



ANTONIO D'ALOIA  
I DIRITTI SOCIALI NELL' ATTUALE MOMENTO COSTITUZIONALE\*

1. Non è la prima volta che ho l'opportunità di confrontarmi con il tema dei diritti sociali, che è la proiezione più immediata, e al tempo stesso fragile, del principio di eguaglianza; rappresentano di questo uno strumento irrinunciabile, pur non esaurendo lo spettro delle possibili declinazioni della ricerca dell'eguaglianza. Insomma, l'eguaglianza non è *solo* 'diritti sociali'; nondimeno, i due termini costituiscono una sequenza necessaria.

Parlare però di diritti sociali in questa fase della storia nazionale ed europea ha un impatto diverso. Siamo in contesto 'oggettivamente' nuovo, direi pericolosamente 'nuovo'.

Le relazioni, il dibattito che si è sviluppato nella sessione che ho avuto l'onore di coordinare, hanno avuto sullo sfondo, e non poteva che essere così, il quadro inedito imposto da questa devastante (e ormai perdurante) crisi economico-finanziaria [v., per tutti, N. Roubini, S. Mihm, *La crisi non è finita*, Milano, 2010], e dalla sua capacità (non solo potenziale) di alterare il ritmo ordinario delle politiche e dei meccanismi istituzionali, fino al punto da produrre esiti di ridefinizione degli assetti costituzionali: sul piano formale (si pensi, quanto a noi, alla introduzione in Costituzione del 'pareggio di bilancio', alla pesante rimodulazione del sistema autonomistico, agli interventi 'legislativi' sui temi del diritto del lavoro e delle pensioni), e su quello sostanziale (con l'anomalia del governo 'tecnico' [v., in tema, T. E. Frosini, *Anatomia e anomalia di un governo tecnico*, in *Rass. Parl.*, 3/2012, 615 ss.]).

Siamo davvero di fronte ad un mutamento di scala, che cambia o almeno obbliga a rimettere in discussione le condizioni di fondo di un modello, e che non può essere ridotto alla sua componente quantitativa.

*This time is different*, è il titolo di un interessante volume di C. Reinhart [Princeton, 2011] su questa crisi. Ed è effettivamente così: questa volta non è una delle tante crisi che hanno attraversato il mondo globalizzato negli anni '80 e '90 del XX secolo, colpendo di volta in volta, e con ricadute non omogenee sul piano della gravità, Paesi del sud-est asiatico, la Russia, l'Argentina, il Brasile.

Nemmeno può essere paragonata, la situazione che stiamo vivendo, alla vicenda post-Maastricht, dove pure cominciarono a delinearsi con una certa nettezza problemi e fenomeni (l'entità del debito pubblico, la difficile sostenibilità delle nostre finanze), che evidentemente, in questi anni, sono rimasti senza risposta, o hanno avuto risposte insufficienti, inadeguate.

Anche allora ci fu una letteratura (in alcuni casi molto interessante) sulla 'crisi dello Stato sociale' [cfr. per tutti C. Colapietro, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996], e la giurisprudenza costituzionale avviò un percorso di riflessione (che continua tuttora, e che certo non può risolversi una volta per tutte) sul raccordo tra diritti sociali (eguaglianza sostanziale) ed equilibrio finanziario [M. Benvenuti, *Diritti sociali*, in *Digesto delle disc. Pubbl.*,

---

\* RELAZIONE DI SINTESI DELLA I SESSIONE

agg., vol. \*\*\*\*\*, Torino, 2012, 270 ss.], su come individuare un nucleo (o contenuto) minimo, essenziale, di questi diritti, sugli strumenti e sulle risorse procedurali da utilizzare per questo complesso bilanciamento (si pensi alle ‘additive di garanzia’ che prendono il posto delle più aggressive ‘additive di prestazione’).

Quella era una crisi di ‘asimmetria’ rispetto ad un modello che veniva affermato come necessario per permettere l’esperienza della moneta unica. Ma appunto, la sfida era essenzialmente quella di rimettersi in linea con i criteri di questo modello, o almeno di riorientare verso quella direzione (finanze stabili, deficit sostenibile, riduzione del debito), senza compromettere il livello indeclinabile del progetto costituzionale di eguaglianza sostanziale, le proprie strategie di politica economica e sociale,

Non era un impegno facile, e tuttavia veniva a cadere in un momento in cui c’erano prospettive e indicazioni di crescita economica, e gli strumenti da mettere in campo sembravano molti e consistenti (basti pensare all’avvio del processo di ‘privatizzazione’ delle partecipazioni statali).

Oggi il tema è completamente un altro. Abbiamo scoperto, non so quanto improvvisamente o quanto abbiamo fatto finta o sperato di non capire, la fragilità di non dipendere più nemmeno da quello che riusciamo a fare. Non c’è dubbio, anche solo guardando a quest’ultimo anno, che stiamo facendo, come Paese, sforzi enormi per fronteggiare questa crisi. I riflessi sociali di politiche che appaiono (o vengono proposte come) sostanzialmente ‘obbligate’ sono durissimi, e tutto questo potrebbe non servire; nel senso che la stabilità finanziaria del nostro Paese continua a dipendere altresì dalla fiducia e dalla disponibilità di chi può comprare i nostri titoli del debito pubblico, e da valutazioni che riguardano anche quello che fanno altri Paesi.

Fuori dalla cronaca di politica economica, emergono problemi effettivamente ‘nuovi’ nella portata e nell’intensità delle possibili conseguenze, rispetto ai quali va probabilmente ridefinita anche la funzione storica del costituzionalismo, che è quella di limitare il potere, da quello del monarca ‘assoluto’, alle maggioranze parlamentari, agli stessi poteri privati, come attestano le norme sulla tutela dei lavoratori e dei loro diritti.

Oggi dobbiamo chiederci chi sono queste nuove figure (le agenzie di rating [v. C. Pinelli, *L’incontrollato potere delle agenzie di rating*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 1 giugno 2012], i fondi sovrani), come è possibile controllarne il potere e l’enorme forza condizionante rispetto ai processi costituzionali materiali, indurli ad operare in condizioni di trasparenza, concorrenza, assenza di conflitti di interessi [cfr. le interessanti osservazioni in tema contenute nel libro di F. Rampini, *Non ci possiamo più permettere uno Stato sociale. Falso!*, Roma-Bari, 2012, 39-40], lealtà verso le basi costituzionali della convivenza civile, in cui la dignità sociale e l’eguaglianza sostanziale giocano un ruolo decisivo ed insostituibile.

Massimo Luciani, con la consueta chiarezza, ci avverte che è in atto uno scontro fortissimo tra poteri economici e poteri politici, che attende di essere interpretato, capito, in qualche modo affrontato.

