



Rivista N°: 1/2024
DATA PUBBLICAZIONE: 14/03/2024

AUTORE: Carmela Salazar*

SUI DIRITTI SOCIALI E IL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ**

ON SOCIAL RIGHTS AND THE PRINCIPLE OF SOLIDARITY

Sommario: 1. Notazioni introduttive. – 2. «La solidarietà è una parola che non sta da sola» – 3. Segue: la solidarietà come “progetto politico”. - 4. Diritti sociali e vincoli di bilancio – 5. Segue: diritti sociali e “priorità costituzionali”. – 6. Per concludere: verso un “umanesimo nuovo”?

1. Notazioni introduttive

Comunemente, si ritiene che la costituzionalizzazione del principio di solidarietà e l'inclusione dei diritti sociali nel novero dei diritti protetti dalla Carta repubblicana individuino due tratti salienti della fisionomia assunta dallo Stato sociale nel nostro ordinamento. Movendo da tale premessa, nel ricordare Lorenza Carlassare vorrei partire dalla prospettiva peculiare nella quale la chiara Maestra colloca lo Stato sociale, riferendo tale formula – di per sé, come si sa, “prismatica”¹ – non già a una specifica forma di Stato, bensì al «necessario modo di essere di uno Stato di diritto che, a differenza di quello liberale ottocentesco, sia anche democratico»².

* Ordinaria di Diritto costituzionale presso l'Università Mediterranea di Reggio Calabria

** Relazione al Seminario “Lorenza Carlassare, un anno dopo”, Ferrara, 22 settembre 2023.

¹ Cfr. M. GREGORIO, *Dallo Stato sociale alla democrazia sociale. Le riflessioni della dottrina costituzionalistica italiana nella prima età repubblicana*, in *Quad. fior.*, 46/2017, 520.

² Cfr. L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova, Cedam, 2021, 34. Similmente al sintagma “Stato sociale” (e ai suoi «equivalenti semantici»: “Stato del benessere” e “Welfare State”: cfr. S. GIUBBONI, A. PIOGGIA, *Lo Stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in AA.VV., *Felicità e benessere. Una ricognizione critica*, a cura di C. Corsi, Firenze, Firenze University Press, 2015, 75), la formula “Stato di diritto” si riferisce a diverse esperienze storiche collocabili nell'orizzonte dello Stato liberale, ma rinvia comunque all'individuazione dei limiti necessari per contenere gli abusi dei governanti, in modo da rendere possibile «la realizzazione di un “antico sogno”, il governo delle leggi ritenuto, già nella *Politica* di Aristotele, migliore di quello degli uomini»: cfr. G. SILVESTRI, *Lo Stato di diritto nel XXI secolo*, in *Riv. AIC*, 2/2011, 2.

In tale luce, mentre resta sullo sfondo la varietà che caratterizza la “modellistica” dei sistemi di *welfare* negli ordinamenti democratici contemporanei³, emerge la fisionomia dello Stato sociale quale “componente strutturale” dello Stato costituzionale⁴, di cui al tempo stesso affiora in primo piano la linea di continuità con il «nucleo invariante» dello Stato di diritto⁵. A questo, come è noto, lo Stato costituzionale ha attinto per acquisire (e rafforzare, soprattutto attraverso il controllo sulle leggi) gli strumenti giuridici di limitazione del potere, a partire dalla connessione, sancita dall’art. 16 della *Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino* del 1789, tra la tutela dei diritti fondamentali ed il principio della separazione dei poteri.

Proprio la *Dichiarazione* si trova al centro dell’ampia relazione, svolta in occasione di un convegno organizzato dall’Università di Ferrara nel bicentenario della Rivoluzione francese, in cui Lorenza Carlassare si sofferma con particolare attenzione sul rapporto tra Stato di diritto e Stato sociale⁶, a corollario di una severa critica mossa alle ricostruzioni «rivolte a mettere in luce il superamento dei principi dell’89, a denunciarne l’insufficienza o addirittura l’incompatibilità con la complessità della società attuale, con i compiti dello Stato e degli apparati pubblici, con il mutamento della struttura economica»⁷. Per Carlassare, tali tesi appaiono afflitte quanto meno da un errore di prospettiva, soprattutto nella misura in cui gli argomenti addotti sminuiscono la portata epocale di quei principi, enfatizzando il ruolo da essi giocato nel momento storico dell’ascesa della borghesia: ruolo importante, certo, ma collocabile esclusivamente sul piano degli accadimenti di fatto, e perciò «contingente, non essenziale»⁸.

Per un verso, nota Carlassare, ragionando su tale falsariga non si tiene conto della convergenza, nella *Dichiarazione*, delle istanze di fondo del costituzionalismo, del liberalismo e della democrazia⁹, così che i principi rivoluzionari si rivelano portatori di “anticorpi” tuttora efficaci per contrastare il «riaffiorare di modelli autoritari»¹⁰. Conclusione che si profila pianamente, sol che si pensi «a come il motivo dominante di ogni ideologia reazionaria sia l’organicismo» – annoverabile, peraltro, tra gli assi portanti della dottrina politico-giuridica del fascismo¹¹ – ed a come a tale visione dei rapporti tra autorità e libertà si opponga fieramente la

³ Cfr. per tutti M. FERRERA, *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, Il Mulino, 1993, nonché, più di recente, S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2012. Per un confronto con l’evoluzione delle politiche sociali al di là dell’Oceano, cfr. AA.VV., *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America* (1982), a cura di A. J. Flora e A.J. Heidenheimer, tr. it., Bologna, Il Mulino, 1986; A. SOMMA, *Stato del benessere o benessere dello Stato? Giustizia sociale, politiche demografiche e ordine demografico nell’esperienza statunitense*, in *Quad. fior.*, 46/2017, 417 ss.

⁴In una prospettiva simile, P. HÄBERLE, *Stato costituzionale: I), Principi costituzionali*, in *Enc. giur. Agg.*, Treccani, Roma, 2007, 1, include lo Stato sociale tra gli “elementi essenziali” dello Stato costituzionale. Sullo “Stato sociale costituzionale” cfr. di recente A. MORRONE, *Stato sociale e diseguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 4/2020, 707 ss.; ID., *Corte costituzionale: fattore condizionante o elemento strutturale?*, relazione al Convegno dell’AIC su *Le dinamiche della forma di governo nell’Italia repubblicana*, Brescia, 27-28 ottobre 2023, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 15.10.2023, spec. 36 ss.

⁵ Cfr. G. SILVESTRI, *Lo Stato di diritto*, cit., 6.

⁶ Cfr. L. CARLASSARE, *La «Dichiarazione dei diritti del 1789» e il suo valore attuale*, in AA.VV., *Principi dell’89 e Costituzione democratica*, a cura di L. Carlassare, Cedam, Padova, 1991, 3 ss.

⁷ Cfr. L. CARLASSARE, *La «Dichiarazione dei diritti del 1789»*, cit., 25.

⁸ Cfr. L. CARLASSARE, *op. ult. cit.*, 17.

⁹ Cfr. L. CARLASSARE, *op. ult. cit.*, 7.

¹⁰ Cfr. L. CARLASSARE, *Diritti e garanzie nel riaffiorare dei modelli autoritari*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2010, 1 ss.

¹¹ Per le citazioni, cfr. L. CARLASSARE, *La «Dichiarazione dei diritti del 1789»*, cit., risp. 36 e 37.

logica individualista che permea la concezione liberale dello Stato. Non sono i principi della *Dichiarazione*, insomma, a operare in senso retrogrado: «sono le forze al potere, che sotto la spinta di interessi contrari, sempre più forti, intrecciati con le strutture pubbliche, hanno respinto ogni sostanziale mutamento; spesso utilizzando principi “nuovi” in asserito contrasto con quelli del 1789, dichiarati incompatibili con la modernità»¹².

Per altro verso, Lorenza Carlassare ammonisce di non dimenticare le radici autoritarie dello Stato sociale¹³, citando in proposito il noto scritto in cui – oltre a ritenere “inutile” tale formula – Massimo Severo Giannini segnalava come essa fosse apparsa, durante gli anni '30 del Novecento, in alcune culture sottopartitiche del regime nazista e di quello fascista¹⁴.

