

RELAZIONE DI SINTESI AL XXVIII CONVEGNO DELL'AIC: IN TEMA DI CRISI ECONOMICA E DIRITTI FONDAMENTALI

In queste considerazioni di sintesi (che ho l'onore di svolgere in un contesto così autorevole) mi limiterò a riprendere e sottolineare gli aspetti più interessanti del dibattito seguito alla ricca e stimolante relazione di base, aggiungendo qualche spunto di riflessione personale.

È emerso in più interventi come i diritti tutti, ma la categoria dei diritti sociali in particolare, pongano la questione dei costi, poiché in quanto diritti a prestazione (o prevalentemente a prestazione) sono inevitabilmente condizionati alla disponibilità di risorse da parte del potere politico.

Altrimenti detto, poiché le risorse pubbliche non sono infinite, intanto i diritti sociali si possono tutelare, in quanto vi siano risorse sufficienti.

È dunque sul versante del costo dei diritti che occorre soffermarsi, poiché il tema aperto è la scarsità delle risorse e la ricerca di soluzioni possibili.

Non nascondiamoci, in primo luogo, che in termini generali tutti i diritti costano se, come ipotesi minima, deve esserne garantita la tutelabilità in giudizio (Corte cost. sent. n. 26/1999).

Infatti, non solo non sempre e non necessariamente i diritti sociali (nella versione allargata) richiedono interventi prestazionali - riposo, pari opportunità, non discriminazione etc. - ma, esattamente in modo speculare, non si può negare l'esistenza di diritti fondamentali classici (non sociali) che invece richiedono una prestazione.

In questo senso, anzi, la distinzione fra diritti di libertà incondizionati e diritti sociali condizionati sembra superata.

Tutti i diritti possono costare pure quelli che, per la loro presunta auto-applicatività, sembrerebbero esaurirsi nel riconoscimento al singolo di una *facultas agendi*.

Arriviamo così, o se si preferisce torniamo, al centro della questione rappresentata dall'annoso e mai centrato obiettivo dell'equa distribuzione della ricchezza: il *prius* assiologico-politico di ogni soluzione che aspiri ad essere considerata complessivamente appagante con riguardo al bilanciamento necessario fra diritti costituzionali e, in ultima istanza, con la tutela e la promozione della dignità della persona umana.

Certamente l'inviolabilità dei diritti sociali non si può realizzare al di fuori di qualsiasi attenzione al profilo dei costi; anzi, va sottolineato, la sostenibilità delle politiche sociali è funzionale essa stessa ad una prospettiva di effettività dell'inviolabilità che ha bisogno di traduzioni realistiche e sostenibili (che non significa affatto arrendevoli o indifferenti ai bisogni essenziali delle persone).

A ben vedere il nostro progetto costituzionale di eguaglianza convive con il principio dell'equilibrio finanziario e di bilancio, ma anche con un prelievo fiscale (la solidarietà tributaria) che deve trovare un giusto contemperamento tra progressività del sistema tributario e capacità contributiva.

Purtroppo proprio su questo contemperamento (mancato) registriamo un primo significativo contrasto tra l'enunciato costituzionale e la realtà fattuale contemporanea, se si considera, per esempio, il macrofenomeno dell'evasione fiscale, la cui dimensione quantitativa se, come noto, non è agevole definire, ha comunque dimensioni tanto rilevanti da rappresentare quasi il 18% del Pil. Più nello specifico, se si guarda all'insieme di IVA e IRAP, l'ammancio di gettito creato dall'evasione ammonterebbe ad oltre 50 miliardi di euro (anno di riferimento 2011).

Per altro verso, nel nostro Paese un'elevata evasione fiscale si declina congiuntamente ad altrettanto elevati livelli di pressione fiscale e ancor più elevati livelli di debito pubblico.

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo" attualmente componente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali.

