

Le ragioni della ricerca e i percorsi tematici

ELENA MALFATTI

SOMMARIO: 1. Il senso complessivo dell'iniziativa – 2. Tra tema del seminario e “dintorni” – 3. I percorsi tematici da privilegiare... – 4. ... senza dimenticare alcuni importanti profili teorici.

1. Il senso complessivo dell'iniziativa

L'iniziativa che ha consentito di realizzare l'Incontro di studio svoltosi il 27 ottobre 2016, presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Pisa, si colloca nell'ambito del Corso di dottorato di ricerca in Scienze giuridiche della medesima Università, e si presenta più ricca e articolata di altre cui pure si è dato vita, negli anni, nell'esperienza di questo dottorato: essa vede, infatti, per un verso, lo sforzo congiunto di due indirizzi che articolano il Corso (*Giustizia costituzionale e diritti fondamentali*, da un lato, *Diritto pubblico e dell'economia*, dall'altro lato; ma in tal senso non è iniziativa inedita, essendosi realizzati infatti, in passato, anche seminari che raccoglievano le “energie” di tutti e tre gli indirizzi, e che hanno poi fruttato preziosi volumi¹); e per un altro verso, tuttavia, l'iniziativa si è giovata altresì di un finanziamento d'Ateneo concesso quest'anno al Prof. R. Romboli (che è al contempo coordinatore del Corso di dottorato) e al suo gruppo di lavoro, del quale hanno fatto parte la sottoscritta e l'altra curatrice del volume, Prof.ssa L. Azzena; il finanziamento in questione ha consentito di allargare la platea degli interventori e dei collaboratori all'iniziativa, non confinandola ai giovani pur meritevoli che frequentano o hanno frequentato il Corso di dottorato, e permettendo, tra l'altro, la pubblicazione degli Atti della giornata di studi.

¹ Voglio ricordare, tra gli altri, tre volumi davvero molto significativi – frutto di tutti e tre gli indirizzi del Corso di dottorato – che hanno percorso indagini sui medesimi temi da parte di altri gruppi di ricerca, o comunque si sono collocati tempestivamente su filoni di indagine nuovi che hanno poi rivelato tutta la loro attualità e consistenza: E. Navarretta, A. Pertici (a cura di) *Il dialogo tra le Corti. Principi e modelli di argomentazione*, Pisa, Pisa University Press, 2004; U. Breccia, A. Pizzorusso, *La responsabilità dello Stato* (a cura di F. Dal Canto), Pisa, Pisa University Press, 2006; più recentemente U. Breccia, G. Colombini, E. Navarretta, R. Romboli (a cura di), *I beni comuni*, Pisa, Pisa University Press, 2015.

Con la collega curatrice e coordinatrice dell'incontro, avevamo da tempo pensato a un tema che, da un lato, si prestasse a riconnettersi al tema, evidentemente molto più ampio "Stato di crisi, poteri di governo, decisioni di bilancio e tutela dei diritti sociali negli Stati UE", che caratterizza il progetto di ricerca complessivamente finanziato dall'Ateneo; ma, dall'altro lato, volevamo pure un tema (alla fine condensato nel titolo "Poteri normativi del Governo ed effettività dei diritti sociali") che – in una tale cornice – si rivelasse utile a declinare profili di particolare interesse, nel frangente attuale, posto che anche le ulteriori iniziative avviate all'interno di questo progetto di ricerca d'Ateneo presentano la medesima caratteristica generalissima di fondo (mi riferisco al convegno organizzato dalla Prof.ssa E. Catelani – altra partecipante al gruppo di lavoro – in collaborazione con la rivista *Costituzionalismo*, e svoltosi nel settembre scorso², come pure all'incontro ulteriore e conclusivo del progetto di ricerca, organizzato direttamente dal Prof. R. Romboli, fissato per i giorni 15-17 dicembre, a un anno dalla scomparsa del Prof. A. Pizzorusso³).

