



HISTORY
LAW &
LEGAL
HISTORY

HUMAN RIGHTS RELOADED

edited by
Mario Varvaro



PALERMO
UNIVERSITY
PRESS

HUMAN RIGHTS RELOADED

edited by
Mario Varvaro

HISTORY, LAW & LEGAL HISTORY - 13

HUMAN RIGHTS RELOADED

edited by **Mario Varvaro**

Director

Mario Varvaro

Scientific Board

Christian Baldus (Heidelberg)
Licia Califano (Urbino)
Luigi Capogrossi Colognesi (Roma)
Marta Cartabia (Milano)
Sara Domianello (Messina)
Iole Fagnoli (Bern & Milano)
Luigi Ferrajoli (Roma)
Giovanni Fiandaca (Palermo)
Enrico Follieri (Foggia)
Flavia Frisone (Lecce)
Elisabetta Grande (Alessandria)
Patrizia Guarnieri (Firenze)
Soazick Kerneis (Paris)
Umberto Laffi (Pisa)
Laura Moscati (Roma)
Luca Nogler (Trento)
Annick Peters-Custot (Nantes)
Emanuela Prinzivalli (Roma)
Serena Quattrocolo (Alessandria)
Eugenio Ripepe (Pisa)
Boudewijn Sirks (Oxford)
Giusto Traina (Paris & Lecce)
Cristina Vano (Napoli)
Giovanna Visintini (Genova)
Andreas Wacke (Köln)

Editorial Board

Laura Calandriello
Rosaria Crupi
Monica De Simone
Manfredi Matassa
Veronica Virga

E-mail: hllh@unipa.it

ISSN: 2724-4857

ISBN cartaceo: 978-88-5509-609-6

ISBN online: 978-88-5509-610-2

© Copyright 2024 New Digital Frontiers srl

Via Serradifalco, 78

90145 Palermo - Italia

www.newdigitalfrontiers.com

TABLE OF CONTENTS

MARIO VARVARO HUMAN RIGHTS RELOADED IN PALERMO	1
FEDERICA D'AMORE COSTITUZIONALISMO GLOBALE E DIRITTI UMANI	5
ENRICA CIBELLA IL PRINCIPIO DI LEGALITÀ IN MATERIA PENALE NEL SISTEMA DELLA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO	19
MARTINA SARDO LA PREVENZIONE DELLA RADICALIZZAZIONE GIOVANILE IN CARCERE: I RISULTATI DEL PROGETTO SERENY	37
MANFREDI MATASSA DIRITTI SOCIALI COME DIRITTI FONDAMENTALI? QUESTIONI ANTICHE PER GUARDARE IL FUTURO	77
FRANCESCA SIRONI DE GREGORIO IL 'NUOVO' CRIMINE DI ECOCIDIO: RIFLESSIONI CRITICHE SULL'INSERIMENTO DELL'ECOCIDIO NELLO STATUTO DI ROMA	99
LAURA CALANDRIELLO L'ESECUZIONE DELLE SENTENZE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO: VECCHI PROBLEMI NEI NUOVI ORIZZONTI	115
GIORGIA PANE THE STRUGGLE OF HUMAN RIGHTS: BETWEEN POLITICISATION AND VITALITY OF INTERNATIONAL COURTS	129
PAOLO CAPRIATI DI COSA PARLIAMO QUANDO PARLIAMO DI DIRITTI UMANI. LIMITI E PROSPETTIVE PER IL LINGUAGGIO 'DIRITTI UMANI'	145

KATHARINA STÜBINGER

THE ABSOLUTE NATURE OF THE PROHIBITION OF
TORTURE IN GERMANY. VIOLABILITY OF THE
INVIOLABILITY OF HUMAN DIGNITY

159

LORENZO ACCONCIAMESSA

L'APPROCCIO DELLE TRE CORTI REGIONALI SUI
DIRITTI UMANI RISPETTO ALLE SPECIFICITÀ
NAZIONALI E ALLA VOLONTÀ DEMOCRATICAMENTE
ESPRESSA DAL POPOLO, TRA DEFERENZA E
INTRANSIGENZA

181

GIADA CASCIO

IL SUPERIORE INTERESSE DEL MINORE: IL COMPLESSO
BILANCIAMENTO FRA CORTE EUROPA DEI DIRITTI
UMANI E IL SISTEMA ITALIANO

227

DIRITTI SOCIALI COME DIRITTI FONDAMENTALI? QUESTIONI ANTICHE PER GUARDARE IL FUTURO

MANFREDI MATASSA

Università degli Studi di Palermo

Abstract: In recent years, the debate on the protection of social rights has taken on a renewed centrality in the national, European and international legal debate. Far-reaching and impactful global challenges, such as climate change, rapid technological evolution, significant demographic transitions and rising inequalities, have catalysed a deeper analysis of the role and scope of social rights. Also, since the adequate protection of these rights is now more than ever considered indispensable for the sustainable progress of societies, the possibility – once firmly opposed – of considering social rights as fundamental human rights seems to be gaining ground in the current debate. In order to address this question, it is not only necessary to reconsider the traditional generational classification between civil and political rights and economic, social and cultural rights, but it is necessary to investigate the effective capacities of institutions to face the challenges of the new century to give effectiveness to the idea of “freedom from fear and want ... as man's highest aspiration”. In this context, this article aims to describe the implications of this redefinition, proposing a critical examination of the current regime of protection of social rights in Italy and evaluating the prospects for their strengthening in the European and international context.

Parole chiave: diritti umani, diritti sociali, diritti finanziariamente condizionati, diritto pubblico dell'economia, diritto amministrativo delle nuove generazioni.

1. Inquadramento generale del tema

Il tema della tutela dei diritti sociali¹ ha trovato ampio spazio nella letteratura giuridica italiana già all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.² Nonostante i riflessi sul ver-

1 Per una ricognizione generale e sintetica delle diverse elaborazioni dottrinali sulla natura dei diritti sociali v. anzitutto Perfetti 2013: 64 s. e la letteratura ivi citata (con particolare riferimento a Cicala 1967; Luciani 1980: 769; Colapietro 1996 e Torchia 2002: 716). Per un'analisi più puntuale si vedano i diversi inquadramenti costituzionalistici dei diritti sociali messi a fuoco nelle successive pagine: come funzione del precetto sull'uguaglianza (73-77), come interesse legittimo (77), come pretesa nei confronti del legislatore (78-79), come posizioni soggettive con pluralità di regimi (79-81), come diritti fondamentali (82-89). Per un lavoro monografico sulla natura dei diritti sociali si veda invece Rovagnati 2009.

2 Tra i primi contributi monografici è possibile ricordare il lavoro di Pergolesi 1953, Lener 1966 e Cicala 1967, mentre per una ricostruzione storica volta ad approfondire anche il dibattito sul tema nel periodo prerepubblicano si veda Benvenuti 2013. Si precisa che la Costituzione italiana non ha accolto, al contrario di come fatto ad esempio dalla Legge Fondamentale tedesca (v. Corso 1981: 755), una clausola generale sullo 'stato sociale', ma ha preferito offrire una tutela indivi-

sante politico, economico e giuridico dell'argomento³ abbiano condotto non pochi grandi maestri delle scienze giuridiche ed economiche dell'ultimo secolo a occuparsi del tema, la categoria dei diritti sociali risulta oggi ancora controversa a partire dalle sue stesse fondamenta teoriche.

Il presente lavoro non ha di certo l'ambizione di mettere ordine in tale settore dell'ordinamento multilivello, ma mira a evidenziare le cause che hanno contribuito a determinare le principali incertezze dogmatiche che caratterizzano allo stato dell'arte la materia.

