

Rivista N°: 3/2015
DATA PUBBLICAZIONE: 10/07/2015

AUTORE: Valerio Onida*

CONCLUSIONI — XXVIII CONVEGNO ANNUALE DELL'AIC

1. Da Salerno a Padova: crisi dello Stato nazionale e principi del costituzionalismo. – 2. La crisi economica nella prospettiva sovranazionale e internazionale. – 3. L'Europa: costruzione comunitaria e unità politica. Mancano i partiti europei. – 4. I diritti sociali e l'eguaglianza. La crescita delle disuguaglianze, problema costituzionale. – 5. Non discriminazione ed eguaglianza sostanziale: i problemi della redistribuzione. – 6. Eguaglianza e solidarietà.

1. Da Salerno a Padova: crisi dello Stato nazionale e principi del costituzionalismo

Non dirò come Sergio Bartole che mancava qualche cosa nelle sessioni del nostro convegno: al contrario mi pare che si siano dette moltissime cose. Non dico troppe, perché in questo campo non si dice mai troppo, ma si è detto davvero molto, e quindi, come constatava poco fa anche Lorenza Carlassare, non si può certo procedere a fare un riassunto a modo di conclusione.

Il convegno cade dopo quello dell'anno scorso a Salerno, che l'Associazione aveva dedicato al tema "Globalizzazione e costituzionalismo": qui parliamo di costituzionalismo, spazio costituzionale e crisi economica. C'è dunque una notevole continuità, non solo nella scelta di metodo, con l'attenzione prestata a profili attuali e concreti, ma anche perché i due temi della globalizzazione e della crisi economica si tengono fra loro, si riferiscono a fenomeni interdipendenti e sicuramente interagenti. Abbiamo potuto constatare, ascoltando le relazioni di ieri mattina e partecipando alle discussioni del pomeriggio, come molti argomenti tendano a ritornare: ad esempio l'argomento della costituzione dell'Europa e dei rapporti fra l'Unione europea e gli Stati nazionali, e del tendenziale (e parziale) superamento dello Stato nazionale, già ampiamente presente nel dibattito del convegno di Salerno, è tornato anche qui. È interessante questo dato, perché significa che l'Associazione dei costituzionalisti coglie e mette al centro della discussione i profili per così dire più vivi della materia: non siamo

* Presidente emerito della Corte costituzionale.

un'accademia che riflette sui sommi sistemi, ma siamo persone e studiosi che vivono in questa società, in questo tempo. E quindi non solo è giusto, ma credo sia doveroso scegliere temi di questa portata: se abbiamo ascoltato qui dei costituzionalisti che sembravano talvolta presentarsi quasi nella veste di studiosi di altre discipline (e così abbiamo sentito discutere dei dati della nostra economia e della finanza pubblica, e di altro ancora), tutto ciò non è affatto improprio, ma anzi è giusto e inevitabile.

Il collega Teubner, che ieri ha aperto il Convegno da sociologo quale è, ha rievocato proprio all'inizio della sua introduzione due temi che sono appunto i temi dei due convegni: il superamento o meno, la scomparsa o il cambiamento del cosiddetto Stato nazionale, in un contesto sempre più internazionalizzato; e soprattutto, in Europa, il processo di costruzione europea e il problema dei cosiddetti nuovi poteri sovranazionali di carattere privato.

Sono temi presenti, come è ben noto, nel più ampio dibattito politico e culturale, ma il punto di vista dei costituzionalisti è caratterizzato dal fatto che il nostro concetto di costituzione non è un concetto "neutro", ma risponde a certi definiti contenuti. Teubner parlava di "costituzionalizzazione" della società economica internazionale: si può usare questo termine, ma per noi costituzionalizzazione e costituzionalismo significano un'altra cosa: vogliono dire riferimento a certi principi di fondo o principi supremi, o "valori", e ad un processo storico ben preciso, che si origina fra il Settecento e l'Ottocento e si sviluppa per tutto il Novecento giungendo fino ai nostri giorni. Quei principi di fondo si sono sviluppati e arricchiti, hanno visto nella storia processi di attuazione e sono stati contraddetti e combattuti, di fatto e anche sul piano ideologico. Vale la pena di ricordare quali sono questi principi di fondo, queste parole-chiave che rappresentano i nostri punti di riferimento costanti, anche se la storia cammina, e se il mondo del 2013 è diverso da quello del 1945, che a sua volta era diverso da quello degli anni Venti del Novecento, e ancor più da quello dei secoli precedenti. Questa storia ha una sua coerenza.

Il primo principio attiene al rapporto autorità-libertà, ed è fondato sul riconoscimento dell'individuo o della persona nella sua dignità: di qui i limiti, di diritto e non solo di fatto, all'esercizio del potere. Il secondo principio è l'eguaglianza, tema costituzionale per eccellenza (la prima "verità di per sé evidente" della Dichiarazione d'indipendenza americana). Terzo connesso principio, l'affermazione di veri e propri diritti di tutti nei confronti non solo degli altri consociati, ma della organizzazione politica e dell'autorità pubblica: diritti che non constano solo di pretese all'astensione ma anche di pretese a prestazioni (la celebre espressione riassuntiva "libertà dal bisogno" indica appunto questo tipo di diritti). Se non si cerca di realizzare questa "libertà", anche i principi di libertà e di eguaglianza che stanno alla base del costituzionalismo rischiano infatti di rimanere parole vuote.

Quarta parola-chiave, la democrazia, cioè il principio per cui il potere politico si organizza e si legittima non solo se agisce *per* il popolo ma solo se si fonda sul popolo, quindi su una volontà collettiva.