In questo modo, è stato successivamente possibile portare i risultati della ricerca al Tavolo di un confronto multidisciplinare sui prodotti di indagine di vari gruppi, finanziati sempre dall'Ateneo pisano⁴, in due proficue giornate di dialogo (un *workshop* interdisciplinare) svoltesi il 16 e 17 febbraio 2017 presso la Gipsoteca di Arte antica della nostra città e intitolate "Politiche di welfare e risorse finanziarie: l'impatto della crisi sui territori"; tale confronto ha posto le premesse per una più stretta integrazione tra i gruppi di ricerca su un "macrotema" che evidentemente trascende i confini del diritto positivo, per attrarre più settori scientifici ed abbracciare profili economici, politologici, sociologici, statistici, geografici, perfino informatici. Si tratta di premesse a mio avviso importanti, non essendo stata certamente esaurita ogni possibile sfaccettatura di analisi, ed apparendo auspicabile, viceversa, una prosecuzione del lavoro articolato su vari gruppi, eventualmente diversamente e "trasversalmente" formati, se l'Ateneo proseguirà le sue politiche interne di finanziamento alla ricerca per l'anno 2018.

² Il convegno, sempre nell'ambito del Progetto di ricerca di Ateneo finanziato al Prof. Romboli, e organizzato dalla Prof.ssa E. Catelani, *Referendum e appelli al popolo. La progressiva deformazione del sistema delle fonti del diritto*, svoltosi a Pisa, 19 settembre 2016, ha visto una serie di importanti interventi pubblicati su www.costituzionalismo.it, 2016, fasc. 2, la rivista telematica che ha contribuito ad organizzare l'iniziativa.

³ Articolato su di una tavola rotonda (15 dicembre 2016) mirante ad indagare il tema «Il pendolo della Corte». *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale"*, e su di un vero e proprio convegno (16-17 dicembre 2016) intitolato *Ricordando Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, i cui Atti sono in corso di pubblicazione.

⁴ Il confronto ha riguardato in particolare gli esiti dei lavori dei gruppi di ricerca costituitisi in seno ai tre Dipartimenti di Giurisprudenza, Scienze Politiche, Economia e Management e che hanno ricevuto dall'Ateneo pisano un finanziamento per l'anno 2016.

2. Tra tema del seminario e “dintorni”

Più specificamente, abbiamo pensato a un *tema* che ci sembrava poco “arato”, e ciononostante attuale, quale quello *che lega* i poteri normativi del Governo ai diritti sociali e alla loro effettività. Perché ci è parso un tema poco battuto: a lungo come pubblicisti ci siamo occupati – io stessa e altri colleghi ben più illustri – dell’incremento consistente assunto dai poteri normativi del Governo nell’esperienza repubblicana, dei loro significati e riflessi sul sistema delle fonti e della forma di governo (cosicché è divenuto quasi un’ovvietà il riferimento alla centralità del Governo, da questo punto di vista⁵). Si è giunti persino ad affermare, recentemente, che molti degli studiosi continuano spesso a cavalcare in modo un po’ acritico il tema del ruolo assolutamente determinante nella produzione legislativa dei diversi Governi, che essi hanno assunto seppur (talvolta) malamente – senza dare peraltro adeguato risalto al fatto che nell’insufficienza o nell’inadeguatezza delle fonti si riafferma pericolosamente il mero potere dei diversi soggetti politici, sociali od economici comunque dominanti, fino a disporre di impropri spazi di condizionamento delle libertà individuali o collettive –, dedicandosi piuttosto con acribia ai profili teoretici del sistema delle fonti, al peso dei valori costituzionali in gioco sulla forza delle diverse fonti, ai mutevoli e vari influssi sulle fonti medesime da parte dei modelli e delle esperienze straniere⁶.

Un altro filone di ricerche certamente importante ha abbracciato e abbraccia da tempo i diritti sociali, almeno sotto tre profili: sia nella loro natura e valenza per così dire ontologica (basti qui ricordare alcuni lavori da considerarsi ormai “classici”⁷, nei quali si perviene a sottolineare perfettamente come i diritti sociali non siano in contrasto intrinseco con i diritti di libertà, pur avendo patito storicamente una situazione di “minorità” per il fatto di essersi affermati dopo questi ultimi, abbiano

⁵ Tra gli altri, G. Rivosecchi, *Governo, maggioranza e opposizione a quarant'anni dai regolamenti parlamentari del 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, in www.rivistaAIC.it, 2012, fasc. 2; M. Siclari (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012; G. Di Cosimo, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Milano, Franco Angeli, 2014; S. Staiano, *Normatività e dintorni. Riflessioni sull'incertezza delle regole dal punto di vista costituzionale*, in *Diritto e società*, 2015, p. 683 e ss.; P. Masala, *Crisi della democrazia parlamentare e regresso dello Stato sociale: note sul caso italiano nel contesto europeo*, in www.rivistaAIC.it, 2016, fasc. 4.