L'incrocio di queste tre variabili dà la misura della mancata redistribuzione del reddito e crea un circolo vizioso che ha evidenti effetti sull'equità economica e sociale, sull'efficiente allocazione delle risorse pubbliche e, inevitabilmente, sulla stessa coesione sociale, espressione di quel principio di solidarietà sociale insito nella nostra Costituzione.

In Italia i tre fattori macro-economici di debolezza si chiamano: scarsa crescita, troppo debito pubblico, troppa diseguaglianza.

Ciò che mi interessa in questa sede evidenziare è il nesso esistente tra diseguaglianza sociale, debito pubblico ed efficienza economica.

Se è fuori discussione che il debito pubblico (dati della Banca d'Italia di pochi giorni fa parlano di uno stock di 2.060 miliardi di debito pubblico, mentre dati ISTAT ci indicano un rapporto debito pubblico/PIL di molto superiore al 120%) ha un impatto negativo sulla efficienza economica, anche ad una diseguaglianza elevata corrisponde tendenzialmente un abbassamento del livello di efficienza economica. Di conseguenza (e semplificando al massimo il ragionamento) non è detto che il ricorso sconsiderato all'indebitamento sia di per sé sufficiente a ridurre le diseguaglianze, soprattutto se l'indebitamento è finalizzato a finanziare solo alcuni settori del *welfare* (eccesso di spesa pensionistica nei passati decenni in Italia).

È stato del resto puntualmente osservato come le disuguaglianze che si costruiscono sulle dimensioni più tradizionali (genere, generazione, classe sociale) non si sono ridotte, ma risultano invece aggravate dalla precarietà nelle condizioni lavorative e da un *welfare* sempre più inadeguato e inefficiente.

Ancora una volta è la ricerca di un equilibrio di sintesi tra istanze di eguaglianza e di solidarietà con altri valori inseriti nel contesto costituzionale, sia pure con un pregio assiologico non paritario (ma su questo aspetto mi riservo di tornare a breve) a rappresentare il punto nodale.

In una situazione di crisi come quella che stiamo vivendo se non si possono escludere riduzioni o arretramenti delle tutele, non ci si può esimere, al contempo, dal fissare e mantenere una linea essenziale di garanzia del diritto costituzionalmente protetto, rispettando un principio gradualistico per cui l'eventuale incisione sui diritti sociali dovrebbe essere l'ultimo anello di una catena legislativa di intervento.

Torna in proposito la necessità di definizione delle priorità relative alla tutela dei diritti fondamentali quale impegno programmatico di governo e parlamento che si sostanzia nella selezione degli obiettivi ineludibili e in una politica dei redditi idonea a realizzare una più equa distribuzione della ricchezza.

Non a caso uno dei temi di fondo che ha animato il dibattito di ieri nel gruppo di lavoro è il livello di incidenza della crisi economico-finanziaria sulla ridefinizione degli assetti costituzionali sul piano sia sostanziale (l'esperienza del governo tecnico) che, per quanto mi interessa ora sottolineare, formale: anzitutto l'introduzione in Costituzione del vincolo di "pareggio del bilancio", ma anche la pesante rimodulazione del nostro sistema autonomistico, fino agli interventi "legislativi" sui temi del diritto del lavoro e delle pensioni.

Premesso che condivido l'opinione di chi sottolinea come la costruzione della sostenibilità finanziaria dei diritti (soprattutto di quelli basati su prestazioni economiche e di servizi) e, dunque, la necessità di tener conto di esigenze di stabilità di bilancio non sia stata imposta unicamente dal "cammino europeo" (nel senso che non avremmo potuto in ogni caso continuare a considerare il bilancio come una variabile tecnica delle politiche sociali da manipolare liberamente), ciò nondimeno non posso sottrarmi a qualche considerazione ulteriore.

L'Europa ci chiede in ritardo ciò che avremmo già dovuto fare da soli da tempo?