A sua volta però – è questo un quinto principio di fondo – l'esercizio del potere politico democratico deve essere finalizzato a scopi di *giustizia*, con tutto ciò che questo termine può voler dire. Il potere è "costituzionale" solo quando si dà e ha fini di giustizia (anche qui si può rievocare l'affermazione della Dichiarazione d'indipendenza americana, secondo cui gli uo-

mini costituiscono fra loro i governi “per garantire i diritti” di tutti). Ciò significa che il nostro concetto di democrazia costituzionale non è e non può essere un concetto solo procedurale, anche se lo Stato di diritto richiede che ci siano regole da seguire, perché non siano compromessi tutti i principi di cui si è detto.

Infine, direi, un’ultima parola-chiave: l’internazionalizzazione, cioè il passo fondamentale che il costituzionalismo ha compiuto con la fine della seconda guerra mondiale, affermandosi, almeno nelle “carte”, come complesso di principi validi e da applicare non più solo nell’ambito delle singole comunità nazionali, ma anche a livello globale: “*everywhere in the world*”, come disse il Presidente Roosevelt nel delineare l’obiettivo della affermazione delle “quattro libertà”¹. È questa la tappa più recente, che si compie non più di settant’anni fa. nel 1945, legata alla nuova consapevolezza che il tragico evento epocale della seconda guerra mondiale ha imposto alla coscienza dell’umanità. Quando l’art. 11 della nostra Costituzione apre quella “finestra” di cui parlava Calamandrei² verso la comunità internazionale, parla proprio di “pace e giustizia” fra le nazioni, nella consapevolezza che non c’è vera pace senza giustizia, tra le nazioni come all’interno delle comunità nazionali. Non a caso questa è la fase che segna la fine almeno formale della lunga storia del colonialismo (che pure ha convissuto a lungo con la storia dei paesi che fra i primi avevano accolto i principi del costituzionalismo moderno). Che altro era infatti il colonialismo se non la traduzione pratica di una concezione che negava l’eguaglianza di principio tra gli uomini e fra le comunità, e secondo cui il potere era legittimamente esercitabile anche in termini di dominio di un popolo su altri popoli?.

2. La crisi economica nella prospettiva sovranazionale e internazionale

Tutto ciò fa parte della nostra cultura di costituzionalisti. Ma è il caso di ricordarlo quando oggi noi discutiamo di fenomeni nuovi, di cambiamenti, di un altro mondo, radicalmente diverso da quello del passato. .

Non ci basta dunque prendere atto che ci sono fenomeni nuovi che hanno delle conseguenze molto importanti sia sulla vita delle persone che sul modo di atteggiarsi delle organizzazioni politiche. Occorre porsi il problema della nostra posizione di fronte a questi cambiamenti e del modo di governarli per tendere alla attuazione o alla migliore attuazione dei principi costituzionali. Da qui almeno partiamo, noi costituzionalisti, anche se poi possiamo

¹ Cfr. Franklin D. Roosevelt’s “Four freedoms speech”. Annual Message to Congress on the State of the Union, 01/06/1941, p. 7; “.....we look forward to a world founded upon four essential human freedoms. The first is freedom of speech and expression - everywhere in the world. The second is freedom of every person to worship God in his own way - everywhere in the world. The third is freedom from want - which, translated into world terms, means economic understandings which will secure to every nation a healthy peacetime life for its inhabitants - everywhere in the world. The fourth is freedom from fear -which, translated into world terms, means a world-wide reduction of armaments to such a point and in such a thorough fashion that no nation will be in a position to commit an act of physical aggression against any neighbor - anywhere in the world”

² Cfr. P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana* diretto da P.Calamandrei e A. Levi, Firenze, 1959.

dividerci nei percorsi successivi. Oggi i fenomeni che intersecano la cosiddetta globalizzazione e la crisi in atto delle economie sviluppate ci interpellano più che mai sulla possibilità e sulla necessità di perseguire gli obiettivi costituzionali a livello nazionale, europeo e mondiale. La stessa crisi economica non può essere considerata e trattata dal solo punto di vista delle economie sviluppate, che essa tocca in particolare, ma dovrebbe esserlo guardando le cose da un punto di vista più globale (cosa significa oggi questa crisi vista dal Brasile, dall'India o dalla Cina?) In ogni caso non ci sono solo nuovi fenomeni da studiare, ma linee di indirizzo e strumenti da trovare e da costruire per governarli alla luce dei permanenti obiettivi di eguaglianza e di sviluppo sociale e culturale, non solo economico: e governare è il tipico oggetto e fine della politica.

Ecco perché è inevitabile che i costituzionalisti “parlino di politica”. È inevitabile, perché non parliamo di teorie o di un mondo astratto, di idee staccate dalla realtà, ma di un mondo in cui le idee forza dei principi costituzionali aspirano a incarnarsi nella storia.

Abbiamo sentito relazioni in cui si discuteva di tendenze e indirizzi politici di oggi, di dati dell'ISTAT sull'occupazione o sulla spesa pubblica: tutto ciò che è (o dovrebbe essere) il terreno quotidiano del dibattito politico. Le relazioni che ieri abbiamo ascoltato, in particolare le prime due, di Giovanni Pitruzzella e di Stelio Mangiameli, sono apparse notevolmente convergenti nell'individuare i nodi problematici e anche le difficoltà.

Sono entrambe relazioni tendenzialmente “pessimiste”. Non ci dicono tanto ciò che occorrerebbe fare, ma ci pongono di fronte l'immensità dei problemi, la difficoltà di affrontarli e anche le contraddizioni che emergono nell'ambito dei processi decisionali implicati nei fenomeni descritti e nell'assetto stesso dei poteri di governo e di decisione, nell'intreccio e nei rapporti tra livello nazionale, livello sovranazionale europeo, livello internazionale, con tutte le contraddizioni che si manifestano. Giovanni Pitruzzella ha parlato della necessità di governare godendo di una “doppia fiducia” (la lealtà dei propri cittadini e la fiducia dei mercati finanziari) e anzi di muoversi “nell'ambito di un quadrilatero i cui lati sono la lealtà dei cittadini, la fiducia dei mercati finanziari, il rispetto dei vincoli europei, la fiducia degli operatori economici”. Per conto mio preferirei, parlando di rapporti fiduciari, non includere i mercati finanziari (entità inanimate) come un referente assiologico necessario alla stessa stregua della fiducia dei cittadini, delle istituzioni politiche sovranazionali e della comunità internazionale. Certamente gli orientamenti degli operatori economici, e anche le tendenze dei mercati, sono fatti dei quali non si può non tenere conto: solo non ne parlerei come di referenti di un rapporto di fiducia necessario alla stessa stregua di quello che deve intercorrere, secondo i principi democratici, tra gli apparati di governo e la società nel suo insieme, nazionale e internazionale.