⁶ Così U. De Siervo, *Perché occuparsi ancora delle fonti del diritto?*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2015, fasc. 1. V. anche gli interessanti Atti del Convegno *Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica*, svoltosi a Pisa l'11 e il 12 gennaio 2016, raccolti in www.osservatoriosullefonti.it, 2016, fasc. 3.

⁷ Il riferimento, senza pretesa di esaustività, è ad esempio a M. Mazziotti di Celso, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, Milano, 1964, vol. XII, p. 802 e ss.; A. Baldassarre, *Diritti sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989, vol. XI; M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, 1995, p. 545 e ss.; F. Modugno, *I “nuovi” diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995; P. Caretti, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2011, spec. p. 489 e ss. Per un quadro di riflessioni da parte di più giovani studiosi, cfr. E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013.

poi trovato nella Costituzione repubblicana un catalogo ampio e completo); sia per gli sviluppi e le applicazioni che i diritti sociali hanno avuto – anche piuttosto recentemente – nella giurisprudenza comune, costituzionale e sovranazionale (si che alla tutela “multilivello” dei diritti sociali, in un senso che non fosse solo descrittivo, si è dedicato qualche anno addietro Balboni⁸; mentre ha evocato addirittura un processo di federalizzazione dei diritti fondamentali, nei suoi svolgimenti giurisdizionali, Ruggeri⁹); e, ancora, per la “distribuzione” dei poteri di intervento in questa materia (se così la si può definire, come fa in fin dei conti l’art. 117 Cost.) ai vari livelli di governo, interno e ancora sovranazionale (o, come hanno scritto nel titolo del loro volume Catelani e Tarchi, *nella pluralità degli ordinamenti*¹⁰). Aspetto quest’ultimo, tra l’altro, che assume una valenza anche profondamente critica, e che ha intercettato assai seriamente il dibattito, costituendone con ogni probabilità uno dei maggiori nodi problematici, sulla riforma costituzionale promossa dal Governo Renzi, approvata dalle Camere ma infine arginata dal referendum popolare del 4 dicembre 2017.

3. I percorsi tematici da privilegiare...

Ci è sembrato invece pressoché “intonso”, per così dire, il versante di una ricerca che approfondisse il legame tra accresciuti poteri normativi del Governo ed effettività, intesa stavolta non come esigibilità, in sede giurisdizionale, dei diritti sociali, ma come concretizzazione della portata (della misura) di questi diritti; come potenziamento, quindi, oppure come condizionamento, come riduzione dell’ampiezza delle prestazioni ad essi correlate; questo legame affiora nitidamente, solo guardando agli interventi dei Governi degli ultimi anni, e a quelli del Governo in carica in particola-

⁸ E. Balboni, *La tutela multilivello dei diritti sociali*, Napoli, Jovene, 2009, voll. I e II; un’efficace sintesi del pensiero dell’autore è più recentemente contenuta in *La tutela della salute come diritto sociale fondamentale tra Regioni e Stato*, in AA.VV., *Scritti in ricordo di P. Cavaleri*, Napoli, ESI, 2016, p. 15 e ss.

⁹ Sono molti i contributi di A. Ruggeri in questo ambito, ad esempio *Il futuro dei diritti fondamentali e dell’Europa*, in *Consulta on line*, 2016, fasc. 3, p. 382 e ss., e specificamente sui diritti sociali *Per uno studio dei diritti sociali e sulla Costituzione come “sistema” (notazioni di metodo)*, in *Consulta on line*, 2015, fasc. 2, p. 538 e ss., nei quali si evoca un sistema dei sistemi costituito dalla Costituzione e dalle altre Carte sui diritti quali documenti “intercostituzionali” applicati in una mutua integrazione in vista della massimizzazione della tutela.