I problemi più evidenti ricollegati al tema dei diritti sociali possono ricercarsi anzitutto sul versante concettuale o definitorio, rivolgendo particolare attenzione a quella tradizionale categorizzazione che vede i diritti sociali come gruppo distinto – se non proprio contrapposto – rispetto a quello dei diritti civili e politici (o diritti 'di libertà').⁴

Complice anche la visione 'generazionale' con cui nell'ultimo trentennio si è affrontato il tema dei diritti,⁵ la relazione di-

duale a singoli diritti. Tra questi è possibile ricordare, senza pretese di esaustività: il diritto al lavoro (art. 4), allo sviluppo sostenibile e alla tutela ambientale (art. 9), alla salute (art. 32), all'istruzione (art. 34), ad un'equa retribuzione (art. 36), alla parità di trattamento (art. 37), alla previdenza (art. 38) nonché alla libertà sindacale e di sciopero (artt. 39-40).

- 3 V. Pino 2016: 495 s., il quale individua diversi "livelli di discorso della materia" con riferimento alla stratificazione politica, economica e giuridica dei diritti sociali.
- 4 Bobbio 1996: 464: "[c]iò che caratterizza un diritto sociale, a differenza di un diritto di libertà, è che esso è riconosciuto e protetto non solo nell'interesse primario dell'individuo, ma anche nell'interesse generale della società di cui l'individuo fa parte. ... Naturalmente, questa non è la sola differenza. La differenza fondamentale, quale già risulta dalla loro definizione di diritti di prestazione, sta nel fatto che i diritti di libertà obbligano lo Stato a un comportamento meramente negativo, cioè a non impedire spazi personali di libertà, come praticare la religione di cui si è convinti o non praticarne nessuna, o esprimere la propria opinione politica; i diritti sociali obbligano lo Stato, come rappresentante dell'intera collettività, a intervenire positivamente nel creare istituti atti a rendere di fatto possibile l'accesso all'istruzione, l'esercizio di un lavoro, la cura della propria salute". Grossi 1991: 274: "nei diritti di libertà ... l'individuo chiede allo Stato essenzialmente di astenersi e con l'astensione dello Stato (e ovviamente anche dei terzi, singoli e gruppi) la libertà risulta tutelata, poiché il titolare di essa può scegliere liberamente come utilizzare lo spazio che viene lasciato libero (a suo favore dal diritto); ... [il diritto sociale importa invece che] il cittadino chieda allo Stato di garantire una prestazione, ovvero di fornire un servizio che può essere l'assistenza sanitaria, l'istruzione, la messa e disposizione di una abitazione, etc."
- 5 Per un approfondimento sulla suddivisione elaborata alla fine degli anni Settanta tra diritti di prima generazione (diritti civili e politici), di seconda generazione

cotomica⁶ fra tali categorie è stata storicamente interpretata in modo da attribuire soltanto ai diritti ‘di libertà’ la qualità di ‘diritti fondamentali dell’uomo’⁷ pienamente tutelati. Per contro, i diritti sociali sono stati a lungo intesi dalla letteratura prevalente come dei diritti ‘di carta’⁸ o ‘imperfetti’⁹ a causa della loro natura ‘finanziariamente condizionata’,¹⁰ mentre altra parte della dottrina ha ritenuto che l’espressione in esame – “ricca di fascino storico ma

(diritti sociali) e di terza generazione (categoria residuale che comprende i cd. diritti verdi) si rimanda a Vasak 1977: 29-32. In termini marcatamente critici sulle ricostruzioni volte a rappresentare i diritti attraverso una prospettiva generazione cfr. Pino 2016: 498 (il quale descrive tale rappresentazione come una ‘favoletta’).

6 Sulla presunta dicotomia tra diritti sociali e diritti di libertà si rimanda a Pino 2016: 501-511.

7 Va chiarito, tuttavia, come la nozione di ‘diritto fondamentale’ risulti a oggi ancora controversa. Nella letteratura italiana tra gli studi più riusciti sull’argomento si veda Ferrajoli 2001: 5, secondo cui “[i diritti fondamentali possono essere identificati come] quei diritti soggettivi che spettano universalmente a tutti gli esseri umani in quanto dotati dello *status* di persone, o di cittadini o di persone capaci di agire; inteso per ‘diritto soggettivo’ qualunque aspettativa positiva (a prestazioni) o negativa (a non lesioni) ascritta a un soggetto da una norma giuridica, e per ‘*status*’ la condizione di un soggetto prevista anch’essa da una norma giuridica positiva quale presupposto della sua idoneità ad essere titolare di situazioni giuridiche e/o autore degli atti che ne sono esercizio”. Sulla base di tali presupposti, la più attenta dottrina ha ricavato quattro tesi: “(a) i diritti fondamentali sono diversi da quelli patrimoniali – che non sono universali –, con il che i diritti fondamentali e diritti soggettivi sono necessariamente differenti tra loro (b) i diritti fondamentali, corrispondendo d’interessi ed aspettative di tutti, sono il fondamento dell’uguaglianza sostanziale e quindi preliminari alla stessa democrazia politica, (c) i diritti fondamentali hanno una dimensione sovranazionale, (d) i diritti fondamentali «consistono in aspettative positive o negative cui corrispondono obblighi (di prestazione) o divieti (di lesione)»” (così Perfetti 2013: 71, mentre il virgolettato è ancora di Ferrajoli 2001: 11).

8 Guastini 1994: 164.

9 Bobbio 1996: 461.

10 Tale espressione, che ha riscosso particolare successo in letteratura, è di Merusi 1990: 30, secondo il quale “[s]e invece si inquadra il fenomeno sotto il profilo soggettivo si deve constatare che i diritti di prestazione di un servizio pubblico non sono diritti assoluti, come i diritti politici, bensì finanziariamente condizionati. Ne deriva che anche i diritti sociali garantiti alla Costituzione, ai quali corrisponde la prestazione di un servizio, non sono diritti assoluti, ma relativi, e, come tali, non identificabili con i diritti fondamentali del cittadino. Il che non significa riscoprire Carl Schmitt e la programmaticità dei diritti sociali. Significa solo dire che i diritti sociali hanno un contenuto diverso dai diritti di libertà. Ciò porta anche ad escludere che l’utente coincida col cittadino e conseguentemente che l’organizzazione dei pubblici servizi debba necessariamente seguire il modulo politico-rappresentativo”.

formalmente tautologic[a]”¹¹ – fosse usata per fare riferimento a una categoria in realtà sprovvista di elementi comuni.¹²

Sebbene a lungo radicata nella teoria generale dei diritti umani, la descritta idea dei diritti sociali come diritti secondari (più che di seconda generazione) – e per questo meno tutelati rispetto a quelli civili e politici – non raccoglie più gli stessi consensi dello scorso secolo. Per alcuni, addirittura, la distinzione tradizionale fra queste categorie andrebbe considerata ormai al pari di una “diffusa vulgata”.¹³

L’esistenza di una distinzione fra diritti di prima e di seconda generazione appare all’evidenza ancora giustificata sul piano storico, dal momento che permette di mettere a fuoco con nitidezza le principali ideologie (liberalismo e socialismo) che hanno ispirato le politiche europee degli ultimi cinquant’anni.¹⁴ Sul piano giuridico-formale, tuttavia, le ragioni utilizzate a sostegno dell’opportunità di mantenere tale dicotomia sono state con il trascorrere del tempo sempre più criticate,¹⁵ anche se gli argomenti a

11 Spadaro 2000: 1.

12 In tal senso, Cheli 1995: 1775 e Salazar 2000: 15-22. Va chiarito, tuttavia, come anche la migliore dottrina non abbia raggiunto un’uniformità di vedute circa il rapporto tra i diritti sociali e gli altri diritti fondamentali costituzionalmente tutelati. Dunque, non potendo per esigenze di sintesi e di sviluppo coerente della trattazione ripercorrere le diverse posizioni emerse in letteratura, per una ricostruzione convincente sui diritti sociali come diritti di eguaglianza e solidarietà si veda Schiavello 2000: 65-79, mentre per una ricostruzione volta a ricondurli nel novero dei diritti di cittadinanza si veda Corso 2014: 281, secondo cui “[i] diritti sociali sono diritti di cittadinanza e non diritti dell’uomo – sono legati allo *status civitatis* (del quale in qualche misura partecipano gli immigrati specie se regolari) perché è la *civitas* che fornisce i mezzi necessari per soddisfarli. Questo spiega perché i diritti sociali, che pure sono presenti in tutte le costituzioni del dopoguerra, non sono previsti dalle convenzioni internazionali o sono previsti solo eccezionalmente”.