Naturalmente, ragionando della possibile affermazione di “modelli autoritari”, Lorenza Carlassare non paventa la riapparizione dei totalitarismi del passato. Piuttosto, denuncia come, dando spazio alla presunta incompatibilità tra Stato di diritto e Stato sociale e alla asserita necessità di accantonare i principi basilari del primo, perché ritenuti di ostacolo alla realizzazione dei fini di giustizia sociale propri del secondo, si sia aperta la strada all'affermazione di «un sistema che tende, naturalmente e necessariamente, a concentrare i poteri nell'esecutivo, e a un'amministrazione di tipo burocratico e centralizzato [...]. Sistema che si deforma progressivamente e genera un apparato il quale, per la crescita inarrestabile della burocrazia, finisce per assorbire esso stesso la maggior parte delle risorse destinate ai servizi da erogare»¹⁵.

In effetti, le patologie evidenziate dalla sterminata letteratura sulla “crisi” dello Stato sociale – in particolare: l'eccesso di spesa pubblica e l'assistenzialismo demagogico – non sono conseguenze inevitabili del perseguimento delle finalità di giustizia sociale¹⁶, specie ove quest'ultima si consideri, secondo la bella definizione di G. Burdeau, come «una giustizia che impedisca che la libertà sia soltanto privilegio di alcuni»¹⁷. All'origine di tali degenerazioni si colloca, semmai, la violazione dell'*etica repubblicana* da parte dei governanti¹⁸, laddove essi, tradendo il dovere di svolgere le loro funzioni «con disciplina e con onore» (art. 54, c. 2, Cost.),

¹² Cfr. L. CARLASSARE, *op. ult. cit.*, 22.

¹³ Cfr. L. CARLASSARE, *op. ult. cit.*, 29.

¹⁴ Il riferimento, ovviamente, è a M. S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Il Politico*, 2/1977, 205 ss. Con riguardo al fascismo, appare inevitabile richiamare l'enfasi posta dal regime sulle riforme in materia assistenziale e previdenziale, condotte nella prospettiva paternalistico-autoritaria propria della strategia di “fascistizzazione” della società. La politica sociale, in particolare, era intesa come «una sorta di dimensione a cerchi concentrici nella quale, potenzialmente, poteva essere incluso ogni lato del vivere associato»: cfr. I. STOLZI, *Politica sociale e regime fascista: un'ipotesi di lettura*, in *Quad. fior.*, 46/2017, 258. La propaganda del regime, inoltre, puntava su tali interventi per confermare la rappresentazione del mondo del lavoro quale universo irenico, da cui era scomparsa ogni traccia di conflitto, tanto che – affermava la Carta del lavoro del 1927 – le associazioni professionali legalmente riconosciute assicuravano «l'uguaglianza giuridica tra i datori di lavoro e i lavoratori» (disp. VI), e la previdenza era «un'alta manifestazione del principio di collaborazione» tra gli uni e gli altri (disp. XXVI). Nella letteratura imponente, cfr. il recente contributo di C. GIORGI, I. PAVAN, *Storia dello Stato sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2021, 50 ss.

¹⁵ Cfr. L. CARLASSARE, *La «Dichiarazione dei diritti del 1789»*, cit., 30.

¹⁶ Cfr. G. SILVESTRI, *Lo Stato*, cit., 6.

¹⁷ Cfr. G. BURDEAU, *Democrazia*, in *Enc. del Novecento* (1977), ora in *www.treccani.it*, par. 2. In proposito, sia consentito rinviare a C. SALAZAR, *Giustizia sociale e poteri pubblici*, in *Enc. dir., I tematici, Potere e Costituzione*, a cura di M. Cartabia, M. Ruotolo, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2023, 190 ss.

¹⁸ Cfr. per tutti AA.VV., *Rigore costituzionale ed etica repubblicana* (Tavola rotonda nel decennale della scomparsa di Temistocle Martines. Università “La Sapienza” di Roma, 26 maggio 2006), in *Rass. parl.*, 2/2007, 465 ss.

accampino strumentalmente il perseguimento di quei fini – talvolta, peraltro, senza davvero operare in tale direzione – «nel tentativo di negare sul piano teorico e di eludere nel concreto la regola della *previa norma*»¹⁹, e più in generale, di giustificare la “fuga” dai modelli della produzione normativa all’origine dell’espansione del “ruolo normativo” del Governo²⁰, in parallelo alla “crisi” della legge parlamentare, quale atto che esprime, nello stesso tempo, la sovranità popolare e la dialettica pluralista delle forze politiche²¹. Questo si profila come il vero punto dolente, perché, nota amaramente Lorenza Carlassare, «senza etica repubblicana, le istituzioni non possono funzionare, qualunque sia la legge che le regola»²².

Da qui, conclude l’Autrice, l’esigenza di discernere «ciò che di valido ed essenziale» con il termine “sociale” si vuole esprimere, «da ciò che è pretestuoso e comodo schermo a forme di arbitrio»²³.

2. «La solidarietà è una parola che non sta da sola»²⁴

Su questa esigenza Lorenza Carlassare è ritornata più volte, con cristallina coerenza, nel corso della sua produzione scientifica, sottolineando come la Costituzione sottenda una visione realistica della società, che sin dalla fine dell’Ottocento era apparsa «sempre meno come luogo dell’armonia e del progresso [...] e sempre più come una società densa di conflitti e disuguaglianze»²⁵: a partire, ovviamente, dal conflitto economico-sociale, che la Costituzione di Weimar per prima ha ricondotto «in un quadro condiviso di legalità costituzionale, senza per questo negarlo o imbrigliarlo»²⁶.

Come è noto, la Costituzione weimariana trovò «più nemici che adepti», ma ciò nonostante fu «capace di produrre, nel proprio scenario, teorie della democrazia che avrebbero lasciato il segno nel dibattito costituzionale del XX secolo»²⁷. Pur restando sulla strada aperta da quella esperienza, definibile come «l’archetipo del costituzionalismo del Novecento»²⁸, la

¹⁹ Cfr. L. CARLASSARE, *La «Dichiarazione dei diritti del 1789»*, cit., 32 (c. vo dell’A.).

²⁰ Cfr. M. CARTABIA, *Il Governo “signore delle fonti”?*, in AA.VV., *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella, Torino, Giappichelli, 2011, IX ss.; N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri. Quaderno 2010. Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, a cura di S. Fabbrini, V. Lippolis, G. M. Salerno, Napoli, Jovene, 2011, 81 ss.; ID., *Considerazioni conclusive. Sulla (complessiva) crescita del ruolo normativo del Governo e sulle difficoltà della funzione legislativa*, in *Oss. fonti*, 2/2019, 1 ss.

²¹ Cfr. G. SILVESTRI, *Costituzione e fonti primarie*, in *Oss. fonti*, 2/2018, 2. Nella letteratura amplissima, cfr. AA.VV., *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, a cura di R. Zaccaria, Brescia, Grafo, 2011; C. F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 329 ss.; A. RUGGERI, *Ha ancora un futuro la legge?*, ora in ID., *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti. XXV. Studi dell’anno 2021*, Torino, Giappichelli, 2022, 459 ss.; R. ZACCARIA, *Il linguaggio del legislatore e della Corte costituzionale*, in *Riv. AIC*, 1/2023, 140 ss.

²² Cfr. L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2016, 64.

²³ Cfr. L. CARLASSARE, *La «Dichiarazione dei diritti del 1789»*, cit., 26.

²⁴ Così, L. CARLASSARE, *Solidarietà*, cit., 52, ove l’A. precisa che tale parola, nella Costituzione, «si accompagna ad altre parole da essa indissolubili, senza le quali sarebbe vuota di senso: “eguaglianza” in primo luogo».

²⁵ Cfr. M. FIORAVANTI, *Art. 2*, Roma, Carocci, 2017, 83.

²⁶ Cfr. M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enc. giur.*, XX, Roma, Treccani, 2009, 2.

²⁷ Le citazioni sono tratte da P. RIDOLA, *La Costituzione della Repubblica di Weimar come “esperienza” e come “paradigma”*, in *Riv. AIC*, 2/2014, 7.

²⁸ Così, P. RIDOLA, *La Costituzione*, cit., 10.

