa il paio con il più noto, annoso *deficit* democratico: nel senso, però, che la giurisprudenza dell'Unione potrebbe fare ancora di più e di meglio di quanto ha fin qui fatto a salvaguardia dei diritti c.d. “sociali”, non già nell'accezione drasticamente negativa che la dottrina sopra richiamata sembra invero assegnare alla formula suddetta. Onestà intellettuale tuttavia c'impone di riconoscere che non meno vistoso appare essere l'effettivo “*deficit sociale nazionale*”, per lo specifico aspetto della insufficiente attenzione manifestata dagli operatori di diritto interno verso le Carte dei diritti, che invece avrebbero potuto (e potrebbero) esser di non poco giovamento per le aspettative di tutela dei diritti stessi; e basti solo al riguardo rilevare lo scarso rilievo assegnato nelle

³¹ C. PANZERA, *Rispetto degli obblighi internazionali e tutela integrata dei diritti sociali*, cit., § 7.

³² Un esempio per tutti può valere a rendere meglio il concetto. E, dunque, si pensi al diritto alla vita privata e familiare, con specifico riferimento alle sue applicazioni a vicende nel corso delle quali si è avuto tangibile riscontro della protezione ad esso assicurata dalle Corti europee (a coppie di conviventi, ecc.), una protezione che ha quindi avuto non poche volte il suo opportuno “seguito” ad opera dei giudici nazionali. L'espansione di diritti “non sociali” può, insomma, produrre un effetto di trascinamento, specificamente percepibile al piano dei rapporti interordinamentali, determinando perciò talora una espansione “conseguenziale” dei diritti “sociali” nell'ordine interno. Questo fenomeno attende ancora oggi di essere indagato come si conviene.

³³ Si pensi solo al significato posseduto dal riconoscimento della dignità e della solidarietà, nel vario combinarsi e ricaricarsi a vicenda, secondo quanto peraltro si avrà modo di vedere meglio sul finire di questa esposizione.

³⁴ Basti solo pensare ai benefici di ordine economico conseguenti alla presa di posizione da tale Corte assunta in merito all'uso delle leggi d'interpretazione autentica (come nella vicenda dei dipendenti ATA).

³⁵ D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in AA.VV., *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, cit., 94.

pratiche giurisprudenziali di diritto interno alla Carta sociale europea³⁶, malgrado la “copertura” di cui essa pure risulti astrattamente provvista dalla Costituzione (e non solo, come comunemente si dice, dall’art. 117, I c., bensì, ancora prima e di più, dagli artt. 2 e 3 nel loro fare “sistema” coi principi fondamentali restanti³⁷).

Ogni medaglia ha due facce: tenere nascosta l’una e portare alla luce l’altra non è, dunque, darne una compiuta e fedele rappresentazione.

6. *Se i diritti sociali godano di buona salute e cosa possa farsi al fine di migliorarne la condizione, specie facendo leva sulla cooperazione interistituzionale*

Dobbiamo, a questo punto, chiederci è se i diritti sociali (e i diritti in genere) godano, o no, di buona salute e cosa possa farsi al fine comunque di migliorarne la condizione³⁸.

Credo di aver già implicitamente risposto ad entrambe le domande ma, a fugare ogni dubbio, desidero esplicitare ancora meglio il mio pensiero.

Che i diritti, specie nella presente congiuntura profondamente segnata da una crisi economica devastante, si trovino in uno stato di palese sofferenza è un dato sotto gli occhi di tutti, su cui sarebbe ozioso indugiare ulteriormente. Tutto ciò posto, sarebbe ingeneroso, espressivo di una visione miope e parziale, non prendere atto dei non pochi passi avanti fatti nel corso degli anni a tutela di diritti che, fino a non molto tempo addietro, ne erano sprovvisti. Una tutela che ha tratto non poco beneficio dal c.d. “dialogo” tra le Corti, malgrado lo stesso sia stato non di rado inquinato da irrigidimenti di posizione da una parte e dall’altra, espressivi di quell’esasperato “patriottismo costituzionale”, di cui un momento fa si diceva.