Come è stato possibile arrivare a questo livello? Cosa si può fare oggi per attenuare almeno i tratti più ‘violenti’ di questo fenomeno?

Se volessimo cercare un parallelo, anche se la storia non concede quasi mai repliche, viene da pensare più alla crisi del 1929: molti lo hanno scritto e sottolineato in questi mesi.

Ed è vero, come dice G. Razzano, che dopo la crisi del ’29 c’è stata (con maggiore stabilità e fortuna rispetto all’esperimento di Weimar) la grande stagione del costituzionalismo sociale e democratico; ma non subito dopo. La via d’uscita da quella crisi fu, in prima battuta, un’altra, ed è stato uno dei più tremendi ‘buchi neri’ della storia europea e mondiale.

2. La drammaticità inedita del contesto che abbiamo davanti si impone come una premessa al tentativo di rappresentare il quadro costituzionale e sovranazionale dei diritti sociali.

Quello che chiamiamo il ‘quadro costituzionale’ di un Paese, la sua esperienza costituzionale - perché la Costituzione è, e non può non essere, “forma plasmata che si sviluppa vivendo” [così M. Rosenfeld, *Interpretazioni. Il diritto tra etica e politica*, trad. it., Bologna, 2000] - vive anche (anzi

è inevitabile che sia così) di questi elementi materiali, li subisce in un certo senso anche quando sembra affermare un diverso paradigma.

Dobbiamo prendere atto che c'è una storia che 'scorre', e che modella il campo su cui siamo chiamati a giocare la nostra partita, che è una partita che investe tutta intera la teoria democratica e la sua pur varia ed irriducibile esperienza.

Dentro questo orizzonte, che peraltro cade in una situazione già solcata da profonde diseguaglianze che vanno ad acuirsi sempre di più (i dati sulla distribuzione del reddito e sulla mobilità sociale evidenziano una società sempre più 'a clessidra', "divisa tra un vertice di privilegiati e una base sempre più ampia di cittadini il cui potere d'acquisto perde terreno" [così ancora F. Rampini, *op. cit.*, 9]), le domande alle quali le due relazioni hanno provato a rispondere e che contemporaneamente ci hanno posto, sono: come incide tutto questo sui diritti sociali? Quali soluzioni è possibile mettere in pratica? Chi può farlo?

Partirei proprio da questo ultimo interrogativo, che attraversa entrambe le due relazioni 'generali' (di Razzano e Tega), perché dietro il 'quadro' costituzionale e sovranazionale, un tema forte –posto anche da alcuni interventi (penso a Staiano, Azzariti)- è quello del livello istituzionale più idoneo a fronteggiare l'emergenza.

La realtà evidenzia un paradosso: gli Stati possono fare poco, soprattutto quelli economicamente più deboli ed esposti alla crisi finanziaria e al rischio di insostenibilità dei debiti pubblici; d'altro canto, l'UE ancora non riesce o non vuole dare una svolta al suo ruolo, prendere in mano la responsabilità diretta e principale della gestione della crisi e dei modi per uscirne.

Eppure, si percepisce che siamo ad un punto cruciale del 'cammino europeo', in cui non bastano più i vecchi adattamenti funzionalisti. O si determina un salto di qualità verso un'integrazione che recuperi la divaricazione non più sostenibile tra una moneta unica e l'assenza di un sistema (di regole comuni vincolanti, di indirizzi politici unitari nel campo economico e sociale, di istituzioni forti) capace di difenderla e di reggerne il peso, anche a costo di prendere atto che c'è una frattura sempre più visibile, che non può non avere una conseguenza istituzionale, "tra quelli che vogliono (o credono di poter avere) in futuro la moneta unica, e quelli che non la vogliono (o non credono di poterla avere)" [cfr. da ultimo, le chiare annotazioni di M. Bordignon, *Europa. La casa comune in fiamme*, Bologna, 2012, 20-21, 45-46, 107 ss.]; oppure, il rischio non è solo per la tenuta dell'Euro (per la risorsa tecnica della moneta), ma quello, ben più grave, di una perdita di senso del progetto europeo nella complessità della sua dimensione.

Non sono un segnale positivo, da ultimo, le forti difficoltà e resistenze che sta incontrando il tentativo di intensificare l'unione monetaria e di bilancio, e prima ancora l'unione bancaria [v. ora, la Comunicazione della Commissione Europea del 28 novembre 2012, dal titolo "*A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate*"; un primo importante passo sulla strada per l'unione bancaria c'è stato il 12 dicembre 2012 con l'accordo sulla vigilanza e sulla supervisione nei confronti delle banche c.d. 'sistemiche']; e, su un piano diverso, l'intensificarsi del rischio di un disimpegno del Regno Unito dal progetto 'Europa' [cui è dedicato l'editoriale dell'*Economist* dell'8 dicembre 2012: "Goodbye Europe"].

Allo stesso modo, l'Europa che riuscirà a venir fuori da questa crisi (ma su questo tema non posso soffermarmi molto) dovrà essere molto diversa da quella che oggi ha in un certo senso messo all'angolo le strutture rappresentative (il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali), che si è rinchiusa in una *governance* troppo asimmetrica, incentrata su alcuni Stati e sugli apparati della burocrazia amministrativa e finanziaria.

Staiano, nel suo intervento, ha opportunamente sostenuto che i Parlamenti non possono non essere il luogo, la stanza di compensazione dove risanare (così si esprime) la frattura tra processi di universalizzazione dei diritti e garanzia dei diritti sociali, i quali, se per un verso hanno sempre rappresentato uno dei problemi più significativi del processo di integrazione, su un piano diverso potrebbero diventare un punto decisivo della credibilità dell'esperimento europeo di fronte alle opinioni pubbliche nazionali.

La tradizionale questione della legittimazione democratica, a questa stregua, non è semplicemente una questione di competenze formali dei Parlamenti, ma di possibilità di una riflessione pubblica su quali sacrifici debbano essere imposti, per quali scopi, e a quali soggetti o categorie [è J. Habermas, *Questa Europa è in crisi*, Roma-Bari, 2012, 80-81, a sottolineare che “*Una solidarietà civica estesa all’intera Europa non può formarsi se fra gli Stati membri, dunque nei punti di rottura nazionale costituiti dal debito, si consolidano strutturalmente le ineguaglianze sociali. L’Unione deve garantire quello che la Costituzione della Repubblica Federale di Germania chiama l’uniformità delle condizioni di vita*”].

In sostanza, deficit sociale e deficit democratico (come ben sottolinea Tega) sono parti di uno stesso problema, o ‘limite’, del processo di integrazione europea; proprio perché i modelli di welfare non si riducono ad essere semplicemente formule giuridico-normative, ma fenomeni complessi, dietro i quali ci sono interessi e forze collettive, contesti e spinte sociali, lotte (vedi gli interventi di Luciani, e Azzariti).