13 Pino 2016: 496, secondo cui esiste una “diffusa vulgata, seconda la quale i «diritti» sociali sarebbero in definitiva un artificio retorico da un punto di vista giuridico e un lusso dal punto di vista dei conti pubblici, e comunque recessivi rispetto ai veri diritti (i diritti di libertà), con i quali sono inevitabilmente destinati ad entrare in conflitto”. Sulla stessa linea v. anche Diciotti 2004: 733-762.

14 Anche se vi è chi, come Peces-Barba Martínez 2000: 38 s., sostiene l’impossibilità di far coincidere perfettamente il pensiero socialista con la massima estensione di tutela dei diritti sociali.

15 I principali dubbi ricollegati ai diritti sociali sono attentamente sintetizzati da Perfetti 2013: 68, secondo cui “[è], quindi, dubbio (a) cosa e (b) quali siano i diritti sociali, (c) se siano una posizione soggettiva e non un insieme di istituti eterogenei e, anche laddove siano intesi come pretese, (d) se appartengano al novero di quelle attive o passive – e se siano posizioni dirette o derivate – e, comunque, (e) quali siano la loro natura e regime ed (f) i loro beneficiari (vale a dire se a chi si tro-

sostegno della materialità dei diritti sociali hanno continuato a mantenere nel tempo un innegabile fascino.¹⁶

In particolare, nel corso dell'ultimo ventennio la dottrina ha inteso rivalutare la distinzione fra diritti sociali e diritti 'di libertà' partendo proprio dalla volontà di confutare le differenze tra i due concetti ritenute fino a quel momento insuperabili.¹⁷ Fra queste sono state messe in dubbio, in particolare, quelle rappresentazioni volte a sostenere che: (a) i diritti di libertà fossero diritti universali, mentre i diritti sociali fossero diritti particolari; (b) i diritti di libertà fossero diritti negativi, volti a imporre agli altri soggetti un obbligo di mera astensione, mentre i diritti sociali fossero diritti positivi, in considerazione degli adempimenti richiesti allo Stato;¹⁸ (c) soltanto i diritti di libertà potessero ritenersi provvisti di un contenuto ben definito e dunque immediatamente esigibile e (d) soltanto i diritti di libertà fossero direttamente (o efficacemente) tutelabili in giudizio.¹⁹

Ciò che rileva maggiormente in questa sede non è tanto l'individuazione dell'esatto rapporto tra i due concetti in esame, ammesso che sia possibile individuarne uno in modo stabile, visto il loro costante mutamento di forma e contenuto, quanto piuttosto ricordare che "le classificazioni nei discorsi sui diritti non sono quasi mai innocenti (in considerazione al fatto che nel caso di specie sembrano alludere ad una realtà in cui soltanto i diritti

vi in posizione svantaggiata di disuguaglianza, qualificandosi così il titolare per via dell'appartenenza ad un gruppo – non importa se di cittadini o non – ovvero se si tratti di un diritto individuale, indipendente dalla situazione di svantaggio, esclusione, sottoprotezione o disagio".

16 In tal senso si veda, su tutti, la recente posizione di Goldoni 2022: 141-169.

17 Altri autorevoli studiosi, invece, si sono espressi a sostegno dell'assenza di una distinzione strutturale fra diritti sociali e diritti di libertà proponendo delle distinzioni alternative. Fra tutti si veda Luciani 2000: 400 (n. 4), secondo cui "non vi è diversità strutturale tra diritti (storicamente qualificati come) sociali e diritti (storicamente qualificati come) di libertà, ma fra diritti di difesa; diritti di partecipazione; diritti di partecipare ad un utile sociale; diritti a prestazione. Tutti i diritti (quale che sia la loro storica qualificazione come «sociali», «politici» o «di libertà») rientrano strutturalmente in una di queste categorie, e sovente anche in più d'una di esse".

18 Con riferimento alla relazione tra diritti inviolabili della persona e i doveri inderogabili dell'amministrazione v. Monteduro 2020: *passim* (nonché le ulteriori considerazioni di Cavallaro 2021: 407-425).

19 La classificazione è da attribuire a Pino 2016: 503 (al quale si rimanda anche per i riferimenti degli autori che hanno sostenuto una o più posizioni tra quelle espresse).

di libertà possono considerarsi ‘veri diritti’, mentre i diritti sociali sembrano una categoria secondaria – o addirittura terziaria –, creati e successivamente tenuti in vita artificialmente da apparati burocratici).²⁰

Posto in ogni caso che, almeno con riferimento al contesto europeo, i diritti sociali “non riguardano solo i soggetti deboli o svantaggiati, ma tutti i consociati”,²¹ l’effettiva tutela di quest’ultimi sembra affermarsi sempre più come un presupposto ineludibile sia per la sicurezza interna delle organizzazioni multilivello, sia per la piena titolarità dei diritti civili e politici dei cittadini. Nonostante negli ultimi anni le istituzioni internazionali ed europee abbiano inteso affrontare il complesso tema dei diritti sociali con maggiore attenzione, non può farsi a meno di notare come nella maggior parte dei Paesi occidentali il rapporto fra Stato, mercato e individuo risulta ancora oggi non poco tormentato.²²

Poste tali premesse, prima di mettere a fuoco l’equilibrio tra garanzia dei diritti sociali e diritto pubblico dell’economia, è opportuno soffermarsi brevemente sulla nascita, sull’evoluzione nonché sui limiti dei principali ‘pilastri’ della tutela dei diritti sociali nell’ordinamento multilivello.

2. La tutela dei diritti sociali nell’ordinamento multilivello e il suo bilanciamento con il governo dell’economia

Come è noto, i diritti sociali non sono oggetto di una tutela diretta dalle convenzioni sui diritti umani e, come evidente ricaduta, sono considerati diritti sostanzialmente non giustiziabili dinanzi le Corti internazionali.²³

Anche quando previsti in Carte dei diritti, come per esempio nel *Patto delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali* del 1996, questi diritti ricoprono in ambito internazionale un valore meramente programmatico a causa dell’assenza di organi preposti all’effettivo controllo sull’osservanza delle disposizioni

20 Pino 2016: 503.

21 Spadaro 2011: 2. Negli stessi termini v. anche Giorgis 2006: 1905.

22 Per alcuni spunti sul tema nel dibattito italiano si vedano Giubboni 2003 e Diciotti 2006.

23 Un approfondimento sui diritti sociali nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo è offerto da Guazzarotti 2013: 9-46.

in esse contenute.²⁴ Stante l'evidente inidoneità strutturale degli strumenti oggi offerti dal diritto internazionale per proteggere i 'diritti ad avere', l'idea di quest'ultimi come posizioni giuridiche rilevanti solo sul versante del diritto nazionale è oggi resa meno scontata in conseguenza del processo di integrazione europea dei diritti.²⁵