Il metodo del “dialogo” non si discute. Può anche non piacere, come a più d’uno non piace³⁹; improponibile è, ad ogni buon conto, l’idea però di un ritorno ad un passato che vedeva la Costituzione quale unico punto di unificazione-integrazione dell’ordinamento e, per ciò pure, quale il solo punto di riferimento dei diritti, specie di quelli maggiormente bisognosi di garanzia. Il presente e – viene da pensare – ancora di più il prossimo futuro è, infatti, nel segno di un ordine “intercostituzionale”, caratterizzato da un “gioco” cui la Costituzione e le altre Carte (e queste ultime *inter se*) danno vita combinandosi in vario modo, all’insegna della *Grundnorm* della miglior tutela; un “gioco” idoneo a risolversi a beneficio di questa ovvero di quella Carta, senza alcun ordine di priorità astrattamente precostituito, e, auspicabilmente, di tutte assieme, reciprocamente integrate nell’interpretazione.

³⁶ Lo rilevano, opportunamente, ora, A. SPADARO, *Sull’aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale*, spec. §§ 4 ss., e C. PANZERA, nello scritto sopra cit., spec. al § 4 ss.

³⁷ L’orientamento dell’analisi verso questo o quel parametro è espressivo di un indirizzo metodico ora formalmente ed ora assiologicamente ispirato. Di solito, fanno capo all’art. 117, I c., quanti guardano alle *fonti*, assumendo che alcune di esse godano comunque, quali che siano le *norme* dalle stesse prodotte, di “copertura” costituzionale. Una prospettiva – come si vede – che non distingue tra questo o quel documento normativo, tutti comunque, a motivo della loro provenienza dalla Comunità internazionale o dall’Unione europea, ugualmente protetti. Guardare, invece, ai principi di cui agli artt. 2 e 3 della Carta, nei quali emblematicamente si riassumono ed esprimono i valori fondanti la Repubblica, significa impostare lo studio delle dinamiche della normazione in prospettiva assiologicamente orientata. La giurisprudenza costituzionale sembra risolutamente attratta verso il primo polo, pur non facendo difetto “schegge” di giurisprudenza – come le si è altrove chiamate – riportabili al secondo; e basti solo, a quest’ultimo riguardo, pensare ai casi in cui si è ammesso che uno stesso documento normativo possa esprimere norme di natura e grado diversi (ad es., un trattato internazionale che “razionalizzi” norme non scritte della Comunità internazionale) ovvero al criterio della massimizzazione della tutela, cui si è dietro accennato, che può portare (ed effettivamente porta) all’abbandono delle usuali sistemazioni secondo forma, vale a dire alla conversione della *gerarchia delle fonti* in *gerarchia delle norme*.

³⁸ Utili indicazioni, anche in prospettiva comparata, sono venute proprio dagli studi, pur vari per ambito tematico coltivato ed orientamento, i cui esiti sono stati esposti in occasione del nostro incontro odierno.

³⁹ E ciò, a prescindere dalla critica radicale venuta da un’autorevole dottrina in ordine all’uso stesso del termine per ciò che attiene alle relazioni tra le Corti (G. DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, Il Mulino, Bologna 2010).

A questo “gioco” tutte le Carte, Costituzione inclusa, non possono sottrarsi; non può, per ciò che maggiormente qui preme mettere in evidenza, farlo la nostra Carta, ove si convenga – come deve – che il principio dell’apertura al diritto di origine esterna (internazionale e sovranazionale) rientra a pieno titolo tra i principi fondanti della Repubblica (artt. 10 ed 11) e che lo stesso è, a sua volta, obbligato a combinarsi coi principi fondamentali restanti, a fare cioè “sistema”, in ispecie a porsi al servizio della “coppia assiologica fondamentale” – come la si è altrove chiamata – costituita da libertà ed eguaglianza (e, ancora più in alto o a fondo, dignità).

L’idea “curtense” di Costituzione, appieno autosufficiente e perfetta in se stessa, è dunque rigettata, a un tempo, dalla stessa Costituzione e da un contesto complessivamente ed irreversibilmente segnato dall’abbattimento delle barriere statali e da una integrazione sovranazionale che parrebbe essere, per un verso, minacciata dalla crisi ma anche incoraggiata a portarsi ulteriormente in avanti⁴⁰.