Costituzione italiana manifesta tratti di evidente originalità, a partire dalla potente metafora che, nell'art. 1, c. 1, Cost., individua nel lavoro il fondamento della Repubblica, offrendo «un *unicum* nel panorama delle Costituzioni democratiche europee»²⁹. Rileva in proposito Carlassare: «le basi dell'ordine sociale della Costituzione, [...] i pilastri della costruzione intera» vanno ricercati nei principi che apparivano già profondamente radicati, nelle forze che avrebbero animato la Costituente, «ben prima che l'Assemblea nascesse. Gli scritti di quegli anni ben lo testimoniano: il primo dei presupposti di un regime democratico moderno, “del complessivo assetto sociale e politico nel quale la forma di governo venga ad inquadrarsi nel modo più armonico”, scriveva Mortati nel 1945, “si riferisce all'omogeneità della struttura sociale”»³⁰. Omogeneità – sottolinea la chiara Maestra – «necessaria alla “governabilità” (primo, se non unico obiettivo della politica dominante) altrimenti irrealizzabile se non forse – ma solo provvisoriamente – attraverso forzature dall'acre sapore autoritario»³¹.

Al pensiero di Costantino Mortati Lorenza Carlassare attinge anche nella riflessione sulla società di “liberi ed eguali” prefigurata dall'art. 3, c. 2, Cost.: una società che può definirsi *democratica*, non perché plasmata su un particolare “modello” di organizzazione politica o in coerenza con una specifica ideologia o una determinata dottrina, ma perché costruita incessantemente, attraverso interventi *ad hoc* predisposti dalla Repubblica, sull'eliminazione delle disuguaglianze prodotte dagli ostacoli di ordine economico sociale che, di fatto, inducono forme di deprivazione materiale e/o producono *deficit* di libertà, minacciando la dignità di chi si trovi a fronteggiarli. Questi ostacoli, sostiene l'Autrice, «mantengono i cittadini profondamente diseguali con danno non solo dei soggetti più deboli e svantaggiati, ma del sistema intero, il cui funzionamento complessivo è distorto: rimuovere le disuguaglianze è necessario per dare base e sostanza alla democrazia, fortemente a rischio quando le fratture sociali crescono a dismisura. Con l'eguaglianza sostanziale (art. 3, co. 2) la Costituzione vuole ridurre il pesante divario esistente in fatto a un duplice scopo: dare ad ogni persona dignità e possibilità di realizzarsi; raggiungere l'omogeneità sociale indispensabile al corretto funzionamento della democrazia»³².

Già nel 1944 la *Dichiarazione riguardante gli scopi e gli obiettivi dell'Organizzazione internazionale del lavoro* (c. d. *Dichiarazione di Filadelfia*) aveva incluso tra i propri principi

²⁹ Cfr. C. PINELLI, *Lavoro” e “progresso” nella Costituzione*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 3/2009, 401.

³⁰ Cfr. L. CARLASSARE, *Principi costituzionali, sistema sociale, sistema politico*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2007, 3. La citazione si riferisce a C. MORTATI, *Perché siamo repubblicani*, in AA.VV., *I cattolici democratici e la Costituzione*, a cura di N. Antonetti, U. De Siervo, F. Malgeri, II, Bologna, Il Mulino, 1998, 646.

³¹ Cfr. L. CARLASSARE, *Solidarietà*, cit., 67.

³² Cfr. L. CARLASSARE, *op. ult. cit.*, 66. Notoriamente, negli Stati in cui le disuguaglianze sono più marcate, gli indicatori della qualità della vita si attestano su livelli bassi, anche nei casi in cui il PIL sia elevato: cfr. la ricerca condotta da R. WILKINSON, K. PICKETT, *La misura dell'anima. Perché le disuguaglianze rendono le società più infelici* (2009), tr. it., Milano, Feltrinelli, 2009. Sul punto, di recente, cfr. M. ALACEVICH, A. SOCI, *Breve storia della disuguaglianza* (2018), tr. it., Roma-Bari, Laterza, 2019, 108 ss. Da notare che i Paesi con maggiore disuguaglianza nei redditi presentano anche una minore mobilità sociale: cfr. E. GRANAGLIA, *Quale idea di uguaglianza per lo Stato sociale? In difesa della vecchia idea di uguaglianza di condizioni*, in *Pol. soc.*, 1/2020, 24, che in proposito richiama un grafico famoso, la “curva del Grande Gatsby”, su cui cfr. M. CORAK, *Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility*, in *Journal of Economic Perspectives*, 3/2013, 79 ss

quello per cui «la povertà, ovunque esista, costituisce un pericolo per la prosperità di tutti»³³. L'art. 3, c. 2, Cost. si esprime nel medesimo senso, ma non soltanto con riferimento alla povertà o addirittura all'indigenza: esso evoca la *libertà dal bisogno*, affiancata alla *libertà di parola*, alla *libertà di credo* e alla *libertà dalla paura* nel celebre discorso sullo stato dell'unione tenuto dal Presidente F. D. Roosevelt nel 1941, ma la formulazione della disposizione costituzionale amplia l'orizzonte degli interventi richiesti alla Repubblica, proiettandoli al di là di quelli volti specificamente a contrastare il disagio delle fasce della popolazione di volta in volta esposte ad emarginazione, in conseguenza del disagio economico in cui versano. Gli ostacoli cui la norma si riferisce possono derivare, infatti, da ogni condizione di deprivazione che si manifesti nella situazione di chi, per ragioni riconducibili ad una *diversità subita*, non riesca a trasformare le proprie risorse in capacità di progettare e di condurre l'*esistenza libera e dignitosa* di cui discorre l'art. 36 Cost. Questa condizione può dipendere, oltre che dalla mancanza di mezzi, anche da altri fattori: dalla "povertà educativa", dalla malattia, dalla vecchiaia, dalla disabilità, dalla disoccupazione, dal pregiudizio sociale. Da qui, il ricco catalogo di diritti sociali, «riconosciuti non a un essere astratto, ma all'uomo collocato in un ambiente determinato, che lo rende quale è»³⁴: essi sono volti «a sottrarre le condizioni minimali che rendono effettivo il valore della dignità agli effetti imprevedibili e potenzialmente distruttivi del mercato»³⁵, attraverso la "de-mercificazione" dei "beni" – tipicamente: l'istruzione, il lavoro, la salute, la previdenza, l'assistenza³⁶ – che contribuiscono a incrementare la "dotazione" adeguata rispetto al fine principale dell'ordinamento, «quello di offrire ad ognuno l'opportunità di una vita libera e degna»³⁷.

In sintesi, nella Costituzione i diritti si strutturano in un *sistema* in cui tutti si danno «mutuo sostegno e alimento»³⁸: per questa ragione, i diritti sociali sono essi stessi definibili quali *diritti di libertà*³⁹, in quanto «abilitanti» all'esercizio degli altri diritti⁴⁰, confermando che nel nostro ordinamento «la giustizia sociale non è pensabile se non in funzione della libertà individuale»⁴¹, e che l'intervento della Repubblica imposto dall'art. 3, c. 2, Cost. è volto ad una

³³ L'affermazione è ribadita nella *Dichiarazione dell'ILO sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta*, adottata dalla Conferenza Internazionale del Lavoro il 10 giugno 2008, consultabile in www.ilo.org. In proposito, cfr. A. PERULLI, *L'OIL e lo spirito di Filadelfia oggi: cent'anni di solitudine?*, in *Dir. lav. merc.*, 1/2019, 5 ss.

³⁴ Cfr. G. BURDEAU, *Democrazia*, cit., par. 2.

³⁵ Cfr. G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, Laterza, 2009, 72.

³⁶ Cfr. G. ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990, 4 ss.

³⁷ Cfr. M. FIORAVANTI, *Art. 2*, cit., 61. Nel quadro dei diversi "modelli di solidarietà" adottati dalle democrazie europee, i cataloghi dei diritti sociali si strutturano con tratti eterogenei: ciò nonostante essi sono divenuti, «in tutta l'Europa occidentale, a partire dalla conclusione del secondo conflitto mondiale, una componente fondamentale della legittimazione democratica sostanziale dello Stato nazionale»: così, S. GIUBBONI, *Solidarietà. Un itinerario di ricerca*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, 103. Lungo tutto il corso del '900, la protezione sociale è divenuta, pertanto, «non solo un progetto legislativo per gli indigenti, ma anche un grande obiettivo politico da raggiungere per l'intera cittadinanza»: in tal senso, cfr. A. POSSIERI, *La storia dello Stato sociale in Italia*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 4/2021, 798.

³⁸ Così, A. RUGGERI, *La "fondamentalità" dei dritti fondamentali*, in *Riv. dir. comp.*, 3/2023, 146.

³⁹ Cfr. in tal senso N. BOBBIO, *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Cinquant'anni di Repubblica italiana*, a cura di G. Neppi Modona, Torino, Einaudi, 1996, 124.

⁴⁰ Cfr. S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, Laterza, 2014, 82.