Ancor prima di interrogarsi sulla portata del contributo offerto dagli strumenti eurounitari nella tutela di questi diritti, esigenze di sviluppo coerente della trattazione suggeriscono di ripercorrere brevemente il percorso che ha condotto l'UE a interessarsi di giustizia sociale.²⁶ Come è noto, durante i primi anni di vita dell'Unione i Paesi membri hanno inteso porre alla base del nascente ordinamento esclusivamente la tutela dei quattro pilastri del mercato interno (libera circolazione dei capitali, delle merci, delle persone e dei servizi). Del resto, se si considera che la Comunità europea degli anni Cinquanta era formata da Stati fra loro culturalmente molto distanti e con l'esperienza del secondo conflitto globale ancora sulle spalle, risulta evidente come l'obiettivo dei Fondatori risultasse più lontano dalla prospettiva della realizzazione di una "Unione Sociale Europea".²⁷ L'attenzione delle istituzioni comunitarie sull'argomento, infatti, si è sviluppata "molto lentamente e solo per gradi".²⁸ Inizialmente, i diritti sociali erano tenuti in considerazione nell'ordinamento europeo soltanto in funzione di alcuni atti specifici dal valore programmatico come, per esempio, la *Carta comunitaria dei diritti fondamentali dei lavoratori* del 1989 (inizialmente ostacolata dal Regno Unito)

24 Come ricordato da Corso 2014: 275 s. "[il Patto sui diritti economici, sociali e culturali] si limita a stabilire che gli Stati contraenti sottopongono rapporti periodici sulle misure prese in attuazione del patto al Consiglio economico e sociale, il quale può a sua volta trasmetterli alla Commissione dei diritti umani dell'ONU o sottoporli all'attenzione dell'Assemblea generale". Si precisa che un mero richiamo di carattere programmatico ai diritti sociali è contenuto anche nell'art. 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948 (DUDU) nonché al punto V della Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite del 2000.

25 Sul ruolo dei diritti sociali nei processi di integrazione europea v. Azzena 1998; Cancilla 2010; Giubboni 2003; Luciani 2000: 367-405. Fra i recenti contributi con un taglio più generale sulle teorie dell'integrazione europea v. invece Pitruzzella 2023: 107-122; Lupo 2023: 729-755; Patroni Griffi 2022: 57-70.

26 Per una panoramica completa sulla tutela sovranazionale dei diritti sociali nell'ordinamento europeo si vedano fra gli altri i lavori di De Búrca, de Witte 2005; Kastrougalos 2009; Galetta 2013; Della Cananea 2014.

27 La questione è invece oggi affrontata da Ferrera 2018: 567-589

28 Spadaro 2011: 2.

e nell'importante revisione della Carta sociale europea nel 1996. Successivamente, però, gli stessi hanno trovato una tutela più esplicita all'interno della componente sociale della *Carta di Nizza* del 2001²⁹ (e nella conseguente 'costituzionalizzazione' dei principi in essa contenuti per mezzo del *Trattato di Lisbona* del 2007, il quale comunque li menziona tra gli obiettivi dell'Unione).³⁰

Non è facile comprendere se il processo di valorizzazione dei diritti sociali sia da intendere come causa o effetto dello stato di 'effervescenza costituzionale'³¹ proprio dell'Unione europea tra gli anni Novanta e Duemila, ma risulta di tutta evidenza come il perseguimento di tale obiettivo sia stato uno dei motori trainanti del processo di integrazione europea. Tuttavia, per quel che rileva maggiormente ai fini di questa analisi, va messo in luce come il sogno di una pacifica convivenza tra "un'Europa dei mercanti e un'Europa sociale"³² fosse destinato a infrangersi già sul nascere. Infatti, l'insanabile frattura tra Paesi 'debitori' e 'creditori' sorta a seguito della crisi del 2008 ha messo in evidenza come le politiche europee fossero troppo acerbe per preservare contemporaneamente gli interessi dell'Unione sul fronte economico e socia-

29 Per un recente studio sulla *Carta di Nizza* e la tutela multilivello dei diritti sociali v. Losana 2023: 27-52. Per un approfondimento sulla qualificazione dei diritti sociali attribuita dai Trattati si rimanda invece a Luciani 2000: 377, secondo cui "[l]e previsioni dei Trattati non chiariscono se i diritti sociali cui fanno riferimento siano veri e propri diritti «comunitari» o non siano piuttosto semplici diritti «statali». Nel primo caso, ovviamente, avremmo diritti nuovi, che si aggiungerebbero a quelli già riconosciuti negli ordinamenti degli Stati membri, nel secondo avremmo invece la semplice integrazione dei diritti garantiti dagli Stati nell'ordinamento comunitario, ma i cittadini dell'Unione resterebbero titolari di un invariato patrimonio di diritti" (per una riflessione più ampia su questi temi si veda invece Azzena 1998: *passim*).

30 Sul processo di costituzionalizzazione dell'Unione si rimanda, per tutti, a De Siero 2001: 33-56 e Guazzarotti 2014: 55-75.

31 Giubboni 2018: 560, il quale si sofferma sulla "apparente contraddizione di una vasta affermazione dei diritti sociali a livello internazionale, con una vera e propria effervescenza «costituzionale» nell'Unione europea grazie alle nuove carte dei diritti e al Trattato di Lisbona, e insieme il trionfo globale del neoliberalismo, inevitabilmente accompagnato da un'esplosione senza precedenti delle disuguaglianze sociali ed economiche". L'idea è esplorata anche da Moyn 2018: 202.

32 Il richiamo è al lavoro di Spadaro 2011: 3, che discorre di una "contrapposizione pericolosa e semplicistica fra due modelli entrambi inesistenti nella loro purezza: un'Europa dei mercanti e un'Europa sociale, col rischio che l'intero progetto politico dell'Unione Europea – imperfetto e gradualistico, ma unico ed esemplare nel quadro degli ordinamenti contemporanei – venga messo in crisi".

le.³³ In questo contesto, la ‘morsa’³⁴ finanziaria con cui l’Unione ha provato a salvaguardare la stabilità degli Stati maggiormente esposti alla crisi (e conseguentemente dell’intera struttura economica europea) non ha potuto che arrestare il processo di ampliamento dei diritti sociali. Ma non solo: la crisi dello scorso decennio ha anche innescato un meccanismo di “crescente perdita di interesse [delle istituzioni europee] per la dimensione politica e materiale dei diritti sociali”³⁵ giustificato dall’idea per cui “non ci sono diritti quesiti che tengano, quando le risorse mancano”.³⁶

All’indomani della crisi, in un contesto ormai di generale sfiducia sul futuro impegno europeo sul fronte dei diritti sociali, si è inteso ritornare sul progetto volto a “completare l’Unione economica e monetaria dell’Europa”³⁷ attraverso una consultazione pubblica sull’idea di un Pilastro sui diritti sociali (PEDS).³⁸

I risultati di tale consultazione sono stati condensati all’interno di una raccomandazione³⁹ e di una proclamazione interistitu-

33 Sull’argomento Ferrera 2018: 567 s. evidenzia che “[l]’avvento della crisi finanziaria e la conseguente grande recessione hanno tuttavia bruscamente interrotto questa traiettoria di conciliazione fra Europa economica e sociale, risvegliando invece quella logica di economismo socialmente frigido [il riferimento è a Mancini 1986] che aveva caratterizzato alcune fasi pendenti del processo di integrazione” e che “quella convergenza socio-economica che doveva conseguire allo spirito di Maastricht e Nizza, e poi rilanciata dal Trattato di Lisbona, ha lasciato il posto a nuove divergenze e antagonismi, aprendo così a una linea di frattura tra i paesi creditori del Nord e i paesi debitori del Sub (la cosiddetta periferia)”.

34 Giubboni 2018: 571. Sulla tutela dei diritti sociali in tempi di crisi v. anche Spadaro 2011; Morana 2013; Pavolini, Raitano 2015: 9-30 e Poggi 2017: 1-16. Invece, tra i più rilevanti contributi nella letteratura internazionale si veda Civitarese, Halliday 2017.

35 Goldoni 2022: 143.

36 Corso 2014: 279.

37 Commissione europea (‘relazione dei cinque Presidenti’), *Completare l’Unione economica e monetaria dell’Europa*, Bruxelles, 2023, reperibile su <https://eur-lex.europa.eu>.

38 Commissione europea, *Avvio di una consultazione su un pilastro europeo dei diritti sociali*, COM(2016), Bruxelles, reperibile su <https://eur-lex.europa.eu>.