Certo, non possiamo addebitare alla Costituzione l'enorme debito pubblico italiano, ma, si è osservato, così come era scritta non è riuscita a frenare l'eccessivo ricorso all'indebitamento, consentendo invece una lettura più permissiva dell'art.81 che ha avvallato il ricorso alla spesa facile non per ridurre le diseguaglianze, questo è il punto, ma per lo più per micro interventi clientelari e settoriali.

La domanda, però, è se la riforma dell'art. 81 Cost. si iscriva o meno nell'idea europea di sostenibilità dell'economia sociale di mercato e non di resa al liberismo, rendendo comunque possibile il *deficit spending* per politiche di sostegno nelle fasi congiunturali avverse.

Certamente, anzitutto, si può interpretare l'approvazione della legge di revisione in parola come un importante passo avanti compiuto dal Parlamento, in termini di impegno politico nazionale, dimostrativo della reale e concreta volontà di perseguire un processo di coordinamento e di *governance* nell'Unione economica e monetaria, per la verità più preteso che convenuto a livello comunitario.

Ma nemmeno ci si può nascondere che la formulazione del nuovo art. 81 Cost. rischia di produrre elementi di rigidità, in particolare per quanto riguarda l'attivazione della procedura di deroga al principio di pareggio di bilancio (con la previsione della maggioranza assoluta); senza contare la difficoltà di capire quali potranno essere gli effetti concreti di questa riforma alla luce dei vincoli del Fiscal Compact o "Patto di bilan-

cio europeo” che si fonda sulle due “regole d’oro” dell’abbattimento del debito [il rapporto fra deficit- debito pubblico- e PIL di ogni Stato membro deve essere portato a livelli sostenibili riducendo del 5% annuo il proprio indebitamento (l’Italia deve scendere dall’attuale rapporto 127% al 60% in euro sono 40-50 miliardi all’anno per i prossimi vent’anni!)] e del pareggio di bilancio ovvero l’equilibrio tra entrate e spese del bilancio, correlando tale equilibrio sia ad un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni sia alla possibilità di interventi correttivi in presenza di cicli economici avversi. Tale vincolo di pareggio si considera rispettato se il disavanzo strutturale dello Stato è pari all’obiettivo a medio termine specifico per Paese, con un *deficit* che non eccede lo 0,5% del PIL;

Ma c’è un ulteriore profilo di criticità da più parti sottolineato.

- La riforma dell’art. 81 Cost. segna tacitamente il passaggio da un bilanciamento diseguale ad un bilanciamento eguale tra la parità in parola e i diritti fondamentali, specie quelli sociali?

- In altre parole dobbiamo forse considerare superata la costruzione del bilanciamento ineguale?

Non ho ovviamente risposte se non ricordare che la dottrina sottolineava come non si trattasse di un vero e proprio bilanciamento (che è sempre fra eguali) perché il fine, cioè il soddisfacimento dei diritti sociali della persona non può essere posto sullo stesso piano del mezzo, l’efficienza economica.

Quali soluzioni? Quali riflessioni proporre?

Premessa l’impossibilità di una risposta esauriente si può tentare qualche pista di riflessione.

1) La necessaria definizione delle priorità in materia di tutela dei diritti fondamentali si scontra con la tendenza ad una progressiva espansione dei diritti fondamentali che, evidentemente, ha coinvolto anche la categoria dei diritti sociali tanto nella dimensione oggettiva (cioè degli ambiti coperti da tali situazioni giuridiche attive), quanto nella dimensione soggettiva, cioè dei soggetti beneficiari.

In questa prospettiva i diritti sociali nati come diritti di prestazione tipici dei soggetti più deboli e svantaggiati, hanno progressivamente finito per riferirsi, in termini più complessivi, a tutti i consociati.

Più ampiamente si è osservato che se l’obiettivo generale della nostra Costituzione è la realizzazione della dignità umana, non si capirebbe perché non far rientrare fra i diritti sociali anche quelli ad es. alla identità sessuale, all’identità genetica, alla procreazione assistita, alle pari opportunità, all’ambiente salubre, fino all’autodeterminazione dei popoli o all’uso senza censure della rete (Internet e Social network: c.d. diritto di accesso universale alla rete, fino a sostenere che l’accesso alla rete è un diritto umano!).