⁴¹ Cfr. P. CALAMANDREI, *Costituente e questione sociale*, ora in *Id.*, *Lo Stato siamo noi*, Milano, Chiarelettere, 2019, 47.

trasformazione costante della società, «attraverso la redistribuzione di redditi e ricchezza, anche per favorire il libero sviluppo della personalità e per la compartecipazione dei cittadini al potere sociale»⁴².

Questo compito di ricomposizione degli squilibri sociali ed economici, finalizzato a consentire ad ognuno di poter «esercitare le proprie capacità in modi che possano essere fonte di gratificazione personale in ogni sfera della vita»⁴³, è destinato a non esaurirsi mai: appunto per questo, nell'art. 3, c. 2, Cost., esso coinvolge *tutte* le componenti della Repubblica, comprese le formazioni sociali ed i singoli, sui quali gravano i doveri inderogabili di solidarietà economica, politica e sociale. Emerge, qui, il legame circolare che la disposizione instaura tra l'uguaglianza, la libertà e la solidarietà: queste ultime, già poste in rapporto di reciproca complementarietà dall'art. 2 Cost.⁴⁴.

3. Segue: la solidarietà come “progetto politico”

Tale norma si trova al centro del saggio in cui Lorenza Carlassare discorre della solidarietà come *progetto politico*⁴⁵, muovendo da un'importante sentenza della Corte costituzionale, la n. 75/1992, sul volontariato: la solidarietà vi appare quale «base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente»⁴⁶, a conferma che tutti i soggetti (pubblici e privati) sono chiamati a contribuire alla costruzione della Repubblica. I primi, esercitando le proprie attribuzioni, come si è già detto, «con disciplina e con onore» (art. 54, c. 2, Cost.); i secondi, in base alle proprie possibilità, al fine di condividere il peso costituito dai costi (economici, e non solo) dello stare insieme in società.

Nel caso dei soggetti pubblici, entra in gioco la *solidarietà verticale*, o *paterna*⁴⁷, che non va confusa, sottolinea Carlassare, con lo spirito di generosa sollecitudine nei confronti dei “bisognosi”, trattandosi di un preciso dovere dello Stato, e non di elargizioni caritative⁴⁸: nell'art. 2 Cost. si manifesta con particolare evidenza la felice convergenza, che attraversa l'intera

⁴² Cfr. L. ELIA, G. BUSIA, *Stato democratico*, in *Dig. disc. pubbl.*, XV, Torino, UTET, 1999, 72.

⁴³ Cfr. N. RIVA, *Eguaglianza*, in AA.VV., *Grammatica del costituzionalismo*, a cura di C. Caruso, C. Valentini, I, Bologna, Il Mulino, 2021, 237.

⁴⁴ Sul principio di solidarietà, e sui doveri inderogabili ad esso connessi, oltre a G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*. Milano, Giuffrè, 1967, cfr. F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002; AA.VV., *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*, a cura di R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther, Torino, 2007; A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà*, Milano, Giuffrè, 2012, nonché ID., *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2016, 1 ss.; S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit.; A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forum di Quad. cost. Rassegna*, 20 aprile 2015, 1 ss.; F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, Bononia University Press, 2016. Più di recente, cfr. F. LUCHERINI, *La solidarietà come fondamento relazionale dei diritti sociali. L'esperienza italiana in prospettiva comparata*, in *Quad. cost.*, 4/2023, 943 ss., nonché, S. GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., 15 ss., per la ricostruzione della “genealogia” della solidarietà a partire dal legame con la *fraternité* rivoluzionaria, per ampie riflessioni sulla sua affermazione quale principio fondante dei patti costituzionali degli Stati democratici del secondo dopoguerra, come anche sulla sua (faticosa e controversa) emersione nell'ordinamento dell'UE.

⁴⁵ Cfr. L. CARLASSARE, *Solidarietà*, cit., 45 ss.

⁴⁶ Corte cost., sent. n. 75/1992, par. 2, cons. in dir.

⁴⁷ Per questa terminologia, cfr. S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1996, 10 ss.

⁴⁸ Cfr. L. CARLASSARE, *op. ult. cit.*, 58.

Carta, tra la cultura delle garanzie germinate sulle conquiste della borghesia, le rivendicazioni avanzate dal movimento operaio nell'Ottocento e nel primo Novecento, e la visione della convivenza propria del cattolicesimo sociale⁴⁹.

La sentenza della Corte sul volontariato non si ferma, però, alle affermazioni prima viste: anzi, lo snodo più interessante della motivazione appare quello in cui la solidarietà sociale viene riferita all'agire «che non sottende un calcolo utilitaristico, né è frutto dell'obbedienza ad una imposizione dell'autorità, ma deriva invece dalla libera e spontanea espressione della socialità della persona»⁵⁰. Emerge qui la componente *orizzontale*, o *fraterna*, della solidarietà⁵¹, che si spinge al di là del dovere giuridicamente imposto di contribuire alla vita comune, attingendo «al sentimento di condivisione, di comunione con gli altri membri della società, di appartenenza alla collettività»⁵². La solidarietà verticale si traduce primariamente nell'impegno dei poteri pubblici ad adottare politiche redistributive, a sostegno delle prestazioni necessarie alla concreta fruizione dei diritti civili e dei diritti sociali [art. 117, c. 2, lett. m), Cost.]: ma tale compito sarebbe difficile da adempiere, se tra i cittadini non fosse diffusa la disponibilità a considerarsi componenti di una collettività – il popolo – che, «in quanto molteplicità strutturata, non si costituisce solo grazie alla coabitazione di più individui sul medesimo territorio, ma deve essere costantemente costruito e ricostruito, sulla scorta di uno sforzo e di un progetto consapevoli»⁵³. Per la Costituzione italiana, commenta Carlassare, la solidarietà è dunque (anche) una attitudine naturale della persona, insita nella sua vocazione alla relazionalità. Ma essa, prosegue l'Autrice, è al tempo stesso un *fatto culturale*: l'educazione alla solidarietà dovrebbe perciò essere uno dei compiti assegnati alla scuola⁵⁴.

Si nota, qui, una convergenza con la riflessione di Stefano Rodotà sulla “solidarietà repubblicana” come “prodotto” di un processo in cui si sublimano le solidarietà parziali che legano i singoli ai diversi contesti in cui essi svolgono la loro esistenza⁵⁵: processo che richiede, da parte dei poteri pubblici, l'allestimento di un «ambiente abilitante»⁵⁶. Non si può che essere d'accordo, ma per quel che riguarda la scuola, si resta delusi dinanzi all'osservazione della realtà, se si considera lo spazio incerto e per molti versi angusto assegnato nel corso

⁴⁹ Cfr. G. SILVESTRI, *Il lavoro nella Costituzione*, in AA.VV., *Il sindacato e la riforma della Repubblica*, Roma, Ediesse, 1997, 76. A tal proposito, Carlassare ricorda le encicliche papali in cui «la solidarietà si presenta già come programma vincolante per le istituzioni e si fa chiara la distinzione tra assistenzialismo, fondato sul principio della *caritas*, e politica sociale». Nella *Rerum Novarum* di Leone XIII, ad esempio, si discorre di *fraternità*, ma i contenuti sono quelli della solidarietà nel suo significato pubblico e sociale, ulteriormente esplicitato da Pio XI nella *Quadragesimo Anno*, in cui sono chiamate in causa le istituzioni e i loro doveri, ed in cui la «supremazia economica [...] è definita come una forza cieca e una energia violenta», che ha bisogno essa stessa di essere «vigorosamente e totalmente governata»: per le citazioni, cfr. L. CARLASSARE, *op. ult. cit.*, 49. L'eco del personalismo cattolico nella trama costituzionale si avverte particolarmente nell'importanza riconosciuta alla molteplice varietà dei *rapporti* tra le persone, che nella Parte Prima della Carta – altro tratto di originalità – sono elevati a «criterio per la ripartizione del testo»: cfr. M. CARTABIA, *L'influenza del Codice di Camaldoli sulla Costituzione italiana*, in *Quad. cost.*, 4/2023, 840. Sul punto, cfr. anche *infra*.

⁵⁰ Corte cost., sent. n. 75/1992, par. 2, cons. in dir.

⁵¹ Cfr. ancora S. GALEOTTI, *op. loc. ult. cit.*

⁵² Cfr. L. CARLASSARE, *op. ult. cit.*, 65.

⁵³ Cfr. M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in *Riv. AIC*, 2/2011, 3.