39 Commissione europea, *Comunicazione della commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni (Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali)*, Bruxelles, 2017, reperibile su <https://commission.europa.eu> (visitato il 16 novembre 2023). In particolare, all’esito della consultazione sono state individuate quattro grandi questioni che il Pilastro avrebbe dovuto affrontare: “i) le conseguenze sociali della crisi, tra cui l’aumento della povertà e dell’esclusione sociale, le disuguaglianze e la disoccupazione, il basso livello di crescita competitività, ii) il futuro del loro e l’emergente

zionale (fra Commissione, Consiglio e Parlamento),⁴⁰ ma il nuovo Pilastro non si è dimostrato in grado di superare l'ormai caratteristica 'inconsistenza'⁴¹ delle politiche europee in materia di diritti sociali. Infatti, la scelta di affidare la tutela delle sempre più richieste istanze sociali a soli strumenti di *soft law* non solo non ha convinto i primi commentatori dell'iniziativa,⁴² ma è stata intesa persino come un fattore di indebolimento della *Carta europea dei diritti fondamentali*.⁴³

Anche a volere accettare la prospettiva volta a rintracciare all'interno del PEDS alcuni 'semi nascosti'⁴⁴ che un domani potrebbero germogliare in favore della realizzazione di un'Unione sociale europea, a oggi non può che ritenersi ancora valido l'assunto per cui "i diritti sociali sono tutelati, quando lo sono, nell'ambito di ciascuno Stato".⁴⁵

Dunque, almeno allo stato dell'arte, le soluzioni per la tutela dei diritti sociali sembrerebbero doversi ricercare all'interno degli strumenti offerti dagli ordinamenti statali. Nella dimensione nazionale, tuttavia, il tema della protezione di questi diritti incontra

mercato del lavoro digitale; iii) l'evoluzione demografica, ossia l'invecchiamento della popolazione europea; iv) la divergenza economica tra Stati membri".

40 Parlamento Europeo, Consiglio dell'Unione europea, Commissione europea, *Pilastro europeo dei diritti sociali* 2017, reperibile su <https://commission.europa.eu>.

41 Giubboni 2018: 561 si riferisce al Pilastro europeo dei diritti sociali come un testo dalla "evidente – e del resto già conclamata – inconsistenza e irrilevanza politica".

42 Per un'analisi in chiave critica sul contenuto del Pilastro europeo dei diritti sociali, oltre a Idem 2018: 557-578, cfr. anche Gotti 2021: 166-198; Maccabiani 2018: 2-37.

43 In tal senso Cozzi 2018: 518, secondo cui "[r]iscrivendo l'ennesimo elenco di diritti sociali, per di più in forma di obiettivi politici, si finisce per scolorire i diritti di analogo contenuto della Carta e per confonderne ulteriormente il regime giuridico. Il rischio è che le norme sociali della Carta siano ridotte a mere proclamazioni, e non vedano affermata la loro forza giuridica". Una prospettiva simile è fatta propria anche da Giubboni 2018: 574, il quale evidenzia che "la sola costituzionalizzazione formale dei diritti sociali – in un contesto normativo che favorisce sistematicamente politiche di de-socializzazione e di de-solidarizzazione dei rapporti tra gli stati membri – rischia addirittura di avere effetti perversi, come dimostra la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea ... [che si è dimostrata] incapace di svolgere quella funzione di bilanciamento tra contrapposte istanze che, sia pure con crescenti difficoltà, sono riusciti invece in molti casi a esprimere i giudici costituzionali nazionali". Con particolare riferimento a quest'ultima prospettiva, si rimanda alle riflessioni di Bin 2018: 97 s. sulla circostanza per cui la CGUE non sia stata istituita per proteggere i diritti fondamentali, quanto piuttosto le libertà di mercato.

44 In questi termini, Ferrera 2018: 575.

45 Corso 2014: 276.

problemi non meno rilevanti di quelli rappresentati nel contesto internazionale ed europeo, in quanto finisce in primo luogo per essere attratto nella più ampia questione della crisi identitaria dei legislatori delle democrazie occidentali.⁴⁶

Se si guarda più da vicino lo scenario italiano, emerge come il compito di individuare un bilanciamento fra diritti sociali e governo dell'economia sia affidato principalmente alla giurisprudenza della Corte costituzionale (e alle sue oscillazioni)⁴⁷ nonché spesso alla creatività dei giudici di merito di ogni ordine e grado.⁴⁸ Sempre nel contesto nazionale, l'effettività della tutela di questi diritti dipende poi da altri temi di notevole ampiezza e complessità che questo contributo può limitarsi soltanto a mettere in evidenza, come per esempio la *vexata quaestio* della garanzia di livelli essenziali di prestazioni (LEP) nell'ambito dell'autonomia differenziata su cui si discute in letteratura da oltre un ventennio.⁴⁹

Poiché in questa sede non è possibile addentrarsi all'interno delle innumerevoli intersezioni fra politica, diritto ed economia inevitabilmente ricollegate alla materia, ci si limiterà a rappresentare come l'ordinamento italiano abbia inteso definire il rapporto tra la sostenibilità finanziaria e protezione delle istanze sociali.

3. La tutela dei diritti sociali nella giurisprudenza della Corte costituzionale

Nelle pagine precedenti si è messo in evidenza come la tutela dei diritti sociali presenti limiti abbastanza evidenti in ogni dimensione dell'ordinamento multilivello (seppur a causa di problemi distinti nel contesto nazionale, europeo e internazionale).

46 Fra gli studi più rilevanti sulla 'crisi della legge' nella letteratura italiana v. Meoli 2013; Irti 2016 e Stella 2020.

47 La prospettiva della 'Corte costituzionale legislatore' è stata da ultimo affrontata da Palazzo 2023: 189-218.

48 Per due visioni tra loro contrapposte sul ruolo della giurisprudenza creativa v., da un lato, Ferrajoli 2016: 13-32 (il quale parla di "ribaltamento in sopra-ordinazione della subordinazione dei giudici alla legge) e, dall'altro, Pardolesi, Pino 2017: 113-122 (il quale, riprendendo le parole di Lipari 2017a: 492 s., intende il fenomeno come un "significativo momento di emersione di un processo inarrestabile in cui la teoria delle fonti del diritti trova all'un tempo la sua morte e la sua resurrezione").

49 All'interno della vastissima e imponente letteratura sull'argomento si vedano, tra gli altri, Pinelli 2002: 881-907; Molaschi 2008; Flick 2023: 244-249 e Mangano 2022: 323-334.

La maggior parte degli aspetti critici finora esaminati sembrano tuttavia combinarsi nel momento in cui il soggetto chiamato a far fronte alle diverse istanze risolvibili sul fronte statutale finisce per essere, come anticipato, la Corte costituzionale e non invece il legislatore.

La principale difficoltà che si presenta risulta piuttosto evidente: poiché tali diritti consistono nella maggior parte dei casi in 'pretese a prestazioni', il loro soddisfacimento richiede all'evidenza un costo e – come ricaduta – un bilanciamento fra le diverse istanze delle società e le risorse economiche disponibili. In tale scenario – ed è qui che il problema assume proporzioni di carattere sistemico – qualsiasi giudizio sulla spettanza o meno di un dato diritto a una parte della popolazione non può che tradursi inevitabilmente in una valutazione sul suo 'costo'. Posto che le ricostruzioni tradizionali che hanno inteso circoscrivere il problema del 'costo delle sentenze' ai soli diritti sociali⁵⁰ si scontrano oggi con prospettive più moderne volte a sostenere l'idea per cui, nella sostanza, tutti i diritti finiscono per 'costare'⁵¹ (elevando così il problema a questione di ordine generale), ragioni di coerenza argomentativa suggeriscono delimitare comunque l'analisi alla tutela dei diritti sociali.⁵²

La giurisprudenza costituzionale è stata chiamata già nei suoi primi decenni di attività a individuare meccanismi di contemperamento fra gli interessi economici e il soddisfacimento di diritti che potessero supplire alla 'insostenibile leggerezza' del legislatore.