I diritti sociali, allora, contano anche in quanto poggiano su basi e condizioni di forza extra-giuridiche, hanno bisogno di una cultura sociale che li alimenti e li sostenga. In questo senso, molto acutamente alcuni interventi (ancora Tega e Azzariti), hanno sottolineato il rischio che portare semplicemente ‘in alto’ questi diritti, senza intervenire su questa nuova dimensione, potrebbe significare una fuoriuscita dal loro ‘ambiente’ di riferimento, con il risultato di costringerli a bilanciamenti ai quali non sono abituati nell’ordinamento ‘nazionale’.

L’esempio che viene portato, per giustificare questa preoccupazione, è quello delle sentenze Viking e Laval della Corte di Giustizia, in cui la libertà sindacale, i diritti collettivi dei lavoratori (in particolare il diritto di sciopero), vengono sì affermati come elementi fondamentali del quadro ‘costituzionale’ europeo (anche prima della piena efficacia giuridica della Carta di Nizza), ma contemporaneamente subiscono un bilanciamento non favorevole con i tasselli ‘storici’ del mosaico comunitario: la libertà di circolazione e di stabilimento, l’iniziativa economica delle imprese, nello specifico il diritto di spostarsi alla ricerca delle condizioni più favorevoli sul piano delle relazioni industriali [si veda, tra i moltissimi contributi su queste decisioni, M.V. Ballestrero, *Le sentenze Viking e Laval: la Corte di Giustizia “bilancia” il diritto di sciopero*, in *Lavoro e Diritto*, n. 2/2008, 371 ss.].

3. Ad ogni modo, le due dimensioni richiamate nel titolo di questa sessione si intersecano ormai profondamente. Più che di due ‘quadri’, appare più corretto parlare di due versioni dello stesso quadro; e tra queste due versioni, quella costituzionale interna, e quella sovranazionale, può dirsi che abbia prevalso, almeno finora, un movimento (tuttora parziale) di convergenza, e, in particolare, la progressiva acquisizione nel diritto europeo di quella dimensione sociale che sembrava carente nella originaria impostazione del Trattato di Roma, ma che forse era già implicita nel fatto che interessarsi del mercato non poteva poi non condurre ad affrontare il problema delle sue distorsioni e delle ineguaglianze che ne derivano.

Conosciamo tutti le tappe principali di questo cammino, su cui la relazione di Diletta Tega si sofferma molto accuratamente, non mancando di rilevare che è stato un processo faticoso, non privo di elementi di opacità in alcuni passaggi di avanzamento, legati certamente al fatto che mentre le libertà economiche sono nei Trattati fin dall’inizio del ‘percorso’ europeo (fanno parte cioè della Costituzione ‘storica’ europea), non è così per i diritti sociali, che entrano nello spazio giuridico europeo principalmente come elemento delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, che però su questo terreno sono molto diversificate, soprattutto nell’Europa a 27 Stati, molti dei quali (come rileva attentamente L. Gallino [in *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, Roma-Bari, 2012, 128]) “*hanno una storia economica, politica e sociale ben diversa dai paesi dell’Europa Occidentale*”. Questo spiega alcune perduranti debolezze del c.d. modello sociale europeo, il suo strutturarsi attraverso strumenti non vincolanti, a bassa capacità armonizzatrice, la frammentarietà di politiche che ancora non paiono sufficienti a delineare un sistema.

Un ruolo decisivo lo ha svolto, come in altri settori tematici, la Corte di Giustizia, con una giurisprudenza che ha saputo ‘estrarre’ dal principio di non discriminazione tutta una serie di implicazioni e di contenuti che hanno finito prima con l’occupare tutto lo spazio del lavoro (oltre i profili retributivi, oltre il lavoro privato), poi con il superare la stessa dimensione meramente economica, come dimostrano tutta una serie di pronunce, che in questa sede possono essere appena ricordate (Defrenne I e II, Kreil, P.S., Maruko, Martinez Sala, Zambrano), in cui la declinazione dell’istanza antidiscriminatoria arriva a toccare profili essenziali della cittadinanza e della identità personale (penso alle decisioni sui diritti del lavoratore transessuale, o sui diritti delle coppie tra persone dello stesso sesso).

Non ha fatto tutto da sola, la giurisprudenza. Quello che si è venuto a determinare, in realtà, è stato una sorta di circolo ‘virtuoso’ in cui l’elaborazione del Giudice comunitario ha favorito (e talvolta ha ‘subito’ in senso positivo: emblematico il tema delle azioni positive per la pari opportunità tra uomo e donna, in cui la Corte di Giustizia ha dovuto in un certo senso rivedere la sua iniziale posizione sotto la spinta della pressione delle istituzioni politiche, e dell’introduzione nel Trattato di Amsterdam dell’ammissibilità di ‘misure specifiche di vantaggio’ per il sesso sottorappresentato) il rafforzamento del progetto di eguaglianza e dell’idea di protezione sociale, con Maastricht, ma soprattutto con il Trattato di Amsterdam.

E infine, con il capitolo della Carta dei diritti fondamentali, dove appunto tra questi, cioè tra i diritti e le posizioni soggettive qualificate come “fondamentali”, troviamo riproposte finalità solidaristiche e di eguaglianza attraverso schemi e principi non lontani –al netto di alcune differenze linguistiche, che tuttavia non sarebbe corretto enfatizzare- da quelli del costituzionalismo ‘sociale’ statale del secondo ‘900.

La giustizia sociale, la protezione sociale, l’economia “sociale” (e non solo fortemente competitiva) di mercato diventano parti di un disegno complessivo europeo che non può e non vuole eludere la questione dell’eguaglianza. La stessa cittadinanza europea si mostra idonea a generare implicazioni sostanziali che sostengono e producono il riconoscimento di diritti anche per cittadini economicamente non attivi, e a prescindere dal requisito dell’autosufficienza economica (si vedano ancora le sentenze Martinez Sala e Zambrano).

Allora, fermo restando che il welfare, la sua strutturazione, rimane ancora un problema essenzialmente nazionale, con alcune eccezioni (come ad esempio le politiche antidiscriminatorie); che, insomma, la funzione redistributiva continua ad essere statale (e qui –come rileva attentamente Staiano- sconta anche la debolezza legata al fatto che i presupposti economici della redistribuzione non sono più ‘immobili’ all’interno dei confini territoriali dell’ordinamento statale), non può negarsi che questo avvicinamento tra le due dimensioni (interna e sovranazionale), questa circolarità di influenze tra i due ordinamenti, ha certamente attenuato il rischio, paventato già all’epoca di Maastricht, di una sottrazione del mercato ad ogni disponibilità correttiva o riequilibratrice della politica, o di pesanti riduzioni delle politiche di welfare (nella relazione di Tega, viene secondo me accertamente evidenziato che i problemi della dimensione sociale dell’UE sono inseparabili da quelli nazionali; i problemi non derivano tanto più da conflitti *sui e dei* principi, ma sono legati ad una dispersione di interventi tra sfere di governo, apparati giudiziari, e da una politica che è in grande difficoltà nel ridisegnare in modo credibile un progetto di eguaglianza per le esigenze di questo tempo).