Stelio Mangiameli ha messo in luce gli squilibri che si manifestano fra il peso e la portata dei vincoli europei, che ormai siamo abituati a considerare come necessari, e il modo in cui quei vincoli si formano nelle sedi sovranazionali; e ha posto in rilievo le contraddizioni tra metodo comunitario e metodo intergovernativo, la fuga dal metodo comunitario e lo scarso coraggio nel perseguirlo: contraddizioni di cui non ci possiamo non fare carico come costituzionalisti. Infatti l'edificio europeo ha gli stessi fini di quello nazionale.: Gli obiettivi iscritti nei primi articoli dei trattati sono del tutto consonanti con quelli iscritti nelle Costituzioni nazio-

nali, ai cui principi noi ci riferiamo: e però i processi istituzionali presentano le contraddizioni che conosciamo..

Forse si può aggiungere qui un'osservazione. Nel riferirci alle istituzioni tendenzialmente globali, diverse dagli Stati nazionali, ma create da questi, non dovremmo limitarci a ricordare soltanto il WTO o il FMI o simili, cioè istituzioni con compiti di settore: ma c'è anche la organizzazione della società internazionale nel suo complesso, cioè l'ONU. Certo, può apparire che sui temi della crisi economica conti soprattutto ciò che si decide a livello di istituzioni economiche o finanziarie come il WTO o il FMI, più che le decisioni dell'assemblea dell'ONU o del Consiglio di sicurezza. Eppure l'ONU resta il riferimento fondamentale, sul piano istituzionale, della dimensione sovranazionale globale. È vero, si può constatare che a quel livello è più difficile raggiungere accordi e quindi dar vita a deliberazioni o a indirizzi dotati di reale efficacia. Ma ciò non toglie che quando ci si riferisce alla dimensione sovranazionale delle istituzioni non si possa trascurare la istituzione sovranazionale per eccellenza, luogo anche di produzione di diritto – una Carta, degli organi, delle convenzioni - in cui gli Stati hanno convenuto di unirsi per il perseguimento di fini comuni, che sono poi la pace e la giustizia fra le Nazioni, per usare le espressioni dell'art. 11 della nostra Costituzione. Anche se oggi l'ONU può apparire quasi solo un forum internazionale di discussione, non possiamo dimenticare le ambizioni assai più grandi che ne hanno determinato la creazione all'indomani dell'evento epocale della seconda guerra mondiale. Basti pensare che la Carta dell'ONU pone le premesse per sottrarre all'esclusiva disponibilità dei singoli Stati quella che nella storia è stata la loro prerogativa fondamentale, cioè l'uso della forza per assicurare l'ordine giuridico, sottrarre, fuori dei casi di legittima difesa, appunto nell'ottica di un costituzionalismo universale.

Non è poi vero che al livello dell'ONU non si produca diritto dotato di reale efficacia: basta pensare alle numerose convenzioni promosse e stipulate, con diversi gradi di adesione, per il riconoscimento dei diritti umani, la prevenzione e la repressione dei crimini contro l'umanità, la tutela dell'ambiente. Noi siamo ormai abituati ad avere a che fare con la CEDU, perché riguarda l'Europa e perché è dotata di uno strumento di garanzia giurisdizionale come la Corte di Strasburgo, e dà luogo quindi ad una giurisprudenza che influisce sulla vita quotidiana del diritto che ci riguarda. Ma non possiamo dimenticare che la CEDU non è altro che l'attuazione, nell'ambito europeo, della Dichiarazione Universale dell'ONU, sia pure solo parziale perché limitata in linea di principio ai soli diritti civili e politici, mentre la Dichiarazione ONU si riferisce anche ai diritti economici e sociali (e tuttavia la stessa CEDU si apre sempre più anche a quest'ultimo terreno, passando attraverso la tutela del diritto di proprietà). Ci sono le convenzioni ONU, tendenzialmente universali, tra cui quelle generali del 1966 sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, e le altre più specifiche. Convenzioni che, se anche non danno vita a una giurisprudenza applicativa unitaria perché non c'è una Corte internazionale specificamente chiamata ad applicarle, nondimeno dal nostro punto di vista valgono egualmente come criteri interpretativi per la giurisprudenza interna, nonché come parametri interposti ai fini del controllo di costituzionalità delle leggi in relazione all'articolo 117, primo comma, della Costituzione.

Il costituzionalismo è messo in gioco in tutto ciò. Non a caso l'art. 11 della Costituzione è stato pensato proprio in vista dell'adesione dell'Italia all'ONU, anche se poi l'utilizzo pratico più rilevante ne è stato fatto con riguardo alla costruzione europea. Le limitazioni di sovranità, accettate in condizioni di parità con gli altri Stati, erano pensate principalmente in vista dell'adesione all'ONU e ai suoi strumenti. E c'è anche l'art. 10, che costituzionalizza direttamente, se così si può dire, le "norme del diritto internazionale generalmente riconosciute", e che pure secondo la nostra giurisprudenza esclude in via di principio il diritto internazionale pattizio. Non è un caso che nella nostra giurisprudenza costituzionale sia affiorata l'idea che le convenzioni ONU sui diritti fondamentali abbiano le caratteristiche delle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, e quindi siano direttamente "costituzionalizzate". La Corte costituzionale³ lo ha detto a proposito dei diritti degli stranieri: non lo ha argomentato in modo analitico e preciso, ma si tratta comunque di una affermazione che non è senza significato, perché indubbiamente è questo un aspetto del nuovo diritto internazionale che tende a tradursi in condizioni tendenzialmente universali, cioè che aspirano a valere per tutti. Poi, certo, ci sono Stati che non sottoscrivono le convenzioni, o che avanzano delle riserve in sede di sottoscrizione: tuttavia non c'è dubbio che siamo di fronte al tentativo o allo sforzo di porre in essere delle norme convenzionali veramente a carattere universale. Se per noi queste, in quanto norme "generalmente riconosciute", diventano addirittura parte della Costituzione, ecco che abbiamo un altro passaggio e un altro strumento di comunicazione e di condivisione del diritto.