¹⁰ E. Catelani, R. Tarchi (a cura di), *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, spec. p. 12 e ss., i quali da una parte sottolineano come nell’epoca attuale si stiano mettendo in discussione alcuni dei paradigmi che hanno conformato l’idea stessa e il valore del costituzionalismo europeo del novecento, e che avevano viceversa trovato larga accoglienza nella nostra Legge fondamentale, anche per le modalità con cui essa si è trasformata in costituzione vivente; d’altra parte essi evidenziano come il diritto abbia smarrito la sua capacità conformativa e di direzione dei processi economici e della realtà sociale, il diritto costituzionale in particolare arretrando progressivamente e lasciando campo libero all’autonomia negoziale dei soggetti privati. In definitiva l’economia, con le sue *non-regole*, finirebbe per prendere il sopravvento e condizionare i processi decisionali: la stessa politica esercitata nelle sue forme tradizionali finirebbe per assumere una valenza pressoché ancillare, soprattutto nei Paesi, tra i quali l’Italia, economicamente più deboli e con limitato potere di influenza.

re¹¹, interventi sui quali abbiamo spinto l'attenzione dei giovani che hanno contribuito ad imbastire il programma della giornata di studi e che si sono occupati davvero di molti e rilevanti aspetti. Basti pensare agli interventi in materia di disabilità, salubrità ambientale, istruzione, rapporti di lavoro privato e pubblico, pensioni, per menzionare i diritti sociali "classici", che hanno conosciuto l'apice attraverso alcuni provvedimenti governativi molto discussi (la c.d. *Buona scuola*, il dopo di noi, piuttosto che il *Jobs Act* o, ancora, il blocco della perequazione pensionistica); oppure si possono ricordare le operazioni di riforma della pubblica amministrazione e del c.d. *terzo settore*, come la maggiore attenzione prestata dai Governi recenti ad *Internet* e all'agenda digitale (e a quanto essi sono capaci di portare con sé dal punto di vista dell'effettività di altri diritti, cui i primi risultino strumentali); o ancora, si può menzionare l'*open government* e quindi i diritti del cittadino nei rapporti con le pubbliche amministrazioni, per evocare le situazioni più nuove o addirittura inedite, o infine la comparsa di soggetti anch'essi nuovi che possono fornire ai consociati prestazioni e servizi¹².

Forse, paradossalmente, dal punto di vista che vorremmo più approfonditamente indagare i privatisti in genere e i lavoristi in particolare sono "più avanti" dei pubblicisti, riflettendo da qualche anno¹³ sul "quantum" dei diritti sociali anche alla luce di fenomeni più ampi che non sono soltanto la conclamata crisi economico-finanziaria ma anche alcuni suoi aspetti più specifici, quali l'invecchiamento demografico, il conflitto intergenerazionale, l'emergere di nuove povertà, tutti fenomeni che chiamano inevitabilmente in causa le scelte degli attori politico-istituzionali su temi nodali quali gli ammortizzatori e le assicurazioni sociali, la previdenza e l'assistenza nella tensione dialettica tra intervento pubblico e privato¹⁴. E allora,

¹¹ Ci si riferisce qui, evidentemente, al Governo presieduto da Matteo Renzi, in carica al momento dell'Incontro di Studi, svoltosi il 27 ottobre 2016.

¹² Questioni come quella del fascicolo sanitario elettronico e delle connesse prestazioni sanitarie informatiche (o informatizzate) con le ulteriori ricadute in termini di livelli essenziali delle prestazioni che lo Stato deve garantire erano inimmaginabili fino a pochi decenni addietro, e nel volume vi si presta invece attenzione; oppure la comparsa di soggetti inediti quali "Fondazione Italia Sociale", dall'incerta natura giuridica e volta a sostenere una realtà nevalgica quale quella dei soggetti già operanti nel terzo settore in aree svantaggiate, costituisce indubbiamente anch'esso un fenomeno interessante col quale è valsa la pena di confrontarsi, per evidenziare in particolare un diritto di partecipazione ai processi decisionali relativi ai servizi sociali che potrebbe divenire architrave dei medesimi servizi offerti.