Certo, la fase storica che stiamo vivendo ci mette di fronte a seri pericoli di contrazione della spesa sociale. Alcune cose sono già reali e percepibili; d’altro canto, non si può escludere che proprio strumenti come il Fiscal Compact rischiano di essere un macigno insostenibile sulla strada della difficile ricerca, da parte degli Stati, di un nuovo equilibrio tra politiche di realizzazione dei diritti sociali e sostenibilità finanziaria delle medesime.

Questo però non è la conseguenza della scelta europea, o della sua intensificazione con la moneta unica, quanto piuttosto della sua incompiutezza, e di alcune condizioni oggettive alle quali abbiamo sciaguratamente concorso.

Non mi ha mai convinto l'idea che tutta la costruzione della sostenibilità finanziaria dei diritti, e soprattutto di quelli basati su prestazioni economiche e di servizi, la necessità di tener conto di esigenze di stabilità del bilancio, provenga o sia stata imposta unicamente dal 'cammino' europeo; che senza di questo, noi avremmo potuto continuare a fare tutto quello che volevamo, e a considerare il bilancio una semplice variabile tecnica, da manipolare liberamente, delle politiche sociali.

4. Dal mio punto di vista, e mi pare che questa impostazione sia centrale anche nella relazione di Giovanna Razzano, efficienza economica, equilibrio finanziario, sostenibilità, tutela del risparmio, concorrono a definire il nostro progetto costituzionale di eguaglianza.

La *grundnorm* rappresentata dal secondo comma dell'art. 3, che certamente è e deve rimanere il punto di attrazione di tutto quello che facciamo sul terreno della dignità sociale e dell'eguaglianza effettiva delle persone, e del tentativo di rincorrere e di sfidare le metamorfosi della diseguaglianza e della debolezza sociale (che si ripropongono in forme e contesti sempre diversi: si pensi al tema dell'innovazione tecnologica e al suo uso sociale, affrontato nell'intervento di Pampalone), ma non può essere un jolly totalmente sganciato da ogni legame con altri riferimenti costituzionali [sia consentito, sul punto, rinviare ad A. D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, Padova, 2002].

Il progetto costituzionale di 'rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale' convive con il modo di produzione capitalistico [M. Luciani, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle disc. Pubbl.*, vol. V, Torino, 1990, 376], con altri principi-valori come merito e parità di trattamento, con il fatto che il prelievo fiscale (la solidarietà tributaria) non può essere eccessivo, ma deve trovare un giusto temperamento tra progressività del sistema tributario e capacità contributiva, con l'equilibrio finanziario e di bilancio: tutti elementi che hanno anch'essi un rilievo costituzionale.

Il punto nodale è trovare una sintesi, un modo di realizzare il massimo possibile di tutela sociale senza rompere questa delicata contestualità, e senza poterne prescindere, come se questi elementi fossero una semplice cornice adattabile a piacimento.

In questa ricerca di come ridefinire un'eguaglianza effettiva e sostenibile, capace di coniugare la realizzazione delle fondamentali istanze di eguaglianza e di solidarietà con altri valori pure inseriti (sia pure con un pregio assiologico non paritario [C. Salazar, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Torino, 2000, 130]) nel contesto costituzionale, come l'equilibrio finanziario, i limiti all'utilizzazione dello strumento fiscale come meccanismo principale di recupero delle risorse, la tutela del risparmio, il buon andamento della Pubblica Amministrazione, credo che un contributo nuovo e importante possa venire dalla clausola dei livelli essenziali (introdotta nel 2001 all'art. 117, co. 2, lett. m)), dalla sua traduzione attuativa.

Perseguire la protezione del nucleo essenziale di un diritto significa porsi il problema dell'effettività e dell'adeguatezza dei livelli di tutela, nella consapevolezza che il problema della sostenibilità finanziaria delle politiche pubbliche, e quindi anche delle politiche attuative di diritti e istanze redistributive, è un livello di legittimazione del sistema costituzionale, e un presupposto indispensabile (e non solo come limite) ad un ordinato svolgimento delle stesse politiche di eguaglianza e di promozione umana [Vedi L. Cassetti, *Stabilità economica e diritti fondamentali*, Torino, 2002, 100 ss., 196 ss.].

Soprattutto oggi appare chiaro che una gestione economicamente irresponsabile, un debito pubblico eccessivo, rischiano di determinare una rottura di quegli stessi principi di solidarietà sociale che apparentemente puntano a realizzare, peraltro addossando alle generazioni future oneri economici che possono rendere difficilmente sostenibile il mantenimento di un adeguato livello di politica distributiva.

A questa stregua, il tema dei livelli essenziali rivela implicazioni e significati che superano una dimensione meramente finanziaria. Può essere invece una risorsa del principio di 'sostenibilità', e più in generale un 'veicolo' di ridefinizione del sistema del *welfare* non solo sul piano delle

prestazioni, degli istituti, dei modelli di protezione, quanto su quello –non meno decisivo– di una ‘ricollocazione’ dentro il discorso dei diritti sociali, del piano dei doveri e della moralità dei comportamenti individuali [ancora molto attuali sono le riflessioni di G. Mor, *Il riordino della sanità nella crisi dello Stato sociale e della Costituzione materiale*, in *Le Reg.*, 1994, 989], affiancando alla prospettiva macroeconomica (quante risorse, come trovarle), quelle (profondamente connesse alla prima, ed idonea ad avere sulla stessa una notevole ricaduta, in negativo come in positivo) della micro-allocazione delle risorse, della razionalità e del controllo responsabile delle prestazioni, della responsabilità per la spesa, della ristrutturazione delle procedure e degli apparati amministrativi per creare condivisione, coinvolgimento informato degli utenti, ‘identificazione’ rispetto agli interessi collettivi, generali, disincentivazione dei comportamenti ‘consumeristici’, particolarmente gravi soprattutto nel comparto sanitario.

5. Per riassumere questa parte dell’intervento, si possono certamente condividere le critiche alla legge cost. 1/2012 che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio. Staiano lo chiama un “errore inevitabile” al punto in cui siamo arrivati [Per L. Gallino [in *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, Roma-Bari, 2012, 62, “*Il dramma politico, sociale ed economico del nostro tempo e del nostro paese consiste precisamente nell’aver costruito –su basi politiche, legislative, normative, oltre che industriali e finanziarie– una situazione in cui le alternative, alla fine, davvero non ci sono più*”].