Ma non sono infrequenti espressioni come “i diritti delle generazioni future”, “il diritto a non nascere”, “i diritti riproduttivi”, “il diritto a morire”, “il diritto ad avere un figlio”, e la lista potrebbe continuare.

Ora, il punto che mi interessa sottolineare con forza è che alla espansione (indiscriminata) dei diritti cui stiamo assistendo, corrisponde l’inevitabile effetto della mancata attuazione degli stessi.

Infatti, se come si ricordava poc’anzi bene o male, direttamente o indirettamente tutti i diritti costano, allora (l’ineluttabile) espansione dell’elenco dei diritti fondamentali farà i conti con le risorse naturali ed economiche che infinite non sono.

Insomma, apparente infinitezza delle istanze del diritto *contra* finitezza delle risorse economiche.

Che fare, premesso che l’eccessivo allargamento delle maglie del catalogo dei diritti non è funzionale alla loro tutela?

Attraverso quali strade uscire dalla “retorica dei diritti” e ripensare in profondità i diritti fondamentali nella prospettiva di individuare, conservare e, di conseguenza garantire effettivamente quelli che sono veramente indispensabili?

In una fase storica in cui formule e concetti quali “Stato sussidiario” e “sviluppo sostenibile” nascondono la scelta obbligata di una riduzione (programmata e graduale) dei diritti (sociali) con l’effetto se non proprio di svuotare la formula diritti sociali certamente di aumentare la forbice della disegualianza, non ci si può permettere la confusione concettuale e terminologica fra ciò che è un diritto (un semplice diritto soggettivo) con un diritto soggettivo fondamentale o costituzionalmente protetto.

Scartata in radice la soluzione (peraltro archiviata quasi unanimemente dalla dottrina e superata dalla giurisprudenza costituzionale) del ritorno ai binari tracciati dagli enunciati normativi e, con essa, il timore di alterazione del quadro assiologico complessivo voluto dalla Costituzione (in ragione della natura relazionale dei diritti), oggi la domanda è se non si corra il rischio opposto di un eccessivo allontanamento dagli enunciati normativi aprendo varchi troppo ampi.

La Corte, d’altra parte, pur muovendosi sempre dentro la cornice assiologica della Costituzione ha proceduto ad un significativo arricchimento del catalogo dei diritti sociali, da intendersi come “nuovi” in quanto non esplicitati dal dettato costituzionale e, pur tuttavia, ricavabili dal medesimo in via interpretativa (così come è stato opportunamente rilevato nel corso del dibattito).

Per muoversi in questa direzione il giudice delle leggi si è richiamato spesso all'art.2 Cost., inteso come valvola di apertura verso l'assunzione a livello di diritti costituzionali non di tutti gli interessi che lo sviluppo della società indichi come meritevoli di tutela, ma solo di quelli che abbiano un chiaro e stretto rapporto con altri interessi già costituzionalmente protetti: così è stato per il diritto alla riservatezza, per il diritto ad un ambiente salubre, per il diritto all'informazione, per il diritto all'abitazione e così via.

Una soluzione che nel rapporto fra diritti enunciati e diritti nucleabili tende a fare interagire le situazioni soggettive con i valori sottesi alle norme costituzionali.

Non solo, sempre più spesso il riferimento utilizzato è stato quello rappresentato dal principio della pari dignità sociale, inteso come una sorta di norma-tetto sotto cui far ricadere le singole tutele (secondo una tendenza propria anche della giurisprudenza di altre Corti costituzionali sempre nel settore dei diritti sociali).

Insomma, senza abbandonare, per un verso, la logica flessibile del giudizio per valori e senza, per l'altro, vincolare l'interprete a rigidi enunciati normativi, si tratta di porre alcuni paletti che evitino di snaturare la categoria dei diritti costituzionali.