Il vero è che le pretese di tutela dei diritti, specie appunto di quelli sociali, possono essere almeno in parte appagate unicamente dallo sforzo congiunto prodotto a plurimi livelli istituzionali e frutto di “leale cooperazione” di tutti gli operatori. Una cooperazione, innanzi tutto, apprezzabile – come si è venuti dicendo – al piano delle relazioni interordinamentali e quindi, in seno ad uno stesso ordinamento, al piano delle relazioni tra organi ed enti, i quali possono (e devono) attingere a tutte le risorse di cui sono dotati in vista del conseguimento dello scopo comune.

Dunque, una cooperazione, in primo luogo, tra legislatore e giudici: all’uno spettando il compito di dare il primo, diretto e necessario svolgimento alle scarse indicazioni costituzionali (della Carta nazionale come delle altre Carte) e di darlo a mezzo di discipline normative essenziali, duttili, *per principia* insomma, che quindi si affidino ai giudici per le loro opportune specificazioni-attuazioni⁵⁰ e i necessari bilanciamenti richiesti dai casi⁵¹.

Una cooperazione, in secondo luogo, tra tutti gli enti (specie a base territoriale) in cui si articola la Repubblica, da ciascuno di essi attendendosi prestazioni idonee a dare beneficio ai diritti; e basti solo al riguardo pensare a quanto già hanno fatto ed a quanto ancora di più possono fare, ad es., le Regioni al servizio dei diritti⁵². Non è a caso che la crisi in cui versa – temo, senza riparo – l’autonomia regionale si sia accompagnata alla sensibile contrazione della tutela dei diritti sociali. La qual cosa conferma che l’autonomia fa tutt’uno coi diritti e gode dunque di buona salute se stanno bene anche questi, e viceversa: i diritti potendo avere giovamento da un’adeguata promozione dell’autonomia, in linea con l’indicazione data dal principio di cui all’art. 5, nel suo fare “sistema” coi principi di libertà ed eguaglianza⁵³.

7. Al tirar delle somme: promuovere i diritti sociali attraverso la solidarietà

Al tirar delle somme, un’accresciuta e complessivamente adeguata protezione dei diritti, nei limiti consentiti dai tempi, non sembra possa aversi se non per effetto di un mutamento di mentalità, di metodo appunto, nel modo con cui ci si deve correttamente porre davanti ai diritti stessi, dando ascolto alle loro pressanti e diffuse richieste di salvaguardia.

Questo mutamento si rende apprezzabile – come si è tentato di mostrare – attraverso un profondo e critico ripensamento dei rapporti tra le Corti e di queste col legislatore; allo stesso tempo vanno sottoposti a revisione antichi e collaudati schemi teorici d’inquadramento, a partire da quello che vede i diritti tenuti rigidamente separati dai doveri e giudicati comunque meritevoli di prioritaria

⁵⁰ Che i giudici siano talora chiamati ad un’attività di “attuazione”, anziché – come pure opina un’accreditata dottrina [M. LUCIANI, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, in www.rivistaaic.it,

⁴⁰ La crisi, infatti, può spingere verso l’uscita di alcuni Stati (a partire dalla Grecia) dall’Unione; e, però, incoraggia all’adozione di misure di contenimento concertate in ambito internazionale ed eurolatino, destinate quindi ad essere perfezionate nei singoli ordinamenti nazionali. È una delle tante, apparenti contraddizioni del tempo presente.

3/2012, spec. al § 4, ma *passim*] – meramente “applicativa”, che perciò si connota come “normativa” pur laddove le decisioni che vi fanno luogo risultino improduttive di effetti generali, è provato – a tacer d’altro – dai non infrequenti casi in cui l’attività stessa si raccorda a precedenti decisioni “di principio”, al fine di darvi l’opportuno “seguito” (in argomento, da ultimo, A. GUSMAI, *Giurisdizione, interpretazione e co-produzione normativa*, Cacucci, Bari 2015).