3. L'Europa: costruzione comunitaria e unità politica. Mancano i partiti europei

È logico peraltro che per noi italiani l'attenzione si concentri soprattutto sui problemi e anche sui difetti del sistema istituzionale interno che, come è stato detto, riguarda non solo o (io direi) non tanto la Costituzione, quanto ciò che sta sotto e dopo di essa (il tema dell'amministrazione, oltre che quello del modo di produrre le norme interne). Per noi europei la costruzione dell'Europa comunitaria costituisce un elemento specifico e intermedio, ma dominante della dimensione sovranazionale.

Giustamente le relazioni, in particolare quella di Stelio Mangiameli, hanno messo in rilievo le dissimmetrie fra i fini dichiarati che l'Unione si prefigge, e i mezzi usati, i vincoli alle politiche nazionali: queste dissimmetrie sono sotto gli occhi di tutti, e sono un tema squisitamente costituzionale. Pizzetti ha parlato di diverse Europe, e forse dobbiamo includere fra queste anche il sistema del Consiglio d'Europa. Le dissimmetrie e le difficoltà tra i diversi livelli sono evidenti. Constatando i processi in atto, la conclusione che esplicitamente traeva Stelio Mangiameli, sulla necessità dell'unità politica per governare adeguatamente i fenome-

³ Cfr. Corte cost. sent. n. 306 del 2008, n. 10 del Considerato in diritto: *"tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute rientrano quelle che, nel garantire i diritti fondamentali della persona indipendentemente dall'appartenenza a determinate entità politiche, vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato"*.

ni economici, appare una conclusione del tutto condivisibile: ed essa, come ha detto lo stesso Mangiameli, non dovrebbe essere proiettata su tempi così lunghi da renderla inefficace. Nella costruzione europea comunitaria come si è realizzata dal 1950 ad oggi vi sono meccanismi istituzionali in apparenza del tutto rispondenti all'obiettivo di esprimere un sistema di governo unitario ed autorevole nell'ambito e in conformità ai principi costituzionali comuni. Abbiamo istituzioni europee formate in base a criteri diversi, dai Governi nazionali o su basi comunitarie. Abbiamo dal 1979 un Parlamento eletto a suffragio universale, e il Parlamento come sappiamo è la prima istituzione che nel costituzionalismo moderno è chiamata a tracciare le linee dell'azione politica e a vigilarne l'attuazione. La sua rappresentatività "formale" è piena. I suoi poteri formali non sono pochi, e sono andati crescendo. Né un ostacolo decisivo all'unità politica possono essere le differenze anche profonde fra i diversi popoli europei: nella storia del costituzionalismo vi sono state e vi sono differenze economiche, sociali, perfino linguistiche e nazionali fra i diversi segmenti territoriali delle comunità statali, che non hanno impedito di cercare e di realizzare linee di governo comuni, e anche l'Italia lo sa bene.

Allora come mai sembra così difficile costruire in Europa risposte di governo unitarie? Il punto è che non basta realizzare sulla carta i principi della rappresentanza politica democratica come base dell'attività di governo, non basta eleggere direttamente il Parlamento europeo, occorre che funzionino fino in fondo i meccanismi della rappresentanza in raccordo con quelli del governo. Sono questi che oggi ancora mancano. Le società nazionali appaiono ancora restie a guardare alle istituzioni e alla politica in chiave europea, e a riconoscere in pieno alla rappresentanza su scala europea il compito della sintesi politica. Questa è la tappa che dovrà essere compiuta, se la costruzione dell'Europa deve andare avanti verso i suoi fini dichiarati. Immaginare che resti una costruzione puramente intergovernativa di promozione della collaborazione, dati i caratteri e gli scopi ambiziosi che si sono affermati, non è possibile né realistico.

Cosa ha da dire su questo il costituzionalismo? Ha da dire che anche a livello europeo devono attivarsi e compiersi quei processi che nella storia del costituzionalismo hanno consentito alla democrazia rappresentativa di esprimere appieno le sue potenzialità. Sappiamo bene che fra l'Ottocento e il Novecento, nelle società europee che hanno superato il loro precedente carattere elitario, la democrazia diventa la democrazia dei partiti di massa, che ha consentito ai Parlamenti, eletti a suffragio universale, di divenire rappresentativi dell'intera società e non solo di ristrette élites. Questo dovrebbe avvenire anche a livello europeo. Dunque il tema è quello della formazione di partiti europei, che oggi non ci sono o esistono solo sulla carta.