In questo senso, ed in primo luogo, taluni di questi diritti possono essere riconosciuti dal legislatore ordinario senza che ciò comporti automaticamente il tentativo di trasferirli in modo indifferenziato fra i diritti di livello costituzionale. I diritti non possono essere tratti tutti esclusivamente dal testo scritto della Costituzione né destinati tutti a conseguire la dignità costituzionale.

In secondo luogo si è detto, e condivido, che "se non è possibile rendere asfittiche le libertà entro gli schemi del diritto soggettivo non è neanche possibile farle evaporare nell'area rarefatta delle condizioni generali di libertà."

2) La seconda pista di riflessione riguarda l'evoluzione del rapporto fra potere giudiziario e istituzioni politiche o, se si preferisce, fra diritto giurisprudenziale e diritto legale.

Al rischio della trasformazione dei diritti tutti (non solo, dunque, quelli sociali) in "diritti finanziariamente condizionati" corrisponde in parallelo la progressiva accentuazione del processo di giurisdizionalizzazione (dei conflitti politici e) delle domande sociali, soprattutto in ambito economico, sovraccaricando i giudici (costituzionali e non) di una vera e propria "supplenza" nei riguardi degli organi di direzione politica. L'inevitabile conseguenza è che la garanzia dei diritti risulta in tal modo troppo spesso legata alla logica del "caso per caso", effetto di specifiche contingenze.

C'è poi da chiedersi, per altro verso, fino a che punto può essere rimessa ai giudici di ultima istanza – o, in ogni caso, non sempre e non comunque in prima battuta – la decisione sul bilanciamento fra sostenibilità finanziaria ed effettività nel godimento del diritto (sociale) che deve essere, invece, preliminarmente rimessa alla decisione del legislatore.

La centralità della questione, del resto, è ampiamente dimostrata dallo stesso andamento del nostro dibattito, significativamente spostato (e non poteva che essere così) più che sull'attuazione legislativa dei diritti sulla loro giustiziabilità.

Cosa sta cambiando nel rapporto fra ruolo del potere giudiziario e ruolo delle istituzioni politiche?

Quanto l'evoluzione in atto resta dentro le maglie del disegno costituzionale?

Se ci fermiamo al dato costituzionale non possono esservi dubbi circa il ruolo primario assegnato al legislatore; un ruolo di assoluto protagonista nella implementazione dei diritti sociali. Rispetto a questo ruolo il giudice, per quanto importante, resta quello di un soggetto che interviene in seconda battuta e che, in ogni caso, per quanto ampi siano i margini lasciati alla sua interpretazione, opera sempre su testi legislativi.

Se però guardiamo agli sviluppi della giurisprudenza, quella nazionale ma non solo, è sufficiente richiamare gli apporti "creativi" offerti in questa materia dal giudice costituzionale, così come i contributi nella medesima direzione delle Corti europee, per capire che le cose non stanno così.

Un processo di riequilibrio che sta certamente e fisiologicamente all'interno delle potenzialità insite nel principio della sottoposizione della legge al controllo di conformità rispetto a norme di livello superiore (sta nella caratteristica stessa della norma costituzionale il margine più ampio di interpretazione!)

L'evoluzione degli sviluppi giurisprudenziali sulla tutela dei diritti "costosi", o "condizionati", è stata ben descritta dalla relazione di Carmela Salazar.

In sintesi, si evince il riconoscimento di un ampio margine di discrezionalità da parte del legislatore, che Salazar chiama "riserva politica", rafforzato dalla constatazione di realtà circa la gravità della crisi economico-finanziaria in cui siamo ormai da tempo avviluppati. Dall'altra parte, il legislatore non può arrogarsi un potere arbitrario, ma deve rispettare alcuni limiti quali: il ricorso ad un bilanciamento ragionevole che non gerarchizzi in maniera astratta e preordinata i valori in gioco, e che quindi si svolga caso per caso; l'invalidabilità del nucleo essenziale dei diritti su cui si incide.