¹³ Questo discorso potrebbe arricchirsi ricordando contributi anche molto più datati, tra i quali quelli di un vero e proprio antesignano della scuola civilistica pisana, il Prof. U. Natoli, che si esprimeva lucidamente già in saggi quali quelli contenuti nei saggi *Sicurezza, libertà, dignità del lavoratore nell'impresa*, in *d.l.*, 1956, I, p. 3 e ss., oppure in *La Corte costituzionale e la parità di trattamento*, in *RGLPS*, 1989, 2, p. 7 e s.

¹⁴ Solo per ricordare alcuni prodotti della ricerca dei colleghi lavoristi, si vedano ad esempio M. Cinelli, *Occupazione, protezione sociale, nuovo modello di welfare: alcune riflessioni*, in *Jus*, 2010, fasc. 10, p. 419 e ss.; *Id.*, *L'effettività delle tutele sociali tra utopia e prassi*, in *RDSS*, 2016, fasc. 1, p. 21 e ss.; F. Guarriello, *Politiche europee e mutamenti demografici*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 2015, fasc. 2, p. 287 e ss.; F. Malzani, *Politiche di conciliazione, partecipazione delle donne al mercato del lavoro e sfide demografiche*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 2015, fasc. 2, p. 333 e ss.; A.M. Ponzellini, *Il rapporto tra generazioni nel lavoro. Disuguaglianza senza conflitto?*, in *Dir. relaz. industr.*, 2009, fasc. 3, p. 537 e ss.

consapevoli dell'importanza di un apporto anche in questa diversa prospettiva, abbiamo voluto chiamare al dibattito pure un giovane giuslavorista (il gruppo di coloro che frequentano o hanno frequentato il Corso di dottorato nei due *curricula* sopra menzionati si è dunque aperto), su un tema di quelli che più hanno caratterizzato l'agenda politica negli ultimi anni, ovvero sul diritto all'occupazione ricollegato proprio all'utilizzo dei poteri normativi del Governo (attraverso il già ricordato *Jobs Act*); altri giovani giuspubblicisti non provenienti dal Corso sono stati poi coinvolti nella redazione degli Atti del volume, con riferimento alle questioni della lotta alla povertà e alle marginalità sociali nella direzione della garanzia di una vita dignitosa, che passano dall'ipotesi del reddito minimo di inserimento alle politiche abitative, al miglioramento delle condizioni di vita in carcere.

Su molti fronti si è concentrata dunque la riflessione dei giovani, che sono stati i veri protagonisti della giornata di studi (come del resto già risultava evidente dal programma dell'Incontro); ci sarebbero stati sicuramente altri aspetti suscettibili di approfondimento (si pensi solo all'approvazione dei nuovi LEAs, che coinvolge significativamente il livello di governo regionale, nella sua peculiare triangolazione di rapporti con Parlamento e Governo; oppure alla legge sulle unioni civili e ai suoi riflessi sul fronte dei diritti previdenziali; o ancora alla riforma, o meglio dovremmo dire alle riforme, del sistema universitario che al pari della riforma scolastica trascina con sé rilevantissimi profili di tutela – anche da parte del Governo – del diritto all'istruzione di livello superiore come del diritto al lavoro di coloro che a vario titolo reggono l'impalcatura del sistema universitario medesimo), ma credo che già quelli indagati possano fornire un buon “spaccato” dell'esperienza recente.

4. ... senza dimenticare alcuni importanti profili teorici

Prima di tutto – però – l'attenzione del lettore verrà impegnata da due relazioni di base, affidate ai Professori Roberta Calvano e Andrea Cardone (anch'essi giovani, un po' meno accademicamente¹⁵), che devono essere ringraziati pubblicamente davvero molto per aver accettato un compito non semplice; quello di avviare una