Quando nasceva l'Europa comunitaria vi erano nel continente "famiglie" politiche europee assai più identificabili e compatte di quanto non siano oggi. La Democrazia cristiana non era solo quella italiana, ma operava in Francia, in Belgio, in Germania, e si ispirava ad un impianto non solo ideologico ma ideale di stampo europeo. A loro volta le socialdemocrazie affermatesi soprattutto nel nord dell'Europa offrivano modelli sociali omogenei. Era perciò naturale che partiti cosiffatti potessero ritrovarsi in un disegno comune di costruzione dell'Europa. Dove sono oggi quelle famiglie politiche europee? Non è un caso che alcune fra le maggiori difficoltà politiche che ha incontrato nella sua storia la politica europea si siano

manifestate con l'avvento in Francia di un gollismo ispirato all'idea dell'"Europa delle patrie" e alla diffidenza verso l'integrazione dei sistemi di difesa (il naufragio della CED), e con la storia lunga e tormentata dell'ingresso della Gran Bretagna, i cui partiti non si sono mai riconosciuti pienamente nelle "famiglie" politiche del continente (più di recente analoghe difficoltà si sono manifestate con l'ingresso dei paesi ex comunisti dell'Est). Se non nascono veri partiti europei è difficile che l'Europa diventi quella entità unitaria, anche se fortemente plurale, proclamata in via di principio dai Trattati, e non solo una struttura sovrapposta agli Stati, vissuta come fonte di vincoli e di obblighi e come una minaccia potenziale o reale alla piena attuazione del principio democratico-rappresentativo che si esprime nei Parlamenti nazionali. È vero, gli Stati hanno firmato i Trattati, ma fatica a manifestarsi e ad esprimersi una volontà democratica europea.

Oggi può dirsi che le popolazioni dell'Europa sono fra loro legate da fattori sociali e culturali comuni come mai in passato. Non c'è una lingua comune, ma l'inglese funge sempre più da veicolo di comunicazione e quindi la barriera linguistica non scompare, ma certo si attenua: sempre più a mano a mano che entrano in scena nuove generazioni che imparano ad esprimersi in inglese in massa e fin dalla scuola elementare. Gli europei viaggiano molto di più di un tempo, Berlino, Praga o Barcellona sono per un italiano medio mete turistiche "normali" come ieri Venezia o Napoli. Le frontiere, con la loro simbologia così espressiva (le sbarre, le guardie di frontiera) in via normale non ci sono quasi più. I cittadini d'Europa sono già forse più europei delle loro istituzioni: ma non lo sono nel momento in cui vanno a votare. È questa la grande contraddizione.

La mancanza di partiti europei si risente ancor più in Italia, dove venticinque anni fa sono letteralmente scomparsi i partiti storici che nel loro DNA, per così dire, portavano gli ideali dell'unità europea, e avevano dei precisi riferimenti sul piano sovranazionale. Certamente si è perso molto (è stato sottolineato anche nel nostro convegno) con l'affermazione di partiti personali, espressione di progetti politici e organizzativi strettamente nazionali. I Padri fondatori dell'Europa erano certo dei politici nazionali, ma avevano anche un'appartenenza ulteriore e una visione più ampia. Non a caso sono stati capaci di coltivare una "utopia" come quella di pensare che si potesse e si dovesse costruire un'Europa comune dopo secoli di guerre e di confronti tra potenze europee; che si potesse e si dovesse superare l'antica contrapposizione fra tedeschi e francesi facendo del Reno non più un confine insanguinato ma un segno di unione, ponendo le premesse perché, come disse uno di loro, Robert Schuman, una nuova guerra in questa parte del mondo risultasse non solo impensabile, ma materialmente impossibile⁴.

Ecco quello che oggi manca: un'idea "alta" dell'Europa unita. Oggi quelle parvenze di partiti europei che sono, ad esempio, il PPE e il PSE ospitano nel loro seno formazioni politiche nazionali largamente eterogenee; non svolgono in alcuna misura il ruolo politico-culturale proprio dei partiti (i gruppi parlamentari nel Parlamento europeo appaiono poco più che sedi di un raccordo organizzativo), e non risulta che sui grandi temi della politica euro-

⁴ Cfr. la dichiarazione rilasciata dal Ministro degli Esteri francese il 9 maggio 1950.

pea, che dividono i Governi nazionali, essi riescano a svolgere e nemmeno intendano svolgere alcun ruolo di elaborazione e mediazione politico-culturale. Necessariamente dunque occupano il primo piano gli interessi nazionali (per lo più angustamente nazionalistici) che i Governi ritengono di dover esprimere e difendere. Questi strumenti collettivi che sono i partiti sono necessari perché vivano le istituzioni rappresentative. Anche se si dovesse in futuro riuscire ad eleggere a suffragio universale un Presidente del Consiglio europeo (quello espresso oggi dal Consiglio sulla base di accordi fra i Governi è lontano dall'esercitare una funzione di indirizzo significativa), non avremo ancora costruito una vera Europa politica, in mancanza di formazioni sociali (partiti) che esprimano e realizzino momenti collettivi di riconoscimento reciproco e comune.

Da questo punto di vista ha ragione chi afferma - lo ha detto oggi Ugo De Siervo - che una politica senza "vista lunga" non è una vera politica democratica e tanto meno una politica conforme alle attese di una democrazia costituzionale.

Rispetto ai tempi dei fondatori l'Europa è certo andata avanti, ma non tanto nella direzione allora perseguita o sognata. L'Europa è andata avanti soprattutto nella costruzione di istituzioni economiche, fino alla sfida della moneta unica sia pure limitata alla zona euro. È stata costruita come Europa del mercato comune, delle quote agricole e della libertà di concorrenza. Ma l'Europa è nata con fini più ampi e più elevati. Anche i principi portanti dei Trattati sulla libertà di circolazione delle persone, delle merci e dei capitali hanno posto le premesse dell'Unione (anche se i capitali circolano, le merci pure, ma per le persone c'è qualche resistenza), ma non hanno fondato ancora un vero e forte senso di appartenenza politica comune.

Questo mi sembra il nodo politico fondamentale: credere nell'Europa unita dovrebbe voler dire lavorare per costruire veri partiti europei. Solo allora l'elezione del Parlamento europeo - i cui componenti porterebbero allora la forza della rappresentanza dei territori nel luogo ove si costruisce l'unità, e non sarebbero più una sorta di classe politica nazionale di rango minore - diventerebbe l'istituzione centrale dell'Europa unita.