Con particolare riferimento alla tutela dei diritti sociali, a partire dagli anni Settanta la Consulta ha avvertito la necessità di af-

50 Questa idea è ben descritta da Corso 2014: 277. Sempre secondo la prospettiva dell'Autore: "[i]l diritto di libertà ha un costo quando viene violato; il diritto sociale ha un costo quando viene soddisfatto, e quindi ogni volta che viene esercitato e aspira alla sua attuazione".

51 Pino 2016: 507, secondo cui "[d]unque, tutti i diritti costano. Certo, è vero che per i diritti sociali i costi sono più evidenti, più visibili, mentre per i diritti di libertà i costi sono in qualche modo sommersi (anche se non è sempre così)". La stessa idea è condivisa anche da Luciani 2016a: 8, secondo cui "sarebbe più corretto qualificare tutti i diritti come risorse giuridicamente scarse (nel senso che il loro godimento non è illimitato), condizionate alla disponibilità di risorse economicamente scarse (nel senso che sono le decisioni di bilancio che determinano le opportunità di godimento dei diritti)".

52 Tra i principali contributi volti ad approfondire problema della quantificazione del 'costo' delle pronunce della Consulta si vedano, tra gli altri, Colapietro 1996; Bifulco 2003 e Troisi 2019: 353-366.

frontare il tema attraverso l'elaborazione di un *corpus* di principi specifici costruito sulla base di una combinazione tra il principio di ragionevolezza e quello di gradualità⁵³ (e un utilizzo frequente del potere di modulazione degli effetti nel tempo delle proprie sentenze).⁵⁴

Potendo rinviare l'analisi dell'evoluzione delle molteplici 'tecniche argomentative e decisorie' impiegate dalla Consulta *in subiecta materia* fino al primo decennio degli anni Duemila a trattazioni a più approfondite,⁵⁵ l'analisi proposta intende tenere in considerazione il percorso compiuto dalla giurisprudenza costituzionale a partire dall'indomani della crisi finanziaria del 2008. Come è noto, la crisi globale determinata dallo scoppio della bolla immobiliare statunitense non ha imposto soltanto una rimodulazione complessiva delle priorità e degli assetti dell'Unione,⁵⁶ ma ha anche condotto il legislatore italiano a modificare in senso restrittivo l'art. 81 della Carta attraverso la costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio.⁵⁷ Il Giudice delle leggi è stato così chiamato a trovare un nuovo punto di equilibrio tra due conseguenze antitetiche prodotte dagli stessi eventi: da un lato, la crisi ha inevitabilmente comportato il sorgere di una più intensa richiesta di interventi di tipo assistenziale da parte soprattutto delle fasce più deboli della popolazione; e, dall'altro, essa ha reso quanto mai necessario il rispetto dei vincoli di spesa imposti

53 Come ricordato da Troisi 2019: 355, la gradualità può assumere due distinti significati nel contesto dei diritti sociali. In particolare, con questo termine può farsi riferimento sia al 'grado di realizzazione' di questi diritti che il giudice può stabilire attraverso un bilanciamento tra la prestazione dovuta e gli altri elementi in conflitto (gradualità come 'variabilità' del grado di realizzazione), sia alla progressiva intensificazione del soddisfacimento del diritto sociale (gradualità come 'attuazione parziale' del diritto).

54 Per uno studio recente sull'argomento si veda Zammartino 2021, mentre per una riflessione critica sull'esercizio di tale potere nella recente giurisprudenza del Consiglio di Stato sia consentito invece un richiamo a Matassa 2021: 834-840.

55 Luciani 2016a: spec. 9 s. Più in generale, per ripercorrere i principali interventi della Corte costituzionale in materia si rimanda a Cavallaro 2021: 420 s.

56 Un'efficace ricognizione dei principali interventi europei di risposta alla crisi è offerta da Chiti 2011 e Pitruzzella 2012.

57 Per un approfondimento in chiave critica sul tema si rimanda a Cabras 2012; Dickmann 2012 e Brancasi 2012, mentre sulla formulazione originaria dell'art. 81 della Costituzione si rinvia per tutti a Lupo 2007.

dall'ordinamento europeo ormai tutelati con una disposizione costituzionale dall'alto valore precettivo.⁵⁸

In tale contesto, per quanto sia difficile orientarsi all'interno delle diverse oscillazioni riscontrabili nell'ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale *in subiecta materia*, può evidenziarsi come la Corte non abbia mai abbandonato il ruolo di "garante della protezione del contenuto ragionevole"⁵⁹ di questi diritti. Cionondimeno, pur lasciando ferma l'idea di un nucleo essenziale volto a garantire le necessarie prestazioni sul versante sociale indipendentemente rispetto alla presenza di disposizioni legislative volte a prevederle⁶⁰ (e dunque, in quanto inviolabile, la possibilità di fare valere in giudizio il diritto senza il tramite della legislazione positiva),⁶¹ nell'ultimo decennio il principio di contenimento della spesa pubblica ha acquisito inevitabilmente una nuova centralità nella valutazione della Corte costituzionale. Si pensi, per esempio, al bilanciamento fra tutela della salute e coordinamento della spesa pubblica individuato dalla Consulta nei primi anni dello scorso decennio, quando si è ritenuto che il legislatore statale po-

58 A tale ragionamento potrebbe in astratto obiettarsi come il rispetto dei vincoli di spesa sarebbe dovuto essere un elemento già di per sé 'pregnante' all'interno delle valutazioni del Giudice delle Leggi già prima delle modifiche introdotte con la l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, in funzione degli impegni presi sul fronte eurounitario. Tuttavia, come ricorda Cavallaro 2021: 420: "... se guardiamo all'esperienza interna è questa [il conflitto tra diritti e finanza pubblica] la ragione che ha indotto la Corte costituzionale a formulare la nota teoria dei controlimiti, il cui scopo potrebbe essere appunto quello di arginare l'onda espansiva di una normativa europea che avrebbe finito con l'imporre, anche al nostro giudice delle leggi, il primato dei principi di matrice europea nel bilanciamento con i diritti costituzionalmente protetti". Per un approfondimento sulla teoria dei controlimiti si rimanda, su tutti, a Luciani 2016b.

59 Goldoni 2022: 144. L'Autore giunge a tale conclusione partendo dal presupposto secondo cui "[i]l ruolo della Corte costituzionale nella protezione dei diritti sociali si è fatto più visibile in quanto le capacità e il carisma necessari per porre un argine ai segnali di cambiamento costituzionale provenienti dall'ambiente esterno si possono ritrovare solamente in tale istituzione".

60 La Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima una norma legislativa regionale non idonea ad assicurare il finanziamento del servizio di trasporto degli studenti disabili, osservando che la discrezionalità del legislatore non potesse incidere "sull'indicato «nucleo indefettibile di garanzie» che questa Corte ha già individuato quale limite invalicabile all'intervento normativo discrezionale del legislatore" (Corte cost., sent. 80/2010).