⁵⁴ Cfr. L. CARLASSARE, *op. ult. cit.*, 61.

⁵⁵ Cfr. S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., 33 ss.

⁵⁶ Cfr. S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., 100.

degli anni all'educazione civica (quale che ne sia stata la denominazione) tra gli insegnamenti curricolari nei diversi corsi di studio⁵⁷.

Eppure, l'assenza di un tale "ambiente abilitante" non è di secondaria importanza, perché – afferma Carlassare – «soffocando o neutralizzando la solidarietà si incrinano le radici dell'ordinamento intero»⁵⁸. Non si tratta soltanto della circostanza, pur importante, che «la solidarietà percorre l'intero testo, dai rapporti sociali ai rapporti familiari, dall'assistenza alla previdenza, dai doveri costituzionali ai diritti-doveri (lavoro, istruzione), dal patrimonio storico e artistico "della Nazione" (art.9), bene comune che insieme al paesaggio la Repubblica deve tutelare, ai rapporti internazionali (art.11)»⁵⁹. La reciproca connessione instaurata dall'art. 2 Cost. tra il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo e la richiesta dell'adempimento dei doveri di solidarietà economica, politica e sociale assume, infatti, un significato particolarmente pregnante – al punto da suggerire che tale norma «contenga in forma sintetica la Costituzione intera»⁶⁰ – poiché in essa si riflette il passaggio dall'*individuo* celebrato dalle Carte settecentesche alla *persona*.

Nella Costituzione si compie il superamento dell'idea di un individuo che, in quanto titolare di diritti già prima dell'entrata in società, rivendica la propria *indipendenza* da ogni altro componente della stessa⁶¹, così che questa si attegga a prodotto della mera convivenza tra soggetti accomunati soltanto dall'interesse a difendere i diritti (e i beni) che sono già nella loro disponibilità. Tale interesse si ritrova alla base dell'idea del contratto sociale, i cui partecipanti sono considerati esclusivamente nella loro condizione astratta di cittadini ugualmente capaci, competenti e dotati di mezzi per realizzare i propri obiettivi – principalmente, quelli patrimoniali – e ugualmente desiderosi di essere "disturbati" il meno possibile nello svolgimento delle loro esistenze⁶².

La persona al centro della Costituzione, invece, è colta «nelle trame di una vita quotidiana fatta di ideali ma anche di interessi e bisogni troppo spesso difficili da soddisfare»⁶³. In coerenza con l'assunto dell'antioritorietà della persona rispetto allo Stato – "nucleo duro" del principio personalista, tratteggiato già nel celebre ordine del giorno presentato da Giuseppe

⁵⁷ Cfr. V. ONIDA, *Prolusione. Insegnare la Costituzione*, in AA.VV., *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, a cura di A. Pugiotto, Napoli, Jovene, 2103, 339 ss.; S. PANIZZA, *La reintroduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica da parte della legge n. 92/2019, con a fondamento la conoscenza della Costituzione. Tra buone intenzioni e false partenze*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2019, 1 ss.; ID., *Le Linee guida ministeriali per l'insegnamento dell'educazione civica a partire dall'anno scolastico 2020/2021*, *ivi*, 2/2020, 1222 ss.; L. BUSATTA, M. ROSINI, *Quale Costituzione a scuola? Natura, contenuti e criticità della nuova educazione civica*, in *Quad. cost.*, 4/2023, 799 ss.

⁵⁸ Cfr. L. CARLASSARE, *op. ult. cit.*, 61.

⁵⁹ Cfr. L. CARLASSARE, *op. ult. cit.*, 47.

⁶⁰ Cfr. M. FIORAVANTI, *Art. 2*, cit., 1.

⁶¹ Per una riflessione in chiave giuridica sul collegamento tra la logica dello Stato moderno e l'idea della libertà intesa come indipendenza, cfr. F. PIZZOLATO, P. COSTA, *Principio di fraternità e modernità giuridica*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2013, 1 ss.

⁶² Sul superamento, nella Costituzione, dell'universo ideale proprio delle teorie classiche del contratto sociale, cfr. G. BRUNELLI, *Ancora attuale. Le ragioni giuridiche della perdurante vitalità della Costituzione*, in AA.VV., *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, a cura di G. Brunelli, G. Cazzetta, Milano, Giuffrè, 2013, 14 ss.

⁶³ Così, P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2017, 53.

Dossetti il 9 settembre 1946 alla Prima Sottocommissione dell'Assemblea costituente⁶⁴ – la Carta presuppone (ed auspica) che la società civile non sia una mera sommatoria di individui isolati, ma sia animata da persone che nelle diverse fasi della vita, come singoli o come componenti di formazioni sociali, cercano di realizzare, nella Repubblica e *attraverso* la Repubblica, un'esistenza libera e dignitosa: non soltanto attingendo al ricco catalogo dei diritti fondamentali, ma anche mediante la pratica di «una cittadinanza attiva e consapevole»⁶⁵. La solidarietà, pertanto, non è configurabile semplicemente «come un'«attesa», enfatizzando all'estremo quella connotazione dello Stato sociale che lo descrive come “assistenziale”»⁶⁶: l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà si inserisce nel percorso di realizzazione della persona posta al centro della Costituzione. In questo senso depone, ad esempio, la sent. n. 119/2015 della Corte costituzionale, che lega la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma che escludeva gli stranieri dalla possibilità di prestare il servizio civile alla circostanza che tale limitazione impediva ad essi di mettere in pratica progetti di utilità sociale e, di conseguenza, di sviluppare il valore del servizio a favore del bene comune. In tal modo – secondo la Corte – il legislatore aveva posto un ostacolo irragionevole tanto al pieno sviluppo della persona, quanto all'integrazione nella comunità di accoglienza.

Il ragionamento della Consulta appare particolarmente interessante, per (almeno) due ragioni: la prima, riguarda la messa in evidenza dei due volti della solidarietà come fattore di integrazione: «*la solidarietà che si riceve* – a volte, persino si pretende – da una comunità [...] e *la solidarietà che si offre*, non solo per generosità, ma perché il gesto di generosità consente di intessere delle relazioni che sono a beneficio di chi le riceve, ma anche del suo protagonista. Nella dinamica della solidarietà, beneficiario e agente sono spesso indistinguibili: o meglio, convivono presso lo stesso soggetto»⁶⁷.

La seconda ragione si riferisce alla continua ridefinizione, da parte della Corte, dello “statuto costituzionale” dei non-cittadini, ed in particolare di quello degli immigrati extraeuropei. Su tale complessa tematica non è possibile qui soffermarsi, se non per evidenziare che il *trend* giurisprudenziale «vede recessiva, nelle argomentazioni della Consulta, l'interpretazione “letterale” (ma forse sarebbe più giusto dire meramente “letteralistica”) delle diverse disposizioni della Carta nelle quali ci si riferisce espressamente ai “cittadini”»⁶⁸, alla luce della tensione inclusiva ed universalizzante che attraversa i Principi Fondamentali e permea la Parte Prima della Costituzione. Dal tracciato degli orientamenti della Corte costituzionale sui diritti degli

⁶⁴ L'ordine del giorno, tra l'altro, proponeva che la “dichiarazione dei diritti dell'uomo” da inserire nella Costituzione riconoscesse «la precedenza sostanziale della persona umana (intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni), non solo materiali ma anche spirituali rispetto allo Stato e la destinazione di questo al servizio di quella». In proposito, cfr. per tutti G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi*, cit., 85 ss.

⁶⁵ Cfr. M. FIORAVANTI, *Art. 2*, cit., 78.

⁶⁶ Cfr. S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., 36.

⁶⁷ Cfr. M. CARTABIA, *Gli immigrati nella giurisprudenza costituzionale: titolari di diritti e protagonisti della solidarietà*, in AA.VV., *Quattro lezioni sugli stranieri*, a cura di C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro, Napoli, Jovene, 2016, 30 (c.vi dell'A.).

⁶⁸ Così, A. RAUTI, *Diritto degli stranieri e modelli di cittadinanza*, in AA.VV., *Immigrazione e diritti fondamentali*, Atti dei convegni Siracusa, 4 maggio 2017 - Torino, 27 ottobre 2017, a cura di F. Astone, R. Cavallo Perin, A. Romeo, M. Savino, con il coordinamento di M. Consito, V. Berlingò, consultabile all'indirizzo www.collane.unito.it.

immigrati si ricava, perciò, la conferma che dalla Carta, «proprio per quel suo essere un programma per il futuro, costruito intorno a valori essenziali e senza tempo», è possibile trarre indicazioni «persino riguardo a questioni del tutto nuove, come quelle derivanti dal flusso ininterrotto di persone in fuga da guerre, morte, miseria, malattie e in cerca di pace, lavoro, vita»⁶⁹.