In effetti, la formulazione del nuovo art. 81 rischia di produrre elementi di rigidità, in particolare per quanto riguarda l’attivazione della procedura di deroga al pareggio di bilancio (con la previsione della maggioranza assoluta); senza contare la difficoltà di capire quali potranno essere gli effetti concreti di questa riforma, anche alla luce dei vincoli del Fiscal Compact.

Ad ogni modo, quello che voglio dire è che con un debito pubblico così enorme e incontrollato, noi abbiamo tradito anche la Costituzione, non solo i vincoli europei; rinunciando per troppo tempo alla stabilità economica, abbiamo alla fine esposto proprio i diritti sociali fondamentali, ad un rischio che purtroppo assume tratti sempre più concreti e visibili, di compressione,.

Dietro il problema dell’equilibrio finanziario non ci sono solo ragioni tecniche, numeri, dati contabili. La questione intergenerazionale è stata per troppo tempo ingiustamente elusa.

In più punti della sua relazione, Giovanna Razzano richiama con argomenti condivisibili questo tema, anche quando insiste sulla rilevanza della famiglia, che è certamente il ‘luogo’ dove ci si abitua a pensare ‘intergenerazionalmente’, come termine da valorizzare nella ristrutturazione delle politiche sociali.

Non è questa la sede per riprendere la discussione sulle forme soggettive in cui si ripropone l’istanza della giustizia intergenerazionale (diritti, interessi, doveri delle generazioni presenti). Quello che mi sembra indubbio è che il conflitto è esploso. La linea del tempo si è tremendamente accorciata.

Un solo dato può servire ad illustrare questa affermazione: oggi noi diciamo a tanti ragazzi che possiamo fare poco, che non abbiamo risorse adeguate per la scuola, la ricerca, la promozione dell’occupazione; contemporaneamente, ogni anni quasi 100 miliardi di euro scompaiono nella voragine del solo servizio del debito, servono cioè a pagare semplicemente gli interessi.

Allora, senza dover chiarire se sia un problema di diritti/interessi delle generazioni future o di doveri delle generazioni (di volta in volta) attuali, mi sembra si possa dire che in questa rimozione del futuro (che evidenzia anche una crisi di rappresentanza non solo politica, di quegli interessi che non sono già nel mondo del lavoro), la politica di questi anni ha finito paradossalmente per mettere a rischio anche il passato, le sue conquiste, la grande eredità del costituzionalismo sociale e democratico del secondo novecento.

Non si vuole contestare o negare che la politica deve pensare al presente, guardare ai problemi *qui e ora*. Non può però dimenticare che i grandi ‘progetti’ costituzionali, che vanno realizzati senza pretese di assolutezza perché le risposte perfette e valide una volta per tutte non esistono, meno che mai in un ambito mutevole ed inafferrabile come quello della ricerca di eguaglianza,

devono potersi trasmettere, conservare dinamicamente, perché hanno intrinsecamente un profilo intergenerazionale; e in questo modo si finisce per lavorare meglio anche per i diritti dell'oggi.

6. Una parte del dibattito si è poi concentrata sull'«altra Europa», quella del sistema 'convenzionale', dove spicca ormai un ruolo sempre più protagonista e 'pervasivo' della Corte Edu (ma anche di altri organismi, come il Comitato Europeo dei diritti sociali [in tema, v. G. Guiglia, *Prospettive della Carta Sociale Europea*, in Jus, 2012]).

Molto interessante, su questo segmento tematico, è stata la relazione di Guazzarotti che, mettendo a confronto la giurisprudenza costituzionale con gli orientamenti della Corte europea dei diritti, arriva a segnalare alcune assonanze, pur parziali e non assestate, tra queste due 'Corti' e tra i loro processi argomentativi e le tecniche di giudizio, ma soprattutto dà atto di una tendenza a compensare la formale assenza, nel catalogo 'convenzionale', dei diritti sociali, attraverso una pluralità di strumenti, come: il bilanciamento tra diritti (non sociali) enunciati nella Convenzione e beni di rango costituzionale 'esterni' al sistema Cedu; l'uso di parametri 'indiretti' (ad esempio l'art. 3 sul divieto di trattamenti degradanti, l'art. 8 sulla tutela della vita familiare, l'art. 14 sul divieto di discriminazione, persino l'art. 1 del protocollo n. 1 sul diritto di proprietà) per ricondurre nella sfera di intervento della Corte dei diritti, problemi, situazioni, bisogni che appartengono alla dimensione sociale dei diritti e della dignità.

Una ulteriore risorsa del sistema 'convenzionale' potrebbe essere la Carta sociale europea del 1961, finora sottovalutata come documento normativo capace di contenuti prescrittivi. E tuttavia, è pur sempre un Trattato internazionale che riguarda diritti (ormai) altrettanto fondamentali dei diritti civili e politici, tutte categorie che appaiono peraltro inevitabilmente interdipendenti, nel senso che la crisi dei diritti sociali poi diventa un fattore negativo anche sul piano del concreto godimento e dell'effettività dei diritti civili; a questa stregua, non si può escludere (e non si capisce perché non sia ancora così) l'applicabilità alle disposizioni della Carta Sociale Europea degli stessi standards di qualificazione (come norme sub-costituzionali, se non addirittura sostanzialmente costituzionali) che dalle sentenze 'gemelle' (il riferimento è alle sentenze nn. 348 e 349 del 2007) in poi sono stati riservati alle norme della più celebre Convenzione EDU [in tema, v. G. Guiglia, *Le prospettive della Carta sociale europea*, in Jus, 2012].

E' stato fatto notare inoltre (da A. Ruggeri), una certa propensione della Corte Edu ad essere più cauta sul piano dei diritti (etico-)sociali, dove emerge in modo più forte quella che Tega chiama l'idea della sovranità come identità nazionale del sistema dei valori e dei principi piuttosto che come "autorità politica"; più decisa, invece, nel campo dei diritti (economico-)sociali.

Per il primo aspetto, vanno ricordate le decisioni in tema di fecondazione eterologa, con il *revirement*, da parte della Grande Camera, della iniziale posizione di censura, da parte della Prima Sezione, del divieto di fecondazione eterologa nella legge austriaca (e implicitamente anche nelle altre legislazioni, tra cui quella italiana, che contengono una norma analoga); e le pronunce sui diritti dei partners di coppie omosessuali, nelle quali la Corte si mostra molto attenta (almeno finora) a non varcare la soglia del riconoscimento del matrimonio omosessuale.