61 Tra i più autorevoli autori che hanno approfondito l'argomento si vedano Zagrebelsky 1992, Rodotà 2012 e Lipari 2017b. Per una ricognizione del dibattito sul tema della tutelabilità diretta in sede di giudizio dei diritti riconosciuti nella Costituzione si veda invece Cavallaro 2018: 104 (e la letteratura ivi citata).

tesse imporre alle Regioni vincoli di spesa “per assicurare l’equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari”.⁶²

Al di là dell’individuazione dei livelli minimi di prestazione, il cui dibattito è oggi più vivo che mai in funzione dell’istituzione di un Comitato tecnico governativo *ad hoc*, negli ultimi anni la Corte ha dimostrato l’intenzione di volere rivalutare in senso ampliativo il carattere ‘finanziariamente condizionato’ dei diritti sociali. In particolare, in occasione di un giudizio ricollegato alla legittimità costituzionale di una norma volta a consentire le risorse destinate a garanzia del diritto allo studio “nei soli limiti della disponibilità finanziaria”,⁶³ la Consulta si è spinta ad affermare che “è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”.⁶⁴ Ancor più di recente, in materia di riconoscimento del diritto alla salute del cittadino, si è affermata l’idea della “trasversalità e primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti finanziari tra Stato e Regioni in tema di finanziamento dei livelli essenziali”.⁶⁵

Risulta difficile comprendere se l’innegabile apertura della Corte costituzionale sia determinata dalla rivalutazione sostan-

62 Si vedano, *ex multis*, le sentenze 91/2012 e 180/2013. Tra le pronunce più significative della Corte in materia di tutela del diritto alla salute v. anche la sent. n. 275 del 2005, nella quale si è affermato che “al pari di ogni altro diritto costituzionale a prestazioni positive, il diritto a trattamenti sanitari, essendo basato su norme programmatiche che impongono al legislatore un obbligo costituzionale all’attuazione della tutela della salute, diviene per il cittadino ‘pieno e incondizionato’ nei limiti in cui lo stesso legislatore, attraverso una non irragionevole opera di bilanciamento fra i valori costituzionali e di commisurazione degli obiettivi conseguentemente determinati alle risorse esistenti, predisponga adeguate possibilità di fruizione delle prestazioni sanitarie”. Cionondimeno, la stessa sentenza sembra poi arretrare di fronte ai limiti ricollegati all’effettiva tutelabilità dei diritti sociali in assenza delle necessarie risorse economiche nella parte in cui evidenzia che “l’esigenza di assicurare la universalità e la completezza del sistema assistenziale nel nostro Paese si è scontrata, e si scontra attualmente, con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario”.

63 Art. 6, comma 2-*bis*, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78, così come modificato dall’art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15.

64 Corte cost., sent. n. 275 del 2016.

65 Corte cost., sent. n. 62 del 2020.

ziale di alcuni valori rispetto ad altri o solo dalla ritrovata (e, occorre sottolineare, ingiustificata) rilassatezza con cui il legislatore – vedendo allontanare lo spettro dell'*austerità* in favore di una nuova solidarietà europea – ha interpretato in anni recenti il principio della sostenibilità del debito pubblico. Ciò non toglie che, al di là dell'indispensabile ruolo svolto dalla Consulta per assicurare l'effettività dei diritti sociali, l'unica strada che potrà ritenersi soddisfacente per raggiungere in astratto livelli minimi di tutela è quella di un'attenta e ponderata programmazione di risorse.

Va rilevato che l'ostacolo più rilevante per raggiungere un grado di protezione soddisfacente di questi diritti non è rappresentato oggi soltanto dalla ricerca del giusto bilanciamento fra le esigenze di sostenibilità finanziaria del Paese e di sostegno attivo al cittadino e neppure dal rapporto di quest'ultime politiche con le risorse economiche disponibili in un dato momento. Costituisce un ostacolo, infatti, anche il mantenimento generazionale di un livello minimo di diritti.⁶⁶

Del resto, reinterprestando l'interrogativo posto da Guido Corso ormai quarant'anni fa, così continuando le future generazioni saranno private della speranza di poter anche soltanto immaginare il (comunque poco realistico) 'miraggio dell'abbondanza' dei diritti nella limitatezza delle risorse.⁶⁷

Bibliografia

Azzena 1998: Azzena L., *L'integrazione attraverso i diritti. Dal cittadino italiano al cittadino europeo*, Torino 1998.

Benvenuti 2013: Benvenuti M., *Diritti sociali*, Milano 2013.

Bifulco 2003: Bifulco D., *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli 2003.

Bin 2018: Bin R., *Critica della teoria dei diritti*, Milano 2018.

66 Per un approfondimento sul tema si rimanda, su tutti, alle recenti riflessioni di Palombino 2022.

67 Il riferimento è a Corso 1981: 784, il quale, facendo esplicito richiamo al lavoro di MacPherson 1973: 236, ha concluso il suo saggio con il seguente interrogativo: "Che cosa giudicheremmo oggi più realistico? Il miraggio dell'abbondanza o il vecchio postulato della scarsità dei beni nella illimitatezza dei desideri?".

- Bobbio 1996: Bobbio N., *Diritti dell'uomo*, in Bovaro M. (a cura di), *Teoria generale della politica*, Torino 1996, 431-466.
- Brancasi 2012: Brancasi A., *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in QC 1, 2012, 108-111.
- Cabras 2012: Cabras D., *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in QC 1, 2012, 111-115.
- Cancilla 2010: Cancilla F.A., *Servizi di welfare e diritti sociali nella prospettiva di un'integrazione europea*, Milano 2010.
- Cavallaro 2018: Cavallaro M.C., *Riflessioni sulle giurisdizioni*, Milano 2018.
- Cavallaro 2021: Cavallaro M.C., *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: appunti sul saggio di Massimo Monteduro*, in *Persona e Amministrazione* 1, 2021, 407-425.
- Cheli 1995: Cheli E., *Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella Costituzione italiana*, in *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, III, Milano 1995, 1773-1796.
- Chiti 2011: Chiti E., *Le risposte alla crisi della finanza pubblica e il riequilibrio dei poteri dell'Unione*, in *Giorn. dir. amm.* 3, 2011, 311-315.
- Cicala 1967: Cicala G., *Diritti sociali e crisi del diritto soggettivo nel sistema costituzionale italiano*, Napoli 1967.
- Civitarese, Halliday 2017: Civitarese S., Halliday S. (a cura di), *Social Rights in the Age of Austerity*, Abingdon 2017.
- Colapietro 1996: Colapietro C., *La giurisprudenza della Corte costituzionale nella crisi dello stato sociale*, Padova 1996.
- Corso 1981: Corso G., *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 3, 1981, 755-784.
- Corso 2014: Corso G., *La protezione costituzionale dei diritti sociali*, in Di Blase A. (a cura di), *Convenzioni sui diritti umani e corti nazionali*, Roma 2014, 275-286.
- Cozzi 2018: Cozzi A.-O., *Perché il pilastro europeo dei diritti sociali indebolisce la Carta europea dei diritti fondamentali*, in QC 2, 2018, 516-518.

- De Búrca, de Witte 2005: De Búrca G., de Witte B. (a cura di), *Social Rights in Europe*, Oxford 2005.
- De Siervo 2001: De Siervo U., *L'ambigua redazione della Carta dei diritti fondamentali nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione Europea*, in *Dir. pubbl.* 1, 2001, 33-56.
- Della Cananea 2014: Della Cananea G., *Lex fiscalis europea*, in *QC* 1, 2014, 7-21.
- Diciotti 2004: Diciotti E., *Sulla distinzione tra diritti di libertà e diritti sociali: una prospettiva di filosofia analitica*, in *QC* 1, 2004, 733-762.
- Diciotti 2006: Diciotti E., *Il mercato delle libertà*, Bologna 2006.
- Dickmann 2012: Dickmann R., *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *federalismi.it* 4, 2012, 1-55.
- Ferrajoli 2001: Ferrajoli L., *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Bari 2001.
- Ferrajoli 2016: Ferrajoli L., *Contro la giurisprudenza creativa*, in *Quest. giust.* 4, 2016, 13-32.
- Ferrera 2018: Ferrera M., *Si può costruire una Unione sociale europea?*, in *QC* 3, 2018, 567-590.
- Flick 2023: Flick G.M., *La tutela costituzionale del malato non autosufficiente: le garanzie sanitarie dei LEA, il "pericolo" dei LEP*, in *Rivista AIC* 2, 2023, 244-249.
- Galetta 2013: Galetta D.U., *La tutela dei diritti fondamentali (in generale, e dei diritti sociali in particolare) nel diritto UE dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 5-6, 2013, 1175-1188.
- Giorgis 2006: Giorgis A., *Diritti sociali*, S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico* III, Milano, 1903-1915.
- Giubboni 2003: Giubboni S., *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna 2003.
- Giubboni 2018: Giubboni S., *L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Pol. dir.* 4, 2018, 557-578.
- Goldoni 2022: Goldoni M., *La materialità dei diritti sociali*, in *Dir. pubbl.* 1, 2022, 141-171.