4. Diritti sociali e vincoli di bilancio

Nell'art. 2 Cost. i «diritti inviolabili dell'uomo» sono riconosciuti e garantiti dalla Repubblica perché ognuno possa progettare e perseguire il proprio progetto di vita: dalla trama dell'intera Carta traspare la convinzione dei Costituenti che questo obiettivo resti inattuabile all'individuo isolato, divenendo concretamente perseguibile soltanto «mediante relazioni intersoggettive, in una società e attraverso una società (una costruzione artificiale e non naturale; lo stato moderno, la società umana per eccellenza, è *machina machinarum*)»⁷⁰. Già nella Prima Sottocommissione dell'Assemblea Costituente – ricorda Carlassare – «il testo dei relatori La Pira e Basso indica il *duplice fine* del riconoscimento dei diritti “inalienabili e sacri”: “assicurare l'autonomia e la dignità della persona” e “promuovere ad un tempo la necessaria solidarietà sociale”»⁷¹.

Senonché, la dignità – «valore condiviso, patrimonio della tradizione cristiana e della cultura laica su cui in Assemblea Costituente trovarono l'accordo forze diverse, distanti fra loro per formazione politica e cultura», è «fragile, esposta a mille rischi», bisognevole perciò di «cura e attenzione»⁷², in ciascuno dei molteplici contesti in cui si manifesta la vocazione alla relazionalità della persona. Per questa ragione, la *pari dignità sociale* è posta dall'art. 3 Cost. quale premessa logica ed assiologica al principio di uguaglianza, in modo da inscrivere tra i fini primari della Repubblica il contrasto alla possibilità che, nei rapporti con il potere pubblico, ma anche nelle molteplici dimensioni in cui si articola la convivenza (la famiglia, la scuola, l'università, i luoghi di lavoro, gli ospedali, le carceri, le formazioni sociali in genere), le norme giuridiche o le circostanze di fatto permettano la violazione del rispetto *dovuto* ad ogni persona, «a prescindere dai suoi meriti o demeriti, in qualunque situazione si trovi»⁷³. Ciò non accade soltanto quando gli organi pubblici, nell'esercizio delle loro funzioni, incidano arbitrariamente sui diritti fondamentali dei cittadini, ma anche quando tra questi si instaurino relazioni “asimmetriche”, tali da precludere alla parte “debole” del rapporto la *reale* possibilità di esercitare i diritti fondamentali e alla parte “forte” di eludere i doveri di solidarietà.

Peraltro, poiché nella Costituzione la persona è presa in considerazione durante l'intero arco dell'esistenza, la delicata fragilità della dignità esige «soprattutto dallo Stato prestazioni e risorse per salvaguardarla e farla crescere, accompagnando ogni persona fin dall'inizio della

⁶⁹ Cfr. L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione. La nostra Carta per il futuro*, Milano, Feltrinelli, 2012, 183.

⁷⁰ Cfr. A. MORRONE, *Stato sociale*, cit., 725.

⁷¹ Cfr. L. CARLASSARE, *Solidarietà*, cit., 45.

⁷² Le citazioni sono tratte da L. CARLASSARE, *op. ult. cit.*, 52.

⁷³ Cfr. L. CARLASSARE, *op. ult. cit.*, 53.

vita, durante la delicata fase della sua formazione, e poi in tutte le fasi successive sino alla morte, il momento in cui la dignità è più che mai a rischio»⁷⁴.

L'evocazione delle prestazioni pubbliche chiama subito in gioco i diritti sociali: non perché soltanto questi le richiedano, risultando esse necessarie anche per i diritti civili, come si ricava pianamente dall'art. 117, c. 2, lett. m), Cost. Ma se è vero che per questa ragione tutti i diritti "costano", è vero anche che quelli sociali "costano" mediamente di più, ciò che spiega come mai essi siano destinati ad essere il bersaglio privilegiato delle decisioni politiche di restrizione della spesa pubblica, specialmente nelle situazioni di recessione economica⁷⁵.

In proposito, durante il periodo più buio della crisi economico-finanziaria affacciatasi tra il 2007 e il 2008, Lorenza Carlassare ha discusso di «solidarietà negata»⁷⁶ e di «solidarietà infranta»⁷⁷. In quel momento storico, come si ricorderà, si avvertivano le pesanti ricadute delle famigerate politiche di *austerità*, per effetto delle quali in tutta l'Unione europea – anche se “in una parte più e meno altrove” – si è prodotta un'accelerazione del *trend* di espansione delle disuguaglianze socio-economiche che sin dalla fine del secolo scorso affliggono le democrazie avanzate: nelle quali, come è noto, si registra, al di là dell'ulteriore infragilimento delle categorie già esposte a emarginazione e a disagio (lavoratori precari, disabili, immigrati, disoccupati, etc.), un rilevante impoverimento di «quell'ampio e vago contenitore semantico che è la “classe media”»⁷⁸.

Già al primo affacciarsi della crisi, Lorenza Carlassare aveva constatato che il capitalismo non coincideva più con «il capitalismo che, nel bene e nel male conoscevamo, coinvolto nei rapporti, costretto a fare i conti con le “cose”, con la resistenza e la forza di altri esseri umani o di poteri antagonisti: è il capitalismo finanziario, che sembra vivere in una realtà virtuale da esso stesso determinata e condizionata, di cui in qualche modo lo stesso capitalismo

⁷⁴ Cfr. L. CARLASSARE, *op. ult. cit.*, 52. In tema, cfr. *amplius* Id., *La Costituzione, la libertà, la vita*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2009, 1 ss.

⁷⁵ Cfr., spec. S. HOLMES, C. R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse* (1999), trad. it., Bologna, Il Mulino, 2000; M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, Torino, UTET, 2013, spec. 91 ss.; I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, Aracne, 2012; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Riv. AIC*, 4/2013, 1 ss.; M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, *ivi*, 3/2016, 1 ss.; ID., *Laterna magika. I diritti “finanziariamente condizionati”*, in *Riv. Corte conti*, 1-2/2018, 643 ss.; O. CHESSA, *La dogmatica costituzionale dei diritti sociali tra struttura e sovrastruttura*, in *Lav. dir.*, 2/2018, 275 ss.

⁷⁶ Cfr. L. CARLASSARE, *Solidarietà*, cit., 57.

⁷⁷ Cfr. L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2013, 3.

⁷⁸ Così, G. SERUGHETTI, *La società esiste*, Bari-Roma, Laterza, 2023, 48. Nella cospicua letteratura, cfr. T. JUDT, *Guasto è il mondo* (2010), tr. it., Roma-Bari, Laterza, 2011; J. E. STIGLITZ, *Il prezzo della disuguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro* (2102), tr. it., Torino, Einaudi, 2013, spec. 91 ss.; Th. PİKETTY, *Il capitale nel XXI secolo* (2013), tr. it., Milano, Bompiani, 2014, nonché ID., *Una breve storia dell'uguaglianza* (2021), tr. it., Milano, La Nave di Teseo, 2021; B. MILANOVIC, *Ingiustizia globale. Migrazioni, disuguaglianze e il futuro della classe media* (2016), tr. it., Roma, LUISS University Press, 2017; M. ALACEVICH, A. SOCI, *Breve storia*, cit.; A. BOITANI, *L'illusione neoliberista*, Roma-Bari, Laterza, 2021; E. OCCORSIO, S. SCARPETTA, *Un mondo diviso. Come l'Occidente ha perso crescita e coesione*, Roma-Bari, Laterza, 2022. Per quanto riguarda l'Italia, cfr. M. FRANZINI, M. PIANTA, *Disuguaglianze. Quante sono come combatterle*, Roma-Bari, Laterza, 2016; M. PIANTA, *Disuguaglianze: le ragioni del loro aumento, le politiche che mancano*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2017, 35 ss.

tradizionale è vittima»⁷⁹. Come si sa, il processo di “iperglobalizzazione” economico-finanziaria⁸⁰ ha influito sull’adozione delle riforme nazionali di «progressiva riduzione del *pubblico* e quindi del *politico*, mediante le privatizzazioni, le delocalizzazioni e l’esternalizzazione, le deregolamentazioni, la *flexsecurity*, azioni di governo statali funzionali, prioritariamente, alla garanzia del mercato globale, con risultati sociali limitati e, comunque, insufficienti a contenere l’aumento delle diseguaglianze e delle fratture (sociali, territoriali), vecchie e nuove»⁸¹. A ciò si aggiunga che, nel nostro Paese, le politiche di ridimensionamento del sistema di *welfare*, avviate a partire dalla metà degli anni ’70 del Novecento (epoca in cui si colloca, come si sa, la chiusura dei “Trenta Gloriosi”⁸²), si sono consolidate nell’ultimo decennio del secolo scorso, quando il “costo” dei diritti si è profilato come problema stringente, alla luce dei vincoli finanziari imposti dal Trattato di Maastricht. Da quel momento, la questione – rileva Carlassare – «non è stata più l’adeguamento delle politiche sociali ai bisogni della popolazione, ma la sostenibilità della spesa»⁸³.