In riferimento al secondo profilo, si può ricordare la controversia sul personale ATA che ha registrato una netta disarmonia tra il Giudice costituzionale italiano e la Corte Edu sul tema dei limiti di ammissibilità delle leggi (retroattive) di interpretazione autentica.

Probabilmente, in questo caso, ha giocato anche il fatto che la Corte Edu, diversamente dalla Consulta, non deve farsi carico degli effetti delle sue decisioni sul bilancio pubblico.

Ad ogni modo, al di là di questi casi particolari, appare tutt'altro che semplice trovare un punto di equilibrio, in questo complesso schema 'relazionale' ("dispersivo", lo chiama D. Tega), tra riconoscimento del margine di apprezzamento (o meglio dei margini di apprezzamento, che sono diversi a seconda dei contesti tematici, come ha sottolineato acutamente M. Luciani), teoria dei controlimiti (come linea estrema di difesa del diritto 'nazionale'), criterio della tutela più intensa (affermato ad es. nella sentenza della Corte Cost. 317/2009).



Il contributo e l'incrocio delle 'giurisprudenze' nel sistema multilevel di tutela dei diritti non produce sempre un movimento incrementale, un saldo 'positivo'. A volte ci sono i conflitti, e il concetto di 'migliore tutela' assume connotati non univoci.

7. Lo "statuto costituzionale" dei diritti sociali che la Razzano prova a ricostruire nella sua bella relazione è un universo straordinariamente complesso e multidimensionale. Posso confrontarmi solo su pochi spunti, sui quali c'è stato poi un confronto durante la sessione.

In primo luogo, è stato sottolineato il legame 'derivativo' tra eguaglianza in senso sostanziale e diritti sociali. Un legame che in qualche modo oltrepassa gli ambiti configurati dalle norme e dagli istituti che hanno una specifica proiezione 'sociale'. In altre parole, i diritti sociali sono solo un pezzo, importante ma non esaustivo, della strategia di cui al secondo comma dell'art. 3 della Cost.

La questione 'sociale' e le risposte ai problemi della diseguaglianza si rapportano ai contesti temporali e ai problemi reali che emergono. Il progetto di eguaglianza, come parte essenziale del patto di convivenza civile e del disegno costituzionale, è (e ancor di più dovrebbe essere) un *work in progress*, continuamente riscritto e adattato alla luce delle forme sempre nuove che assumono i bisogni sociali, le condizioni di debolezza e di svantaggio.

In questo processo di adattamento è stato decisivo il ruolo del legislatore. La costituzionalizzazione dei diritti sociali incorpora e richiede il capitolo successivo, quello della concretizzazione legislativa (e amministrativa) [Forsthoff, Giannini].

C'è stata una fase espansiva negli anni '70 e '80, cui partecipa, dal canto suo, anche la Corte Costituzionale, nonostante ci fosse già la consapevolezza, soprattutto nel periodo finale di questa fase storica, che per sostenere questo intenso processo di implementazione del modello di sicurezza sociale si stava costruendo un debito enorme, e un sistema burocratico gigantesco e asfissiante.

Pertanto, non possiamo dire che tutto quello che si è fatto 'in nome' dell'eguaglianza, fosse realmente così. Alcune esagerazioni della tutela pensionistica (penso al controverso modello delle pensioni 'baby') sono costate e costano molto, e probabilmente c'entrano poco con una vera questione di eguaglianza.

Quel modello disordinatamente 'espansivo', che in alcuni casi si è spinto anche parecchio oltre i confini tracciati dalle norme costituzionali, alzando di molto – e senza alcun meccanismo di effettiva selettività – il livello della tutela (in quasi tutti i grandi segmenti della spesa sociale, dalla sanità alla previdenza, alla scuola), è andato in crisi *con* Maastricht, ma non *per colpa* di Maastricht. Sarebbe andato in crisi lo stesso.

L'inviolabilità dei diritti sociali non può essere realizzata a scapito della insostenibilità delle politiche sociali. Paradossalmente, una inviolabilità senza sostenibilità, al di fuori di qualsiasi attenzione al profilo dei costi, rischia di rovesciarsi nella instabilità del modello, di alterare proprio quei presupposti che servono a dare una prospettiva effettiva al discorso dell'inviolabilità.

L'inviolabilità dei diritti sociali ha allora bisogno di traduzioni realistiche, sostenibili, il che non significa arrendevoli o indifferenti ai bisogni essenziali delle persone.

In una situazione di crisi come quella che stiamo vivendo, potrebbe non essere possibile escludere riduzioni o arretramenti delle tutele, cercando tuttavia di individuare e mantenere una linea essenziale di garanzia del diritto costituzionalmente protetto, e rispettando un principio gradualistico per cui l'incisione eventuale sui diritti sociali dovrebbe essere pur sempre l'ultimo anello della catena legislativa di intervento; e invece, purtroppo, accade il contrario: quando c'è da mettere in sicurezza i conti pubblici si parte quasi sempre dal welfare.

8. Spunti interessanti, che intersecano il profilo appena evocato, sono venuti fuori (sempre nella relazione di G. Razzano) in merito al rapporto tra questione sociale (dei diritti sociali) ed economia di mercato: temi che poi si saldano con la visione da parte europeista che viene dal contributo di Tega.

Credo di avere già sottolineato in precedenza che Costituzione sociale e costituzione economica (statale ed europea) si muovono in una dimensione che non è fatta di scontro o di affermazione unilaterale, ma rivela invece una intensa reciprocità di contenuti e prospettive.

Per la Razzano, ed è una ipotesi ricostruttiva che condivido, la grande ‘colpa’ del welfare state nel suo modello oggi in crisi, è stata quella di aver creduto (e di aver fatto credere) che (cito testualmente) una società potesse progredire tenendo disgiunti il codice dell’efficienza e quello della solidarietà.

In effetti, per troppo tempo, la lettura dell’eguaglianza sostanziale è stata unidirezionale. Dal lato opposto, il ‘mercato’ vissuto come un pericolo, o come un ‘avversario’ da combattere o limitare.

Invece, la libertà economica può essere, ben regolata e orientata, un grande fattore di eguaglianza sostanziale e di tutela dei diritti sociali, a cominciare dal primo e più importante di essi, il lavoro [sul mercato come “formazione sociale, ... luogo di una socialità che è responsabile, per la parte che le compete, del bene comune”, v. F. Pizzolato, *Mercato e Istituzioni: logiche a confronto*, in *Impresa & Stato*, 2001, 78-79].

Anche il tema fiscale appartiene tutto allo statuto costituzionale dei diritti sociali, in modi differenti, di cui c’è piena consapevolezza nella relazione introduttiva.

E’ vero che, in questi anni, il ‘travisamento’ della Costituzione che si è registrato su questo punto, è stato pesantissimo. Dal fisco è stata quasi del tutto espulsa, quasi come una parola ‘estenuata’, la solidarietà, ed è rimasta solo un’immagine oppressiva, per certi versi persino caricaturale, quella del ‘mettere le mani nelle tasche degli italiani’.