¹⁵ Molteplici i contributi dei due relatori su aspetti che trovano punti di contatto con il tema della giornata di studi; tra gli altri, quelli contenuti nei volumi di P. Bonetti, A. Cardone, A. Cassatella, F. Cortese, A. Deffenu, A. Guazzarotti (a cura di), *Spazio del potere e spazio della tecnica nella tutela dei diritti sociali*, Roma, Aracne, 2013; di R. Calvano (a cura di), “Legislazione governativa d'urgenza” e crisi, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015. Oppure, tra i saggi di R. Calvano, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in www.costituzionalismo.it, 2013, fasc. 3; *La crisi e la produzione normativa del Governo del periodo 2011-2013. Riflessioni critiche*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2013, fasc. 3; *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, in www.rivistaAIC.it, 2014, fasc. 2; tra i saggi di A. Cardone, *Il rapporto tra ordinanze del governo e decreti-legge*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2012, fasc. 2; *Le sorti dell'eccezione nell'esperienza costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, p. 399 e ss., non potendosi non considerare infine il volume *La “normalizzazione” dell'emergenza*, Torino, Giappichelli, 2011.

riflessione che abbracci più complessivamente i diritti sociali, e consenta di ragionare – a monte – sulla compatibilità dell'azione di governo, in questo campo, con il quadro costituzionale di riferimento. Questo impegnativo ragionamento verrà poi ripreso e portato ai suoi effetti nella relazione di sintesi, che si è deciso di affidare all'esperienza, tra l'altro affinata sia sul piano del diritto interno che su quello del diritto comparato, del Prof. Rolando Tarchi. Una compatibilità dell'azione di governo sul "cuore" dei diritti sociali che probabilmente non è del tutto scontata, se si parte dall'assunto che di diritti fondamentali pur sempre si tratta, e che quindi bisognerebbe recuperare anche per tali diritti le cautele che siamo abituati ad utilizzare sul fronte dei diritti civili.

È vero, sarebbe necessario ammettere – dal punto di vista formale – che il quadro costituzionale delle riserve di legge non presidia direttamente, sempre e comunque, i diritti sociali; basti pensare alle formule più ricorrenti nei Titoli II e III della Parte prima della Costituzione, ad esempio quelle degli artt. 32, 35, 33, 31, in cui si afferma più genericamente che *la Repubblica tutela la salute [...]*, come pure *il lavoro [...]*, *la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione [...]*, *la Repubblica agevola [...]* *la formazione della famiglia [...]*. Anche se da questo punto di vista l'art. 117 Cost. revisionato nel 2001 e la sua lett. m) in particolare, sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti *dalla legislazione esclusiva dello Stato* su tutto il territorio nazionale, tante volte evocata negli studi dottrinali, sembra diventare la spia di un approccio opposto (che però a sua volta, mi pare, non è stato granché valorizzato negli studi di questi anni). Dal punto di vista della teoria generale del diritto, inoltre, alcuni in dottrina, ad esempio Diciotti¹⁶ non troppi anni addietro, hanno ridiscusso significativamente di un'eventuale contrapposizione tra diritti di libertà, che il cittadino *deve avere* riconosciuti, e diritti sociali, che il cittadino *può avere* riconosciuti.

Eppure – almeno personalmente – continua a convincere di più l'idea che le diverse categorie dei diritti abbiano carattere eminentemente descrittivo, non un diverso fondamento assiologico; lo dimostra ad esempio l'abbandono da parte della Carta di Nizza della distinzione dei diritti per «generazioni» e la conseguente, possibile, affermazione di una indivisibilità dei diritti medesimi, come ha osservato efficacemente Rodotà¹⁷, sì da evitare tra l'altro l'equivoco che ogni nuova generazio-

¹⁶ E. Diciotti, *Il mercato delle libertà*, Bologna, il Mulino, 2006, spec. p. 73 e ss., in un impegnato saggio che ridiscute la tradizionale distinzione tra diritti di libertà e diritti sociali, sia sul piano storico che su quello filosofico, non dimenticando di sottolineare come gli stessi giuristi di aree differenti trattino della distinzione non alludendo sempre alla stessa cosa e alle medesime classi di diritti; e ciò non può, evidentemente, non essere gravido di conseguenze soprattutto a riguardo della possibilità di fornire una più piena tutela dei diritti sociali.