4. I diritti sociali e l'eguaglianza. La crescita delle disuguaglianze, problema costituzionale.

Non ho citato finora la relazione di Carmela Salazar, che si è collocata in una prospettiva convergente ma diversa. Ci ha mostrato i problemi, per così dire, dal lato dei diritti e dell'eguaglianza, temi che appartengono al patrimonio fondante del costituzionalismo.

Il tema dell'eguaglianza dei diritti non riguarda solo o tanto le "libertà negative" o i diritti civili e politici, rispetto a cui si può dire che la fase attuale del costituzionalismo conosca una relativa maturità (il che non significa che non esistano ancora "zone critiche": si pensi solo alle discriminazioni per ragioni di nazionalità) ma soprattutto i diritti sociali, di prestazione, rispetto ai quali si pone in maniera acuta il problema delle risorse per soddisfarli in modo conforme al principio di eguaglianza. Tutti i diritti costano, è vero: ma per i diritti civili e politici il principio di universalità nella spettanza è difficilmente negabile - in linea di principio, ad esempio, il diritto di accesso ad un giudice non conosce discriminazioni, pur manifestandosi

anche qui disuguaglianze di fatto dovute alle differenti condizioni economiche e sociali di chi lo esercita – . Al contrario per i diritti propriamente sociali (ai mezzi di sussistenza, all’abitazione, alla tutela della salute, e così via) il problema della individuazione della platea di titolari, e quello connesso del reperimento e dell’impiego delle risorse diventa cruciale, tanto più quanto più la crisi economica impone limiti crescenti.

La relazione di Carmela Salazar ha messo bene in luce come la crisi significhi soprattutto messa a rischio di diritti, in particolare dei diritti sociali; e ha evocato il tema, diverso ma connesso, del rapporto fra legislazione e giurisdizione nella configurazione di questi diritti. Il momento giurisdizionale in tema di diritti non può mai mancare, perché non esiste un diritto se non c’è un giudice davanti al quale esso possa essere fatto valere. Ma la dimensione e i caratteri concreti del diritto sono rimessi da un lato alle scelte del legislatore, a loro volta condizionate dalla disponibilità delle risorse, dall’altro lato ai giudici, comuni e costituzionali, che assicurano la corretta attuazione di quelle scelte e, rispettivamente, l’osservanza dei limiti costituzionali, fra cui quella del principio di eguaglianza (sia come non discriminazione, sia come ragionevolezza delle scelte). C’è poi il tema dei rapporti fra giudici internazionali o sovranazionali e giudici interni, tutti chiamati a definire la consistenza e i limiti degli stessi diritti e ad assicurare il conseguimento dei medesimi fini: tema, anche questo, trattato pure nel convegno di Salerno del 2012 a proposito di diritti fondamentali e globalizzazione.

Crisi economica inevitabilmente vuol dire meno risorse disponibili per il soddisfacimento e l’ampliamento dei diritti sociali. Carmela Salazar giustamente evocava l’immagine dei “diritti insaziabili”, a fronte dei quali sta la limitatezza del “cibo” che deve alimentarli.

In linea generale, si sa bene che per ogni individuo o comunità la disponibilità di risorse condiziona il modo e il grado di soddisfazione delle aspirazioni e dei desideri, anche quelli che attengono alla soddisfazione di veri e propri diritti. In tempo di guerra, per esempio, era scontato che vi fossero delle difficoltà a procurarsi anche il cibo, e tanto più altri beni della vita, così che si rinviava spesso l’aspirazione a goderne al tempo in cui la guerra sarebbe finita: un orizzonte temporale che riguardava tutti. Le limitazioni o le privazioni potevano essere considerate più accettabili o comunque tollerate perché lo stato di guerra, con la sua eccezionalità, riguardava l’intera comunità e quindi tutti, e appariva circostanza tale da giustificare una temporanea compressione dei desideri, in vista di un futuro migliore.

La situazione odierna di crisi economica è diversa. Intanto la crisi non riguarda allo stesso modo tutti i paesi. Ci sono aree del pianeta nelle quali magari il ritmo di crescita dell’economia è più o meno rallentato, ma comunque la crescita non si è interrotta. La crisi o la stagnazione riguardano essenzialmente i paesi più ricchi. A livello planetario forse non si può parlare di una riduzione complessiva delle risorse, anche di quelle destinate alla soddisfazione dei diritti sociali. Il problema è quello di fare i conti con le differenze, e quindi torna in gioco il principio di eguaglianza.

A livello mondiale, confrontando i dati aggregati relativi alle diverse comunità, oggi probabilmente c’è meno disuguaglianza economica che non 30 o 50 anni fa. Si potrebbe quindi dire che il mondo sta camminando verso l’eguaglianza. Ma contemporaneamente sappiamo – molti l’hanno notato anche in questo convegno - che le disuguaglianze crescono al livello delle singole società nazionali o continentali. Nei paesi detti “emergenti” accanto a

fasce di popolazione ancora a livelli di povertà assoluta si affermano minoranze di super-ricchi, che a livello individuale raggiungono i livelli di ricchezza di quelle dei paesi avanzati, e quindi la forbice fra il basso e l'alto è ingigantita. Nei paesi avanzati a loro volta, che nel loro insieme soffrono della decrescita o dell'arresto della crescita, le disuguaglianze interne crescono. Si realizzano differenze retributive più elevate di quelle presenti 50 anni fa, in generale e nell'ambito persino delle stesse strutture produttive e delle stesse categorie di lavoratori: la distanza fra le retribuzioni più basse e quelle più alte è cresciuta enormemente, e non può certo spiegarsi in termini di proporzione rispetto alla "quantità e qualità del lavoro svolto", per usare i termini dell'articolo 36 della Costituzione. Le disuguaglianze economiche e sociali crescono: accanto a gruppi di popolazione che fruiscono di un benessere assai elevato, restano e crescono gruppi che versano in condizioni di povertà assoluta. Eppure questo fenomeno si manifesta nel nostro stesso territorio e spazio costituzionale, non, come eravamo abituati a pensare, solo a livello dei rapporti fra diverse aree del mondo.