Eppure, il legame tra fisco e giustizia sociale è davvero intenso e plurale. Non solo attraverso la tassazione si recuperano le risorse per operare sul piano redistributivo e delle politiche di eguaglianza, ma il prelievo in sé, la sua progressività, forse un po’ sottovalutata nella lettura che ne ha dato nel tempo la Corte Costituzionale, potrebbe servire da strumento di redistribuzione dei redditi e del carico sociale [in tema, v. da ultimo il bel libro di C. Buzzacchi, *La solidarietà tributaria*, Milano, 2011].

Ci sono delle proposte, su questo profilo, nella relazione di G. Razzano, come quella di graduare il peso fiscale in rapporto alla struttura della famiglia. In fondo, non mi sembra che manchino indicazioni costituzionali in questa direzione: penso all’art. 31, e al compito della Repubblica di agevolare (con misure economiche e altre provvidenze) “la formazione della famiglia e l’adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose”; e all’art. 36, in cui il diritto del lavoratore ad una retribuzione ‘dignitosa’ (oltre che proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato), è parametrato anche alla sua famiglia, alle esigenze di questa, e dunque alla sua struttura.

Al di là delle ragioni di questa disattenzione generale delle politiche sociali e fiscali verso la famiglia, è sicuramente un dato che va segnalato, ovviamente insieme ad altri elementi negativi, come l’impatto iniquo del carico fiscale sulle diverse categorie di reddito, e in particolare il peso eccessivo sul capitale e sul lavoro (rispetto alle rendite e ai patrimoni), che è davvero un controsenso in una Costituzione che eleva il lavoro a base fondativa della Repubblica e del progresso sociale.

9. Cosa fare? Quale può essere un modo per reagire, per fare di questa crisi un elemento di razionalizzazione e (al tempo stesso) di miglioramento delle politiche sociali?

Questa è la sfida che abbiamo davanti. Bisogna andare oltre il problema solo economico, questa mi sembra l’impostazione della relazione introduttiva.

Beninteso, è anche un problema di sostenibilità economica dell’attuale modello di welfare, e del resto sono già state fatte in questi mesi scelte molto dure.

Il livello attuale delle prestazioni poggia da tempo, e in modo consistente, sul debito. Il prelievo tributario sarebbe allo stato insufficiente; l’evasione c’è, è intollerabile, e va recuperata, ma la destinazione di queste risorse deve andare anche e soprattutto alla riduzione del peso fiscale, che ha ormai raggiunto soglie incompatibili con le esigenze di una effettiva crescita economica.

Tuttavia, la riforma del welfare non può essere ridotta alla questione di *quanto* e *cosa* tagliare. Non si può eludere il fatto che c'è altresì un problema di qualità della spesa, di composizione sbilanciata delle 'voci' che definiscono il programma di eguaglianza sostanziale per come effettivamente realizzato.

Allora, il nostro 'welfare' probabilmente costa troppo, ma (paradossalmente) è anche inefficiente e 'fuori centro' rispetto ad alcuni segmenti tutt'altro che marginali in rapporto all'obiettivo dell'eguaglianza sostanziale. Penso ad esempio alle politiche di contrasto alla povertà, alla tutela delle persone non autosufficienti e alle politiche di sostegno dei cd. caregivers.

Sia la relazione introduttiva che il dibattito si sono incentrati soprattutto sul tema dell'organizzazione del welfare.

La proposta della Razzano è stata nel senso di una decisa valorizzazione del ruolo dei soggetti del terzo settore, del 'privato sociale', della prospettiva della sussidiarietà nella sua duplice dimensione, territoriale e sociale (verticale e orizzontale), Insomma, autonomie territoriali e formazioni sociali come protagonisti del nuovo welfare.

Questa parte della relazione ha registrato diversi interventi nel corso del dibattito, in alcuni casi più che critici, preoccupati di alcune "traduzioni" dell'affidamento al 'privato sociale' o della sussidiarietà nel campo delle politiche redistributive (Azzariti, Luciani). Da un lato, si è fatto notare il rischio di uno schiacciamento dell'eguaglianza sulla dimensione 'caritativa', che certamente non è l'impronta del progetto costituzionale; dall'altro, persino il pericolo di uno scivolamento neo-liberista di questo coinvolgimento del 'privato' nella gestione dei processi di costruzione dell'eguaglianza.

Credo che la replica di G. Razzano abbia chiarito meglio il senso della sua impostazione, e fugato in larga parte queste preoccupazioni.

Al di là delle formule, il modello di un welfare che non sia appiattito sulla 'statualità' e sulla dimensione burocratico-amministrativa, ma che comprenda e persino promuova l'intervento partecipativo e integrativo del 'privato', è in fondo rintracciabile nella Costituzione: i doveri inderogabili di solidarietà (anche economica e sociale) appartengono a tutti, l'art. 38 afferma il principio che 'l'assistenza privata è libera'; la funzione sociale della cooperazione, e della collaborazione dei lavoratori alla gestione delle aziende (artt. 45 e 46); la proiezione anche 'orizzontale' del principio di sussidiarietà, oggi apertamente riconosciuta dall'art. 118/4; il ruolo delle organizzazioni di volontariato come 'costruttori' di eguaglianza sostanziale (in questo senso, v. anche le sentenze della Corte Cost. 500/2003 e 75/1992).

Insomma, c'è una idea di eguaglianza e di solidarietà che non si "attende" semplicemente, dallo Stato o dai poteri pubblici, ma si costruisce insieme, attraverso percorsi di condivisione, di corresponsabilità pubblico/privato, di attenzione pragmatica alle differenti realtà dei bisogni e delle debolezze. E che, in questo modo, può diventare più responsabile, e capace di porsi anche i problemi degli altri; di andare oltre lo spazio angusto delle rivendicazioni individuali e corporative, che alimentano soltanto "un crescendo di pretese di maggiori prestazioni", come notava preoccupato Luigi Mengoni in un saggio sui diritti sociali di 15 anni fa, nel quale contestata proprio la deriva burocratico-corporativa del nostro welfare.

Nessun accantonamento, perciò, del ruolo fondamentale del 'pubblico', ma la proposta di una sua ridefinizione in chiave regolativa, e non necessariamente come organizzazione e gestione di tutto.

In questo scenario, la solidarietà si pone altresì come un modo di essere di questi diritti che chiamiamo 'sociali'. Sono diritti che, forse più di altri, richiedono la consapevolezza della loro natura non solo individuale, proprio perché creano e mantengono la coesione sociale; della loro necessaria sostenibilità, oggi e nel tempo; e che ci consente di declinarli anche al singolare, come espressione di un 'diritto' (inteso come '*law*' e non soltanto come '*rights*') che lega, che trasmette l'idea di un destino comune, che nel momento stesso in cui rivendichiamo i nostri diritti ci impone di essere solidali con i diritti degli altri.