¹⁷ S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2012, spec. p. 30 e ss., secondo cui – con particolare riferimento ai diritti sociali – se dal Preambolo l'Unione pone la persona al centro della sua azione, se la solenne affermazione dell'inviolabilità della dignità umana apre l'intera Carta e si traduce poi nella concreta sottolineatura dell'esistenza dignitosa di cui parla l'art. 34, se eguaglianza e solidarietà sono indicati come valori fondanti dell'Unione, allora non solo è possibile, ma è conforme a questi

ne condanni all'obsolescenza tutte le precedenti¹⁸, pur riproponendo la questione del loro rispetto, della loro efficacia, del loro radicamento (i diritti diventano, afferma l'illustre autore, essi stessi *strumenti* della lotta per i diritti).

Ancora, i diritti fondamentali non costituiscono dei compartimenti-stagno ma presentano varie sfaccettature, e nel "prisma" che si determina noi possiamo intravedere e diritti di libertà e diritti sociali: si pensi, per ricordarne solo alcuni, al tema del consenso informato ai trattamenti sanitari, che intreccia diritto alla salute e libertà personale, oppure alla controversa questione della autodeterminazione terapeutica che trascinerebbe con sé il diritto di lasciarsi morire, come affermato in un noto caso dalla Corte di cassazione, e che comunque intreccia ancora il diritto alla salute al diritto alla vita.

Infine, si può affermare che ci sono diritti che generano altri diritti, ovvero diritti civili che generano diritti sociali: la vicenda dei diritti delle coppie dello stesso sesso o anche delle coppie eterosessuali che scelgono la strada dell'unione civile, cui accennavo prima, con le sue ricadute sul piano dei diritti previdenziali e di diritti ulteriori di vario genere, lo dimostra esemplarmente). Infine ci sono diritti sociali che possono confliggere drammaticamente tra loro (emblematica la vicenda del diritto al lavoro che può soffrire limitazioni dalle esigenze derivanti dalla garanzia di un ambiente salubre (e viceversa), come dimostra purtroppo l'annosa vicenda dell'Ilva di Taranto; un conflitto – quello tra lavoro e ambiente salubre – peraltro tristemente "datato", come già si sottolineava negli anni Settanta del secolo scorso da parte dei più attenti commentatori¹⁹).

Dunque, per molte ragioni pure i diritti sociali, io credo, richiederebbero in modo più uniforme un'assunzione di responsabilità del Parlamento, e delle assemblee rappresentative in genere, nella determinazione della misura delle prestazioni, del *quantum*, se non addirittura del *quomodo*, che reagisce tra l'altro – inevitabilmente – sulla definizione costitutiva dei contenuti; mi pare ci si possa spingere quindi a dire che si effettua un'operazione non soltanto di mera politica legislativa, quando si interviene in questo campo, ma, per così dire, di "attuazione/aggiornamento costituzionale" che è indubbiamente molto delicata²⁰ e non può essere abbandonata alle scelte dell'esecutivo.

elementi strutturali considerare i diritti sociali nella loro integralità, come dotati di uno statuto forte. Il loro rango e la loro tutela si ricaverebbero proprio da questa nuova sistemica, nella quale sarebbe rinvenibile la possibilità di attribuire a essi forme più intense di garanzia, preminenza nel bilanciamento degli interessi, che non potrebbe quindi ritenersi affidato alla discrezionale valutazione del giudice.

¹⁸ Qui S. Rodotà richiama R. Bin, *Diritti e fraintendimenti*, in *Ragion pratica*, 2000, p. 15 e ss., laddove Bin sottolinea l'evidente forzatura che nasce dalla volontà di tradurre una scansione cronologica, peraltro controversa, in una gerarchia che attribuisce ad alcune di queste generazioni dei diritti uno statuto teorico più forte.

¹⁹ S. Rodotà, *Alla ricerca delle libertà*, Bologna, il Mulino, 1978, spec. p. 97, con riferimento alla tragedia di Seveso, evidenzia la tendenza annosa a "monetizzare" il rischio, ovvero a barattare il permanere di condizioni ambientali nocive con indennità a favore dei lavoratori, rafforzando un vecchio meccanismo ricattatorio, che rende problematico prediligere la tutela dell'ambiente alla difesa dell'occupazione e all'urgenza della crisi economica.

²⁰ Ci sono contributi recenti di giovani ricercatori che aiutano a ragionare, da questo punto di vista (ad esempio A. Rovagnati, *Sulla natura dei diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2009, e C. Ventimiglia, *I diritti sociali tra garanzia costituzionale e compiti dell'autorità*, Roma, Dike Giuridica Editrice, 2013).