Si manifestano nuove disuguaglianze fra le generazioni, nell'ambito delle stesse categorie di lavoratori. A generazioni che hanno usufruito e usufruiscono di trattamenti previdenziali relativamente generosi in relazione ai presupposti di età e di anzianità contributiva maturati fanno seguito e ancor più faranno seguito in futuro generazioni che godranno di trattamenti assai meno favorevoli: ed è stato, bisogna dirlo, inevitabile dare luogo a questi cambiamenti, per mantenere l'equilibrio del sistema. Al contrario, nell'ambito del pubblico impiego, le retribuzioni delle categorie più elevate sono proporzionalmente cresciute rispetto a quelle dei loro predecessori: anche qui le distanze fra i livelli minimi e quelli massimi crescono..

Le disuguaglianze dunque, anche quelle ingiustificate, aumentano: e ciò rappresenta un netto arretramento sul piano dell'affermazione dei valori costituzionali.

5. Non discriminazione ed eguaglianza sostanziale: i problemi della redistribuzione

Problemi a questo riguardo possono porsi davanti ai giudici, ma soprattutto e prima di tutto si pongono ai legislatori, perché su questo terreno l'intervento del giudice è di per sé limitato. Infatti l'eguaglianza (o la diseguaglianza) ha due facce. La prima è quella della non discriminazione, e comporta il divieto di discriminare fra i soggetti in base ai fattori di cui al primo comma dell'art. 3 Cost., nonché più in generale con trattamenti volutamente differenziati in base a criteri manifestamente irragionevoli. Se c'è positiva discriminazione, prodotta da condotte pratiche o da leggi, il giudice – comune o costituzionale – normalmente ha gli strumenti per intervenire e farla venir meno. Anche le disuguaglianze ingiustificate fra cittadini e stranieri in relazione al godimento di diritti di prestazione di per sé non garantiti dalla Costituzione ma attribuiti dal legislatore nella sua discrezionalità, sono suscettibili di essere corrette con l'intervento della giurisdizione. Così, se un Comune o una Regione o lo Stato attribuiscono delle prestazioni sociali (un "bonus" per i nuovi nati o il trasporto pubblico gratuito per gli invalidi, o un assegno di invalidità), ma li riservano ai cittadini italiani, il giudice, a seconda dei casi costituzionale o comune, può ristabilire l'eguaglianza eliminando la discriminazione ingiustificata. Anche se non si tratta di prestazioni garantite in senso assoluto a tutti

o alle categorie in questione dalla Costituzione, ma esso viene attribuito per volontà del legislatore o dell'amministrazione ai cittadini italiani, non può essere negato agli stranieri residenti che si trovano nella stessa situazione, e, se viene negato, l'intervento giudiziario è idoneo a rimuovere la discriminazione⁵. C'è il problema delle risorse, ma nei limiti delle risorse esistenti non si può attuare una distribuzione discriminatoria della prestazione.

Ma c'è un altro aspetto dell'eguaglianza, che si declina, potremmo dire, in termini di giustizia distributiva fra gruppi di soggetti diversi, o di ragionevolezza dei dislivelli di prestazioni fra diversi gruppi di titolari del diritto (ad esempio impiegati pubblici o pensionati di diverse categorie). Se i sistemi retributivi o previdenziali sono ingiustificatamente differenziati, non è che l'eguaglianza si possa realizzare, o si possa realizzare sempre, tanto meno per via giudiziaria, attraverso la parificazione al livello più alto. Questo poteva accadere magari quando non si ponevano o venivano sottovalutati i problemi di carenza di risorse. Oggi è sempre più difficile.

Anche da questo punto di vista l'eguaglianza è un problema costituzionale, perché investe il perseguimento dei fini di giustizia iscritti nella Costituzione, ma è soprattutto un problema politico, di politica costituzionale. È il problema della redistribuzione, e delle finalità redistributive dell'intervento pubblico.

In tempi di crisi, se la scarsità di risorse comporta necessariamente meno diritti complessivamente per tutti, ci si deve porre necessariamente il problema di come distribuire i sacrifici. È ovvio che la priorità vada data alla conservazione o all'assicurazione dei diritti che attengono al "minimo vitale", sui quali eventuali decisioni di "arretramento" si prospetterebbero in linea di massima come violazioni costituzionali. Al di là di questo limite, non si può escludere la necessità e l'opportunità, per ragioni di eguaglianza, di ridurre, e non solo di aumentare, le prestazioni a favore di determinati gruppi di soggetti per realizzare una maggiore eguaglianza, che non può essere sempre e solo perseguita attraverso allineamenti "verso l'alto", ma anche, se necessario, attraverso riduzioni di prestazioni in atto nei confronti dei più favoriti.

È questo forse il tema più delicato, quello dell'eguaglianza attraverso una più equa redistribuzione dei vantaggi fra diversi gruppi di soggetti. Questo può essere solo un compito dei legislatori: come, d'altra parte, spetterebbe alla comunità internazionale perseguire una maggiore "giustizia fra le Nazioni" anche attraverso una redistribuzione di risorse fra paesi più ricchi e paesi più poveri.

Tali due aspetti possono anche intrecciarsi fra di loro. Anche questo è un problema costituzionale: se e come, nel campo dei diritti sociali, si possano ammettere dei "passi indietro" a carico di qualcuno per ragioni di equa redistribuzione degli effetti negativi della crisi. .