- Gotti 2021: Gotti G., *L'implementazione partecipata del Pilastro europeo dei diritti sociali: "nuovo inizio" e vecchi problemi*, in *Rivista AIC* 1, 2021, 166-198.
- Grossi 1991: Grossi P., *I diritti di libertà ad uso di lezioni*, Torino 1991.
- Guastini 1994: Guastini R., *Diritti*, in Comanducci P., Guastini R. (a cura di), *Analisi e diritto*, Torino 1994.
- Guazzarotti 2013: Guazzarotti A., *I diritti sociali nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1, 2013, 9-46.
- Guazzarotti 2014: Guazzarotti A., *Il ruolo dei diritti sociali (e dei giudici) nella "costituzionalizzazione dell'Unione europea*, in *DPCE* 1, 2014, 55-75.
- Irti 2016: Irti N., *Un diritto incalcolabile*, Torino 2016.
- Katrourgalos 2009: Katrourgalos G.S., *The justiciability of social rights: the universalization of the European exception*, in *Eur. rev. publ. law* 4, 2009, 1481-1509.
- Lener 1966: Lener S., *Lo stato sociale contemporaneo*, Roma 1966.
- Lipari 2017a: Lipari N., *Giudice legislatore*, in *Foro it.* 1, 2017, 492-493.
- Lipari 2017b: Lipari N., *Il diritto civile tra legge e giudizio*, Milano 2017.
- Losana 2023: Losana M., *La Carta di Nizza e la tutela multilivello dei diritti sociali*, in *federalismi.it* 5, 2023, 27-52.
- Luciani 1980: Luciani M., *Il diritto costituzionale alla salute*, in *Dir. soc.* 4, 1980, 769-811.
- Luciani 2000: Luciani M., *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Pol. dir.* 3, 2000, 367-405.
- Luciani 2016a: Luciani M., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC* 3, 2016, 1-18.
- Luciani 2016b: Luciani M., *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Rivista AIC* 2, 2016, 1-20.
- Lupo 2007: Lupo N., *Costituzione e bilancio. L'articolo 81 della Costituzione tra attuazione, interpretazione e aggiramento*, Roma 2007.
- Lupo 2023: *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea*, in *Dir. pubbl.* 3, 2023, 729-755.

- Maccabiani 2018: Maccabiani N., *Il duplice “stress test” del Pilastro europeo dei diritti sociali nell’UEM in via di completamento: nuove iniziative, vecchie questioni*, in *federalismi.it* 24, 2018, 2-37.
- MacPherson 1973: MacPherson C.B., *Democratic Theory: Essays in Retrieval*, Oxford 1973.
- Mancini 1998: Mancini F., *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell’ordinamento delle comunità europee*, in *DCSI* 1986, 587-601.
- Manganaro 2022, Manganaro F., *Dalla cittadinanza alle cittadinanze. Questioni su un concetto poliformico*, in *ambientedi-ritto.it* 4, 2022, 323-334.
- Matassa 2021: Matassa M., *Il Consiglio di Stato “immagina” il nuovo regime giuridico delle concessioni demaniali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 5-6, 2021, 825-845.
- Meoli 2013: Meoli C., *Il declino della legge statale*, Roma 2013.
- Merusi 1990: Merusi F., *Servizi pubblici instabili*, Bologna 1990.
- Molaschi 2008: Molaschi V., *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Torino 2008.
- Monteduro 2020: Monteduro M., *Doveri inderogabili dell’amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in *Persona e Amministrazione* 2, 2020, 543-596.
- Morana 2013: Morana D., *I diritti a prestazione in tempo di crisi: istruzione e salute al vaglio dell’effettività*, in *Rivista AIC* 4, 2013, 1-12.
- Moyn 2018: Moyn S., *Not enough. Human Rights in an Unequal World*, Cambridge (MA) 2018.
- Palazzo 2023: Palazzo N., *La Corte costituzionale legislatore*, in *Riv. trim dir. pubbl.*, 1, 2023, 189-218.
- Palombino 2022: Palombino G., *Il Principio di equità generazionale. La tutela costituzionale del futuro*, Milano, 2022.
- Pardolesi, Pino 2017: Pardolesi R., Pino G., *Post-diritto e giudice legislatore. Sulla creatività della giurisprudenza*, in *Foro it.* 5, 2017, 113-122.

- Patroni Griffi 2022: Patroni Griffi F., *Costituzioni, diritti e giudici nello scenario dell'integrazione europea*, in *Dir. pubbl. eur. (online)* 2, 2022, 57-70.
- Pavolini, Raitano 2015: Pavolini E., Raitano M., *L'Europa mediterranea fra diritti sociali e crisi economica: il welfare state ai tempi dell'austerità. Un'introduzione*, in *Meridiana* 83, 2015, 9-30.
- Peces-Barba Martínez 2000: Peces-Barba Martínez G., *Diritti sociali: origini e concetto*, in *Soc. dir.* 1, 2000, 33-51.
- Perfetti 2013: Perfetti L.R., *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Dir. pubbl.* 1, 2013, 61-130.
- Pergolesi 1953: Pergolesi F., *Alcuni lineamenti dei diritti sociali*, Milano 1953.
- Pinelli 2002: Pinelli C., *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m Cost.)*, in *Dir. pubbl.* 3, 2002, 881-907.
- Pino 2016: Pino G., *Diritti sociali. Per una critica di alcuni luoghi comuni*, in *Ragion Pratica* 2, 2016, 495-517.
- Pitruzzella 2012: Pitruzzella G., *Chi governa la finanza pubblica in Europa?* in *QC* 1, 2012, 9-49.
- Pitruzzella 2023: Pitruzzella G., *Identità, linguaggio e integrazione europea*, in *Rivista AIC* 1, 2023, 107-122.
- Poggi 2016: Poggi A.M., *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione Europea*, in *Rivista AIC* 1, 2017, 1-16.
- Rodotà 2012: Rodotà S., *Il diritto di avere diritti*, Bari 2012.
- Romano 1969: Romano S., *La crisi dello Stato*, Milano 1969.
- Rovagnati 2009: Rovagnati A., *Sulla natura dei diritti sociali*, Torino 2009.
- Salazar 2000: Salazar C., *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie, della Corte costituzionale a confronto*, Torino 2000.
- Schiavello 2000: Schiavello A., *Principio di eguaglianza: breve analisi a livello concettuale e filosofico-politico*, in *Ragion Pratica* 14, 2000, 65-79.

- Spadaro 2011: Spadaro A., *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC* 4, 2011, 1-23.
- Stella 2020: Stella G., *Crisi della legge e potere del giudice*, Sesto San Giovanni 2020.
- Torchia 2002: Torchia L., *Sistemi di welfare e federalismo*, in *QC* 4, 2002, 713-740.
- Troisi 2019: Troisi M., *La quantificazione del «costo» delle pronunce della Corte costituzionale in materia di diritti*, in *Riv. dir. sic. Soc.* 2, 2019, 353-366.
- Vasak 1977: Vasak K., *A 30 years struggle. The sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights*, in *The UNESCO Courier* 1977, 29-32.
- Zagrebelsky 1992: Zagrebelsky G., *Il diritto mite*, Torino 1992.
- Zammartino 2021: Zammartino F., *Corte costituzionale e nuovi sviluppi sulla modulazione temporale degli effetti delle sentenze di annullamento*, in *Nuove Autonomie* 2, 2021, 359-376.