Gli obblighi di risultato imposti dai vincoli europei hanno influenzato in misura sempre più evidente il contenuto delle manovre di bilancio⁸⁴: pertanto, mentre sino alla fine del secolo scorso l’integrazione europea si è presentata come un processo in costante evoluzione, mirante a concretizzare, insieme alla pace, «un benessere crescente, nel senso classico dell’*eudaimonia* (che non coincide con il benessere soltanto economico, ma tuttavia lo contiene)»⁸⁵, da allora quel processo ha subito un progressivo avvitrimento su se stesso. Man mano che i parametri europei di «virtù finanziaria»⁸⁶ condizionavano in modo sempre più pervasivo le scelte nazionali sui sistemi di *welfare* – pur rimaste formalmente in capo agli Stati – la promessa di *eudaimonia* si è appiattita sul benessere meramente economico, la cui distribuzione, però – contraddittoriamente – si è delineata in modo sempre più disuguale. Al punto che l’Unione europea è apparsa come un «dispositivo neoliberale»⁸⁷, ed è stata percepita, nell’immaginario collettivo, come «il cavallo di Troia del capitalismo finanziario e delle multinazionali che praticano il *free-riding* con la complicità delle *élites*»⁸⁸.

In sintesi, la lettura del modello di “economia sociale di mercato” delineato dai Trattati ha fatto sì che «l’aggettivazione dell’economia di mercato come “fortemente competitiva” pre-

⁷⁹ Cfr. L. CARLASSARE, *Nel segno*, cit., 187 s.

⁸⁰ La terminologia è di D. RODRIK, *La globalizzazione intelligente* (2011), tr. it., Roma-Bari, Laterza, 2014, 267.

⁸¹ Cfr. A. MORRONE, *Sul “ritorno dello Stato” nell’economia e nella società*, in *Quad. cost.*, 2/2023, 278.

⁸² Cfr. J. FOURASTIE, *Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris, Fayard, 1979.

⁸³ Cfr. L. CARLASSARE, *Nel segno*, cit., 202.

⁸⁴ Incontenibile la letteratura: si rinvia, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, a E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell’esperienza costituzionale italiana*, Napoli, 2020; F. SALMONI, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, in *Riv. AIC*, 1/2024, 50 ss.

⁸⁵ Così, M. CACCIARI, nell’*Intervista* a cura di M. Dell’Utri, *Sul destino dell’Europa*, in *Giustizia Insieme*, 3 maggio 2020.

⁸⁶ Cfr. S. GIUBBONI, *Diritto del lavoro europeo. Un’introduzione critica*, Padova, Cedam, 2017, 5.

⁸⁷ Cfr. A. SOMMA, *Quando l’Europa tradi se stessa*, Bari-Roma, Laterza, 2021, 126.

⁸⁸ Così, Y. MÉNY, *Per l’Europa è ora di essere radicali*, in *il Mulino*, 1/2019, 31. Cfr. spec. W. STREEK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico* (2013), tr. it., Milano, Feltrinelli, 2013.

valesse sull'aggettivazione, più consona alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati europei, dell'economia di mercato come "sociale"»⁸⁹. A questo proposito, discorrendo della «Costituzione imprigionata»⁹⁰, Carlassare nota: «in nome di un *falso liberalismo* – che in realtà è solo liberismo, del quale i Costituenti dichiaratamente rifiutavano l'esasperato individualismo – si tende ad annientare l'intero sistema sociale previsto dalla Costituzione»⁹¹.

5. Segue: diritti sociali e "priorità costituzionali"

In tale contesto si è avviato il noto orientamento della giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali come "diritti finanziariamente condizionati": il *leading case* si rintraccia, appunto, all'inizio dell'ultimo decennio del secolo passato, nella sent. n. 455/1990, sul diritto alla salute. Si tratta di cose al centro di un dibattito amplissimo, su cui non è il caso di tornare, se non per evidenziare la parabola discendente delle sentenze additive di prestazione, in conseguenza della tendenziale deferenza manifestata dalla Corte verso l'esercizio della discrezionalità del legislatore in occasione dell'allocazione delle risorse disponibili. L'orientamento *fin de siècle* della giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali si compone, infatti, prevalentemente di decisioni di inammissibilità "per discrezionalità legislativa", o di "incostituzionalità accertata ma non dichiarata", o ancora di "rigetto con monito", se non di rigetto *tout court*, nelle quali la Corte circoscrive la possibilità di annullamento delle discipline impugnate ai soli casi in cui esse manifestino una *palese* irragionevolezza, una *evidente* arbitrarietà, una *patente* incoerenza, etc., e/o qualora incidano sul *nucleo essenziale* dei diritti sociali di volta in volta in gioco.

Va detto che tale *trend*, dopo avere trovato ulteriori conferme durante gli anni più duri della crisi economico-finanziaria, appare oggi recessivo. Di recente, infatti, la Corte ha indirizzato le coordinate generali del proprio rapporto con il legislatore verso dinamiche di "collaborazione-competizione", dalle quali emerge il tentativo della Consulta di individuare un nuovo punto di equilibrio tra *judicial activism* e *self-restraint*⁹²: basti pensare al superamento della dottrina delle "rime obbligate" o all'affacciarsi, tra le "nuove" tecniche decisorie, delle ordinanze di "incostituzionalità prospettata", a partire dal notissimo "caso Cappato". In questo quadro si

⁸⁹ Cfr. B. CARAVITA, *I valori europei all'epoca del Coronavirus*, in *federalismi.it*, 19/2020, 434.

⁹⁰ Cfr. L. CARLASSARE, *Nel segno*, cit., 129. La stessa Carlassare (Id., *Solidarietà*, cit., 58), spiega la scelta di tale formula con l'intento di evidenziare come i principi vitali della Carta repubblicana, «ricchi di prospettive e promesse, sono rinchiusi in una gabbia di indifferenza feroce, che, rendendoli sterili, ne paralizza ogni possibile sviluppo. I principi – solidarietà compresa – restano coperti dal silenzio, oppure soffocano sommersi da fiumi di parole retoriche e vuote, che li privano di significato e valore. Intanto, miseria, ignoranza, malattia e nuove situazioni di disagio determinano fratture profonde nel corpo sociale, che si accentuano con l'emergere di nuove povertà, e chiedono interventi e sostegno. È un dovere costituzionale intervenire positivamente; lo impone alla Repubblica (Stato e altri enti) il secondo comma dell'art. 3, lo impone il principio di solidarietà nel suo valore vincolante».

⁹¹ Cfr. L. CARLASSARE, *Nel segno*, cit., 143 (c. vo dell'A.). L'osservazione della realtà mostra che le politiche neoliberali «sono incapaci di fronteggiare efficacemente gli stati di crisi, e anzi tendono a produrre crisi e ad aggravarle, ed è inconsistente il nucleo di esse, spostare la ricchezza dai salari ai profitti, arricchendo ulteriormente chi è più ricco, sulla base dell'assioma del *trickle down*, cioè dello "sgocciolamento" di una parte di essa verso i più poveri, per realizzare un grado di accettabile equilibrio economico: semplicemente, non c'è sgocciolamento»: così, S. STAIANO, *Stato spazio tempo*, in *Riv. AIC*, 4/2023, 140.