Questo è un tema oggi cruciale anche nella giurisprudenza costituzionale. Carmela Salazar l'ha evocata ampiamente. Ricorderei che in linea generale la Corte ha sempre am-

⁵ Cfr. Corte cost. sent. n. 432 del 2005; e, con riguardo alla giurisprudenza comune concernente atti di diverse amministrazioni, i materiali raccolti in A. GUARISIO (a cura di), *Senza distinzioni. Quattro anni di contrasto alle discriminazioni istituzionali nel Nord Italia*, in *Quaderni di "Avvocati per niente"*, n. 2, 2012.

messo che il legislatore possa incidere anche in senso riduttivo su prestazioni previste dalle leggi preesistenti, e perfino su prestazioni (pensionistiche) già in godimento, purché ciò avvenga in un quadro generale di equità e di ragionevolezza: ed equità e ragionevolezza possono giustificare sacrifici a carico di qualcuno per consentire la soddisfazione o la miglior soddisfazione di diritti essenziali di altri. Tuttavia in concreto le decisioni della Corte raramente si sono mosse in questa direzione.

Così, quando la Corte giudica incostituzionali prelievi o contributi di perequazione disposti dal legislatore per la disuguaglianza ingiustificata fra diverse categorie di lavoratori⁶ o fra pensioni (pubbliche e private) di un certo livello e altri redditi dello stesso livello⁷, non si può non osservare che il risultato di equità avrebbe in astratto potuto essere raggiunto anche estendendo ad altre a categorie di retribuzioni o di redditi il prelievo previsto a carico solo di alcune: lo nota la stessa Corte in una di queste sentenze, osservando che il risultato di bilancio perseguito “avrebbe potuto essere ben diverso e più favorevole per lo Stato, laddove il legislatore avesse rispettato i principi di eguaglianza dei cittadini e di solidarietà economica, anche modulando diversamente un ‘universalE intervento impositivo’⁸. L’eguaglianza, infatti, non è detto che si debba perseguire sempre solo “verso l’alto”; e non è nel senso dell’eguaglianza costituzionale l’estensione di privilegi.

6. Eguaglianza e solidarietà

C’è anche un altro principio costituzionale in gioco, quello di solidarietà (politica, economica e sociale, come dice l’articolo 2). che evoca, accanto ai diritti e a fronte di essi, i doveri. Solidarietà significa anche che in tempi di crisi tutti, ovviamente in proporzione alla loro situazione, devono accettare eventuali compressioni dei loro diritti o delle loro aspettative, per consentire di sovvenire adeguatamente a bisogni prioritari, quindi sempre in nome dell’eguaglianza sostanziale.

Un ultimo accenno al tema dell’imposizione tributaria, rispetto a cui valgono gli stessi presupposti, poiché risultati di equità distributiva si possono raggiungere sia attraverso la spesa (le prestazioni pubbliche), sia attraverso l’impiego dello strumento tributario attraverso cui si alimenta la spesa. Principio di capacità contributiva e criteri di progressività sono l’espressione nel campo tributario del principio di eguaglianza, nei suoi profili formale e sostanziale. In particolare la progressività, cui il sistema tributario deve informarsi secondo l’art. 53 della Costituzione, è anch’essa una traduzione su questo terreno del principio di eguaglianza.

⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 223 del 2012.

⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 116 del 2013: al cui proposito non può però non osservarsi che un intervento perequativo a carico delle pensioni più elevate non appare irragionevole nel quadro e allo scopo di un riequilibrio complessivo del sistema previdenziale.

⁸ Cfr. sent. n. 116 del 2013, n. 7.3 del Considerato in diritto.

Sistemi di *flat tax* sui redditi, che ogni tanto qualcuno propone come sistema tributario ideale, sarebbero in palese contraddizione col principio di progressività. Non vale l'obiezione secondo cui la progressività potrebbe essere realizzata attraverso deduzioni alla base, cioè esentando del tutto i redditi fino a una certa soglia o esentando per tutti la fascia di reddito inferiore alla soglia. Infatti, nel primo caso, si avrebbe solo la protezione dei redditi minimi, ma sopra al minimo il contributo chiesto a tutti sarebbe esattamente proporzionale anche a fronte di redditi molto diversi; nel secondo caso si avrebbe bensì un effetto di minima progressività dell'imposta, ma superate le soglie di reddito più basse la differenza di aliquota effettiva si misurerebbe in percentuali sempre più piccole e quasi insignificanti, non potendosi mai superare il "tetto"⁹.

In tempi di crisi, alla politica bisognerebbe chiedere più che mai di parlare un linguaggio di verità. Ma si sa che la politica, in un sistema democratico, ha bisogno del consenso, e spesso sembra che il consenso sia impossibile da ottenere quando parlare il linguaggio della verità vuol dire rappresentare la necessità di sacrifici per tutti, e in misura maggiore per coloro che hanno di più: cioè avanzare proposte e indirizzi "impopolari". In materia tributaria vuol dire uscire dalla retorica del "popolo dei tartassati", del "tax free day" e di "meno tasse per tutti". Nei tempi duri (guerre, calamità) anche i contribuenti sono portati a ricordarsi di essere prima di tutto cittadini membri di una comunità che richiede il contributo di tutti allo sforzo comune, in proporzione alle possibilità di ciascuno. Così dovrebbe essere anche di fronte alla crisi.

Il dovere della politica, soprattutto in queste circostanze, dovrebbe essere sempre quello di *costruire* il consenso sulla base della verità e della chiarezza dei fini, non di inseguirlo per la via più comoda dell'assecondare le inclinazioni e i desideri più immediati degli elettori (per questo, anche, nei momenti di gravi difficoltà talora si formano governi di "grande coalizione" la cui efficacia può essere accresciuta dal fatto che essi sono meno esposti al timore di perdere consenso).

È una utopia? Risponderei, con le parole di Eduardo Galeano citate da Carmela Salazar, che l'utopia "serve proprio a questo: a camminare".

⁹ Per esempio, supposta un'aliquota *flat* del 15 % e una fascia di esenzione di 100, a partire dai livelli di reddito pari a quattro volte tale fascia (400) l'aliquota effettiva aumenterebbe, ogni 100 in più di reddito, solo dal 12 % al 12,5% al 12,85% e così via: cioè gli aumenti di aliquota sarebbero minimi.