9.1. Rimanendo su questo terreno (dell'organizzazione del welfare), due interventi hanno affrontato il tema del ruolo delle autonomie territoriali nella definizione e implementazione delle politiche sociali (Mollica, Vivaldi).

Il primo di questi interventi si è soffermato sulle funzioni delle province, ponendo qualche interessante interrogativo sulla allocazione di questi compiti ora che le Province sono dentro un processo di pesante svuotamento della loro presenza operativa.

L'analisi della Vivaldi invece pone l'attenzione sulle politiche regionali di attuazione del principio di eguaglianza sostanziale. Non è ovviamente in discussione il ruolo che le Regioni hanno svolto da sempre sul terreno delle politiche sociali, in qualche caso anche anticipando l'intervento del legislatore statale (volontariato, pari opportunità, reddito minimo, politiche per l'integrazione degli immigrati). La domanda vera è se siano possibili, e in quale misura, diritti sociali regionali, cioè non previsti direttamente né dalla Costituzione né dal legislatore statale.

La Vivaldi non si nasconde che questo spazio (anche con riferimento alla potestà legislativa cd. 'residuale') è stato eroso quasi fino a sfumare del tutto, per effetto di una serie di elementi e di fattori legati all'evoluzione del modello di regionalismo in Italia: la Corte Costituzionale ha prima ridimensionato pressoché completamente il valore normativo delle norme statutarie sui diritti, poi ha sviluppato una lettura forte in chiave unitaria delle clausole 'trasversali', come quelle sui livelli essenziali, sull'ordinamento civile, sulla concorrenza, sul coordinamento della finanza pubblica, sui principi fondamentali nelle materie di potestà legislativa concorrente.

Le zone 'residue' sono davvero poche, e probabilmente non sono mai completamente libere da collegamenti e condizionamenti con il livello legislativo statale. Forse qualche elemento di novità può emergere (e di fatto si evidenzia) sul terreno delle politiche per la realizzazione dell'istanza di pari opportunità, dove le Regioni operano in diretta attuazione dell'art. 117, comma 7, Cost.; oppure, sulle misure di assistenza (accoglienza, sistemazione alloggiativa) anche per gli stranieri irregolari, per le quali il riferimento costituzionale è nella norma cardine dell'art. 2, nel diritto all'abitazione come elemento minimale della dignità umana e sociale.

10. Tornando alla direttrice principale, per concludere, di fronte a questa sfida ci vuole un 'grande' legislatore, una visione strategica dei problemi e delle esigenze. Anche su questo punto si è incentrata la discussione, con accenti diversi.

Da un lato, si è sottolineata la insufficienza della risorsa giurisprudenziale, che può servire a 'resistere', ad opporsi all'arretramento, a battere o a contenere almeno la logica dei costi con l'insistenza sull'essenzialità dell'interesse protetto, ma certo lo Stato sociale non può essere salvato dai giudici, né sul piano europeo né su quello nazionale (così Azzariti).

Il problema però è quale legislatore può fare tutto questo.

L'immagine e la credibilità della funzione legislativa sono ai minimi storici (su questo punto hanno insistito ancora Azzariti, Pannacciulli, Tega). Per rimanere al campo dei diritti sociali, la vicenda 'esodati' (oggi pare in via di soluzione) appare come una dimostrazione persino sconcertante di una legge che diventa espressione di un potere ingiusto ed inaffidabile, che stravolge retroattivamente e, quasi inconsapevolmente (senza avere ben chiare le conseguenze, il che è particolarmente grave), le vite di persone e di famiglie.

Potremmo dire, con un parallelo, che il legislatore ha fatto il contrario di quello che il BVG ha ritenuto necessario per una corretta funzione legislativa in tema di 'minimo vitale' (il riferimento è alla sent. Hartz IV, del 2010 [su cui v. G. Delledonne, «*Minimo vitale*» e *Stato sociale in una recente pronuncia del Tribunale Costituzionale*, in Forum di Quad. Cost., 17 febbraio 2010]). In quel caso la legge è stata giudicata incostituzionale, e il Tribunale Costituzionale ha invitato il legislatore ad organizzare un procedimento finalizzato a determinare in modo adeguato, e corrispondente alla realtà dei bisogni, le prestazioni ritenute necessarie per garantire, per quello specifico diritto, una tutela conforme al mandato della Legge Fondamentale, un 'minimo vitale dignitoso'.

Ad ogni modo, non c'è dubbio che i temi che abbiamo davanti hanno bisogno di una visione politica lungimirante, di coraggio, di scelte nuove e complessive; hanno bisogno di una 'lettura' della società e dei suoi bisogni che non può esaurirsi nella variabilità dei casi concreti che approdano davanti al giudice.

Il problema dei diritti, come sempre, riflette questioni che hanno a che fare con la forma di governo, con le modalità di dislocazione del potere politico. D'altronde, a dimostrare questa connessione tra i due versanti del costituzionalismo, è altresì lo stesso carattere fondamentale dei diritti politici: dai diritti al potere (o ai poteri), affinché questi siano anche strutturalmente adatti a tutelare i diritti, a dare risposta al 'bisogno di diritti' [su cui v., da ultimo, S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012].

Riformare il Welfare State, mantenere forte e vitale la grande 'storia' dei diritti sociali, per rigenerarla, e ridare ad essa una consistenza che oggi è fortemente in crisi, e non solo sul piano economico quanto su quello della credibilità del progetto anche rispetto ai suoi risultati, e agli obiettivi costituzionali: questo è l'enorme compito che la nostra generazione deve affrontare; trovare risposte nuove e più efficaci alla speranza di sempre, quella di una società più giusta e meno diseguale.

Nell'introduzione ai lavori di questo Seminario di studi, Pitruzzella, richiamando Dahrendorf [il riferimento è al volume *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Roma-Bari, 1995], ha detto che la 'quadratura del cerchio' è impossibile. E' vero, tuttavia, che non si può smettere di puntare a quello, non per riuscirci, ma almeno per non perdere l'orientamento.

Per noi la 'quadratura del cerchio' resta la Costituzione e il suo progetto – tuttora incompiuto, e forse persino incompreso nella semplicità inattuabile dei suoi riferimenti- di trasformazione sociale e di liberazione delle persone, un progetto che è ancora lì, e costituisce, per usare le parole di Lorenza Carlassare [nel volume *Nel segno della Costituzione. La nostra Carta per il futuro*, Milano, 2012, 189], "un metro implacabile. Basta avere il coraggio di usarlo".