⁵¹ Del bisogno di un complessivo riequilibrio dei rapporti tra legislatore e giudici molti si mostrano avvertiti, pur nella diversità delle prospettive da cui si guarda ai rapporti stessi e dei conseguenti esiti teorico-ricostruttivi (di recente e per tutti, G. MOSCHELLA, *Ruolo dei giudici e ruolo del legislatore a tutela dei diritti fondamentali*, relaz. alle Giornate di studio su *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisdizionale, tutela dei diritti fondamentali*, Messina 21-22 novembre 2014, in *paper*. Infine, volendo, può vedersi anche il mio *Dal legislatore al giudice, sovranazionale e nazionale: la scrittura delle norme in progress, al servizio dei diritti fondamentali*, in www.forumcostituzionale.it, 29 novembre 2014).

⁵² Particolarmente istruttivo, al riguardo, il quadro risultante dalla corposa ricerca di AA.VV., *Diritti e autonomie territoriali*, a cura di A. Morelli - L. Trucco, Giappichelli, Torino 2014.

⁵³ Che l’autonomia abbia la sua cifra identificante e più genuinamente espressiva proprio nel suo porsi al servizio dei diritti e nel riuscire a dare un’effettiva e non meramente nominale tutela agli stessi è argomentato in alcuni miei scritti, tra i quali *L’autonomia regionale (profili generali)*, cap. II dei *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, a cura mia e di G. Verde, Giappichelli, Torino 2012, nonché in www.federalismi.it, 24/2011.

Sull’incidenza della crisi tanto sull’autonomia quanto sui diritti, varie notazioni, oltre che nei contributi di AA.VV., *Diritti e autonomie territoriali*, cit., in C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit.; S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere*, in www.rivistaaic.it, 4/2013; G.G. CARBONI, *Lo Stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in www.rivistaaic.it, 2/2014; F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell’autonomia locale?*, in www.astrid-online.it, 17/2014. Infine, *L’impatto della crisi sulla tutela dei diritti nelle Regioni. La prospettiva italiana, spagnola ed europea*, Università Lumsa di Roma, 13 novembre 2014.

considerazione. Si trascura, tuttavia, di considerare che alla radice di molte delle carenze riscontrate al piano della salvaguardia dei diritti sta una distorta rappresentazione del rapporto intercorrente tra diritti e doveri, in ispecie una insufficiente percezione di ciò che può (e deve) fare il dovere di solidarietà, unitamente al dovere di fedeltà alla Repubblica, al servizio dei diritti⁴¹.

Ho sempre pensato (e vado sempre di più radicandomi in questo mio convincimento) che il dovere di solidarietà, al pari del cervello umano, sia stato sfruttato (e, prima ancora, conosciuto) per non più del cinque per cento del suo formidabile potenziale espressivo. Se solo si fosse finalmente messo a punto un organico programma di giustizia sociale, volto ad una complessiva redistribuzione della ricchezza, unitamente alla lotta all’evasione fiscale ed alla corruzione, in vista del recupero di un minimo etico in seno al tessuto sociale, molti degli ostacoli che ad oggi impediscono un effettivo e sostanziale appagamento dei diritti sociali potrebbero considerarsi rimossi e spianata, perciò, la via per un armonico sviluppo della persona umana.

La solidarietà – è stato opportunamente messo in luce dagli studi di sensibili studiosi⁴² – ha da aprirsi e spiegarsi a raggiera, praticamente per ogni dove, facendosi apprezzare altresì nelle sue proiezioni intergenerazionali e al piano delle relazioni interordinamentali.

Il legislatore, per un verso, e le Corti, per un altro, come si è tentato di mostrare, possono (e devono) fare molto a questo fine, senza di che i diritti sociali (e, riassuntivamente, la dignità) rischiano di restare confinati tra le mere, generose ma ingenuie, declamazioni, incapaci tuttavia – per riprendere la metafora iniziale – di uscire dal labirinto nel quale si trovano.

⁴¹ Particolarmente complessa ed impegnativa la questione relativa al rapporto tra solidarietà e fedeltà. Una interessante proposta ricostruttiva è di recente venuta da A. MORELLI, *I principi costituzionali in materia di doveri inderogabili di solidarietà*, in www.forumcostituzionale.it, 20 aprile 2015. A mia opinione, entrambe sono, e cioè fanno, la dignità *in action*.

⁴² Per tutti, A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi*, cit.