Al legislatore spetta, dunque, il fondamentale compito di definire la politica di redistribuzione delle risorse, compito che si è fatto tanto più arduo in quest'ultimo quinquennio, in cui le stesse risorse scarseggiano, e in cui la pesante crisi economico-finanziaria ha drasticamente allargato la forbice della disuguaglianza sociale. L'impressione, tuttavia, è che gli interventi legislativi proposti non siano sempre inseriti in un quadro di sistema definito e compiuto, ma al contrario rappresentino il frutto di decisioni estemporanee e di tentativi tanto volenterosi quanto frettolosi.

Come è noto la Corte costituzionale non viene chiamata a sindacare sulle scelte di indirizzo pubblico in materia di recupero di risorse pubbliche: non rientra tra i suoi compiti. La Corte invece si pronuncia caso per caso sulle questioni che vengono portate alla sua attenzione, senza che debba addossarsi il peso di scelte di sistema che non le competono. E lo fa mantenendo come filo conduttore i criteri già ricordati, anche a fronte della crisi economico-finanziaria.

In alcuni casi, che ora citerò, la Corte ha fatto proprio questo: si è concentrata sulle singole misure proposte; ha analizzato le soluzioni normative nei casi di specie, alla luce dei canoni presenti nella Costituzione, ma anche nella propria giurisprudenza. Questo determina una difficoltà nell'individuare una tendenza univoca e ben definita all'interno della più recente giurisprudenza relativa alle decisioni del legislatore di riduzione della spesa pubblica.

Ad esempio, con la sentenza n.316/2010 la Corte ha salvato la norma che prevedeva il blocco della rivalutazione delle pensioni più elevate. Questo poiché i giudici hanno ravvisato che fosse ragionevole una differenziazione tra pensioni più elevate (incluse nel blocco) e pensioni basse (escluse dal blocco). In questo caso la Corte ha evidenziato e riconosciuto la chiara finalità solidaristica dell'intervento del legislatore.

Tre anni dopo, sempre in materia di pensioni, nella sentenza n.116/2013 la Corte ha invece dichiarato illegittimo lo "speciale prelievo di solidarietà" costituito dal taglio delle pensioni superiori ai 90.000 euro annui. La Corte ha ravvisato una irragionevolezza nell'intervento a danno delle sole pensioni, poiché queste devono essere accomunate ai redditi da lavoro dipendente e, dunque, ha ravvisato una disparità di trattamento tra dipendenti ancora in lavoro attivo e dipendenti ora pensionati.

Quest'ultima sentenza prende le mosse, citandola più volte, dalla nota decisione sugli stipendi dei manager pubblici (sent. n. 223/2012). In questo caso il legislatore aveva introdotto un "contributo di solidarietà" che prevedeva un prelievo sugli stipendi dei dipendenti pubblici con importi annui superiori ai 90.000 euro. Il legislatore, come riconosciuto dalla Corte, aveva agito per raggiungere gli obiettivi concordati in sede europea, cioè il pareggio di bilancio e, in particolare, la diminuzione del debito pubblico. In questo caso il giudice, riconosciuta la natura tributaria di un prelievo di questo tipo, ha dichiarato incostituzionale la norma. Questo perché la disposizione è irragionevole nella misura in cui prevede il taglio per i soli stipendi dei dipendenti pubblici e non anche per quelli privati.

In altre parole è difficile individuare nella più recente giurisprudenza costituzionale pronunciata sulle scelte del legislatore fortemente improntate al contenimento della spesa pubblica una tendenza univoca ed omogenea (una quarta fase rispetto alle tre finora individuate dalla Salazar?) ma, al contrario, il quadro appare in forte evoluzione e tutto sommato abbastanza magmatico – questo quasi di pari passo con la fluidità e indeterminatezza generate dalla crisi economica.