Dubbioso, tra l'altro, sul modo di intendere le prestazioni che emerge dalla legislazione e dalla giurisprudenza costituzionale considerate nel loro complesso mi è sembrato Falcon in un suo recente intervento, nel quale ha evidenziato come le concrete utilità erogate all'interessato che ha titolo per ottenerle siano da intendersi tecnicamente come tali, mentre gli specifici modi di regolazione del rapporto tra cittadini e amministrazione invece non lo siano; ma la tendenza a ricondurre anche questi ultimi – comunque – alle prestazioni ne snaturerebbe la relativa nozione, rappresentando una modalità molto parziale di cogliere un problema di scelte organizzative e procedurali che potrebbe in realtà porsi molto diversamente, territorio per territorio e materia per materia²¹.

Il tema è grande, in conclusione, e coinvolge finanche gli assetti competenziali tra Stato e Regioni, con un evidente problema di coordinamento/collaborazione; uno dei contributi del Volume guarda pertanto, opportunamente, anche a questo specifico aspetto. Anche se bisogna riconoscere – è la mia modesta e del tutto provvisoria impressione d'insieme – che la complessità (e la tecnicità) delle questioni e delle vicende che si presentano al cospetto dei diritti sociali, come pure la interdipendenza tra profili economici, sociali, di tutela dei diritti, oltre che le frequenti ragioni dell'emergenza esigono – quasi per definizione – un intervento *ulteriore* del Governo o degli esecutivi regionali rispetto a quello delle Assemblee legislative²². Ma è il momento di capire cosa ne pensano i relatori e gli interventori, iniziando dalla Prof.ssa Roberta Calvano.

²¹ D. Falcon, *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. La lezione dell'esperienza*, relazione al Seminario svoltosi presso la Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 15 maggio 2015, in www.cortecostituzionale.it, secondo cui comunque, qualunque sia il concetto di prestazione, la competenza dello Stato è (dovrebbe essere) pacificamente diretta – nelle materie di competenza regionale – alla sola fissazione del livello, ferma restando la competenza legislativa per materia nella rimanente regolazione e la competenza amministrativa per l'erogazione. Perciò risulta evidentemente problematico l'inquadramento nella competenza alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nei casi nei quali, in una materia di riconosciuta competenza regionale (ad esempio, l'assistenza sociale, l'assistenza sanitaria, l'edilizia abitativa) lo Stato, anziché determinare il livello delle prestazioni che saranno erogate dalle competenti amministrazioni, ne preveda e ne gestisca la diretta erogazione (come è avvenuto nel caso della c.d. *social card* e della più recente c.d. *carta acquisti*). La Corte ne sarebbe peraltro pienamente consapevole, secondo l'Autore, richiamandosi alla eccezionale situazione economica cessata la quale si dovrà tornare a coinvolgere le Regioni, avendo cura “di garantire anche la piena attuazione del principio di leale collaborazione, nell'osservanza del riparto delle competenze definito dalla Costituzione”. Sempre l'Autore si chiede però se non sarebbe opportuno sottolineare il dovere dello Stato di garantire l'esistenza di un sistema stabile e ordinario di sicurezza sociale, evitandosi così interventi occasionali, di resa sicuramente più politica che istituzionale. Sul tema cfr. anche M. Luciani, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in www.rivistaAIC.it, 2016, fasc. 3.

²² Secondo P. Carrozza, *Conclusioni (molto provvisorie...)*, in www.federalismi.it, 2013, fasc. 15, vicende come quella dell'Ilva di Taranto – più che a una rivincita del diritto nei confronti della politica – preludono ad una rivincita della “tecnologia” sul diritto (e sulla politica), quasi a testimoniare, nella crisi delle ideologie, la necessità di ancorare qualsiasi scelta difficile – e si tratta di scelte spesso “tragiche”, come le chiamavano Calabresi e Bobbit, oltre che difficili – ad una certezza che la “buona tecnica”, più che la politica o il diritto, sembra più facilmente offrire all'umanità che deve fare i conti con globalizzazione, crisi economica e normalità dei disastri.