In parte differente il discorso sul versante giurisprudenziale rappresentato dai rapporti Stato-Regioni, dove è possibile intravedere una tendenza della Corte più omogenea e univoca. Si può notare, infatti, una maggiore attenzione al tema dei risparmi nella spesa pubblica; attenzione tale da motivare significative sottrazioni di competenza all'autonomia regionale: cfr., in particolare, la sent. n. 139/2012 sull'indennità dei componenti di organi collegiali (anche regionali), la sent. n. 148/2012 sull'assunzione e riduzione del personale regionale, nonché la sent. n. 198/2012 sulla riduzione del numero di consiglieri e assessori regionali. Una limitazione degli spazi dell'autonomia regionale in nome delle esigenze di contenimento della spesa pubblica e ridisegnando i contorni della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e di armonizzazione dei bilanci pubblici (in questo senso non è da trascurare la scelta del legislatore di modificare l'art. 117 Cost. ricollocando l'armonizzazione dei bilanci pubblici tra le competenze esclusive statali con la legge costituzionale n. 1/2012).

Il quadro, appena tratteggiato, sollecita almeno due domande.

È auspicabile la tendenza a spingere sullo sfondo la fondamentale funzione promozionale dei diritti sociali che solo la legge può assicurare?

È auspicabile che la loro tutela finisca per frantumarsi in una serie di singole vicende processuali?

Senza la pretesa di riaprire il dibattito, il punto è come ripristinare una linea di demarcazione fra il ruolo di garanzia operato dai giudici e il ruolo delle istituzioni politiche chiamate a decidere (...); un rapporto,

insomma, che deve mantenersi e svilupparsi in una situazione di sostanziale equilibrio che comporta il reciproco condizionamento, inteso come reciproca integrazione, in coerenza con la stessa natura complessa dei diritti sociali, che li consegna a vivere in uno spazio di mezzo tra legge e giudice.

3) C'è poi la riflessione, alla quale mi limito a fare un rapidissimo cenno per motivi di economia complessiva del mio contributo (avviandomi così alla conclusione) sulla condizione di protezione e di promozione dei diritti (sociali) nei sistemi di tutela sovranazionali o internazionali, segnatamente UE e CEDU.

Sul versante europeo l' "imperfezione" di un lungo cammino comunitario ha visto l'Unione operare un'ampia redistribuzione territoriale di aiuti finanziari (c.d. politiche di coesione sociale) più o meno ben gestiti da Stati e Regioni, ma non è riuscito a costruire un vero sistema di attribuzione "individuale" di diritti sociali.

La Carta dei diritti, che con il Trattato di Lisbona ha acquistato veste giuridica vincolante, sembra parlare più alla Corte di giustizia che al legislatore dell'Unione, affidando ad essa ed alle sue pronunce la progressiva acquisizione nel diritto europeo di quella dimensione sociale certamente carente nella originaria formulazione del Trattato di Roma (la Carta in questo senso si preoccupa di precisare che il catalogo dei diritti che essa contiene non comporta alcuna espansione delle competenze dell'Unione).

Ed in questa prospettiva non c'è dubbio che la Corte nel corso degli anni ha sviluppato una ricca giurisprudenza che, ad esempio in tema di divieto di discriminazione, l'ha progressivamente portata ad affermare l'esistenza nel diritto dell'Unione di un principio generale di eguaglianza che le ha consentito di risolvere, di volta in volta, controversie nelle quali si lamentavano situazioni di diseguaglianze di fatto sulla base di considerazioni non lontane dall'applicazione che del principio di eguaglianza sostanziale farebbe il giudice nazionale.

Oggi la Corte si trova di fronte ad un unico atto che, accanto ad un elenco di diritti di libertà, menziona anche alcuni diritti sociali. Nulla di assolutamente nuovo, nel senso che gran parte di questi diritti erano già stati riconosciuti dalla precedente giurisprudenza della Corte, ma certamente la loro espressa codificazione è destinata a dare maggiore impulso e stabilità a tale giurisprudenza.

Per quanto riguarda la CEDU è noto che la Convenzione non si occupa di diritti sociali, salvo il riferimento al diritto all'istruzione (art.2 del Protocollo di Parigi del 1952).

Ciò nondimeno la Corte europea ha elaborato una giurisprudenza che in ragione di una interpretazione estensiva di alcune norme convenzionali, al ricorso sistematico al principio di eguaglianza ed all'applicazione dei criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, ha affermato l'esistenza di alcuni diritti riconducibili all'area dei diritti sociali: il diritto alla riservatezza, il diritto a non essere oggetto a trattamenti contrari alla dignità, il diritto alla salvaguardia delle condizioni di salute, il diritto di sciopero; così come ha giustificato l'adozione di "azioni positive" al fine di rimuovere una diseguaglianza di fatto.

Resta, come noto, il limite di una tutela episodica, indiretta e non di rado contraddittoria come spesso si presenta la giurisprudenza della Corte europea per sua natura eminentemente casistica.

Acquisito lo status di minorità che caratterizza i diritti sociali nei due sistemi considerati e, fermo restando che la strutturazione del *welfare* (e, in buona sostanza, la funzione redistributiva) resta, dunque, un problema ancora essenzialmente nazionale, sia pur con alcune eccezioni, possiamo immaginare soluzioni di prospettiva (eventualmente alternative all'attuale modello)?

a) Possiamo puntare ad una decisa valorizzazione del ruolo partecipativo, integrativo e migliorativo del privato che eviti, però, tanto uno svuotamento del ruolo dello Stato quanto un'apertura eccessiva al mercato; ciò, peraltro, cogliendo indicazioni desumibili dalla Costituzione stessa (articoli 38, 46 e 47 Cost.) nella prospettiva della sussidiarietà nella sua dimensione orizzontale o sociale.

b) Ma vi è anche la strada dell'attuazione di una effettiva autonomia finanziaria regionale e locale che, fatta salva la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti sociali, si traduca nella possibilità a livello decentrato di promuovere politiche pubbliche di sostegno e di implementazione di tali diritti.

La Salazar ha posto in evidenza alcune sentenze che, agganciandosi ai livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, *comma* 2, *lett.* m), Cost.), hanno giustificato l'invadenza statale nei confronti degli ambiti di competenza regionali (cfr. sentt. 10/2010 sulla social card e 121/2010 sul credito per l'acquisto della prima casa da parte di giovani coppie).

Anche questo è in linea con quanto sostenuto finora; è prevedibile che, in linea con l'aumento dei ricorsi in via principale rispetto a quelli in via incidentale, la gran parte della giurisprudenza in tema di diritti sociali si formerà proprio a partire dalle controversie Stato-Regioni. E se questo è vero è altrettanto chiaro che la reale ricaduta del discorso svolto finora non può che essere la corretta definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep); definizione finora non pienamente compiuta né dal legislatore statale (si pensi alla tormentata attuazione della legge delega sul federalismo fiscale e alle sue implicazioni sui costi standard

delle prestazioni sociali) né da tutti i legislatori regionali ma che certamente non deve tendere verso l'equiparazione tra LEP e livelli minimi delle prestazioni.

Dunque uno "Stato sussidiario" che per ridurre il peso dell'apparato statale (e del relativo debito pubblico) dà più spazio al privato ed al locale, rispettivamente secondo i principi di sussidiarietà orizzontale e verticale.

c) Si potrebbe poi intervenire, almeno in certi casi, sull'impianto sempre e comunque egualitario del nostro sistema dei servizi sociali che tratta tutti allo stesso modo, finendo così per penalizzare chi appartiene alle fasce sociali economicamente più deboli (es. diritto alla salute).

Ma difficilmente, ne sono convinta, possono essere immaginate strade e ipotesi alternative al modello attuale, centrato sul ruolo dei pubblici poteri e sulla loro responsabilità primaria. "È compito della Repubblica..." che ne rappresenta il fondamentale elemento di legittimazione!