⁹² In tal senso, cfr. M. RUOTOLO, *Le tecniche decisorie della Corte costituzionale, a settant'anni dalla legge n. 87 del 1953*, in *Dir. soc.*, 1/2023, 1 ss., spec. 20 ss.

colloca anche la maggiore incisività, rispetto al passato, dello scrutinio condotto dalla Corte sulle scelte del legislatore relative alla tutela dei diritti sociali⁹³. Tuttavia, se si torna con la mente alle asprezze raggiunte dalle politiche di *austerità* durante gli anni della crisi economico-finanziaria, e alla tendenziale deferenza verso le scelte legislative mostrata dalla Consulta, si comprende come mai in quel frangente storico Lorenza Calassare abbia considerato ineludibile una domanda: «che senso avrebbe la Costituzione con i suoi principi se fossero lasciati al pieno arbitrio del legislatore, libero di seguire i dettami della Costituzione o di discostarsene? Il sistema intero ne risulterebbe travolto: innegabile è la circolarità dei diritti, la loro connessione strettissima, la reciproca dipendenza sempre sottolineate da dottrina e giurisprudenza»⁹⁴.

Si tratta di notazioni che – come si accennava *supra*, nel par. 2 – presuppongono la relativizzazione di ogni tassonomia dei diritti fondamentali che ponga in ombra la natura *sistemica* dell'insieme da essi composto. Le classificazioni, come per l'appunto quella che ne articola la tipologia in diritti civili, diritti politici e diritti sociali⁹⁵, o come quella che li accomuna in base alla diversa “generazione” cui essi sarebbero di volta in volta riconducibili, segnalano che i diritti fondamentali sono il frutto di conquiste avvenute in epoche storiche diverse, attraverso battaglie ideologiche e culturali eterogenee⁹⁶, ma non individuano connotati tali da determinare una rigida scansione tra i diritti in base alle varie “categorie” di appartenenza, o da consentire di tracciare *in astratto* una gerarchia tra di essi. In tale ultimo caso, afferma una nota sentenza della Corte costituzionale, si concretizzerebbe la possibilità di assegnare a quelli posti in una posizione privilegiata un rango tale, da assicurarne la prevalenza in modo “tirannico”, qualora – come è inevitabile che accada – essi entrino in conflitto con gli altri diritti, nei singoli casi concreti⁹⁷.

A maggior ragione, sostiene Carlassare, questa dimensione “tirannica” non può essere riconosciuta ad un singolo principio costituzionale, e tanto meno a quello dell'equilibrio di bilancio sancito dall'art. 81 Cost., pur dopo la riformulazione di tale norma prodotta dalla legge costituzionale n. 1/2012. Infatti, «se tentiamo di mettere a confronto il limite posto dall'art. 81 e l'interesse da esso tutelato con gli interessi da esso limitati, ci troviamo dinnanzi ad un incommensurabile divario: a fronte di quella disposizione sta infatti la Costituzione intera, nel suo disegno complessivo, nei suoi fondamenti»⁹⁸. Pertanto, «è possibile, anzi doveroso, fare ricorso ai criteri preposti ad eliminare o superare attraverso bilanciamenti l'incompatibilità fra principi concorrenti, sacrificando ciascuno nella misura minore possibile». Bilanciamenti *ragionevoli*, ovviamente: tuttavia, «la ragionevolezza non ha da intendersi soltanto come ‘coerenza’

⁹³ A titolo di esempio, si possono qui ricordare: la decisione sull'adeguamento al costo della vita delle pensioni (sent. n. 70/2015); quella sulla rivalutazione automatica delle pensioni di importo elevato (sent. n. 234/2020); quella sul “blocco” degli stipendi statali (sent. n. 178/2018); quelle sulla incostituzionalità del meccanismo di calcolo dell'indennità prevista per il licenziamento ingiustificato in applicazione del “contratto a tutele crescenti” introdotto dal d. lgs. n. 23/2015, architrave del c. d. *Jobs Act* (sentt. n. 194/2018 e 150/2020).

⁹⁴ Cfr. L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali*, cit., 4.

⁹⁵ Inevitabile richiamare T. H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale* (1964), tr. it., Roma-Bari, Laterza, 2002, 643 ss.

⁹⁶ Cfr. G. PINO, *Crisi dell'età dei diritti?*, in *Etica & Politica / Ethics & Politics*, 1/2013, 100.

⁹⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 85/2013, par. 9, cons. in dir.,

⁹⁸ Cfr. L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015, 138.

a livello legislativo, ma in primo luogo come coerenza ai principi costituzionali», tenuto conto che «la linea di politica economica è indicata dalla Costituzione, indicati gli obiettivi e non è nella libera scelta del legislatore sacrificarne alcuni, tanto più in tempo di crisi, quando si fa anzi più rigoroso e stringente l'obbligo di impiegare le risorse disponibili secondo le priorità indicate dalla Costituzione»⁹⁹.

Nell'articolo dedicato a queste ultime, Lorenza Carlassare mette in guardia dal considerare una situazione di crisi, pur grave, come “fatto” *di per sé* sufficiente a giustificare “tagli” draconiani alle risorse destinate alla sanità, alla scuola, al lavoro, alla previdenza, alla tutela dell'ambiente, etc., specie ove interventi di questo genere si rivelino di tale portata, da determinare «una lacerazione che mette in discussione il senso stesso della Costituzione»¹⁰⁰. Esito viepiù allarmante, ove esso si produca a fronte del contestuale sperpero delle risorse finanziarie «per cose di cui nessuno sente il bisogno (opere faraoniche dall'incerto destino, quasi mai finite, di cui nessuno risponde; aerei da combattimento costosissimi e difettosi; spedizioni militari travestite da missioni di pace, ecc.)»¹⁰¹. La denuncia del sacrificio inflitto ai diritti sociali sfocia nel richiamo al ruolo del costituzionalista, quale giurista che, «avendo dinanzi a sé la Costituzione, non può appiattirsi sull'opacità dei politici, ma deve piuttosto ricordare loro che la Costituzione domina gli attori della scena politico-costituzionale, vincola lo Stato e gli altri enti di cui la Repubblica si compone in ogni loro momento: azione di governo, legislazione, giurisdizione, amministrazione»¹⁰².

Da qui, la distinzione tra le destinazioni di fondi costituzionalmente *doverose*, le destinazioni costituzionalmente *consentite* e le destinazioni costituzionalmente *vietate*, “mappatura” che Lorenza Carlassare disegna assumendo come “stella polare” il «progetto chiaro ed essenziale» delineato nell'art. 3, c. 2, Cost., che «impone una direzione sicura, fissa la trama di fondo su cui poggia l'intero sistema indicandone l'obiettivo primario»¹⁰³. E cioè: rimodellare l'esistente sulla persona, perché è la persona che la Costituzione pone al centro¹⁰⁴.

In questa ricostruzione si trova una tra le più limpide manifestazioni dell'«incrollabile fiducia nella carica performativa della Costituzione»¹⁰⁵ espressa da Lorenza Carlassare nella sua opera scientifica, come anche nelle numerose occasioni in cui, con la stessa passione, ha profuso il suo impegno civile¹⁰⁶. È questa granitica fiducia a far sì che la delusione indotta dall'osservazione delle scelte assunte dal legislatore non si acquieti in una rassegnata accettazione dell'esistente, ma si traduca nella rigorosa definizione di percorsi alternativi rispetto a

⁹⁹ Le citazioni sono tratte da L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione*, cit., risp. 149, 154 e 151.

¹⁰⁰ Cfr. L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali*, cit., 4.

¹⁰¹ Cfr. L. CARLASSARE, *op. ult. cit.*, cit., 6.

¹⁰² Cfr. L. CARLASSARE, *op. ult. cit.*, 3.

¹⁰³ Cfr. L. CARLASSARE, *op. loc. ult. cit.*

¹⁰⁴ Cfr. L. CARLASSARE, *Nel segno*, cit., 204.

¹⁰⁵ Cfr. A. PUGIOTTO, *Lorenza Carlassare, Maestra del Diritto costituzionale*, in AA.VV., *Nel segno di Lorenza Carlassare. Testimonianze e ricordi*, a cura di G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, Roma, Volta la carta, 2023, 114.

¹⁰⁶ Cfr. P. VERONESI, *Le “parole” per raccontare una Maestra*, in AA.VV., *Nel segno di Lorenza Carlassare*, cit., 132 ss. Passione che diventava «straripante» nei confronti dell'insegnamento universitario: così, A. PUGIOTTO, *Un piccolo libro per una grande costituzionalista: Nel segno di Lorenza Carlassare. Testimonianze e ricordi (Volta la carta, Ferrara 2023)*, in *Forum di Quad. cost. Rassegna*, 4/2023, XII.

quelli seguiti dal decisore politico. Percorsi che questo stesso avrebbe potuto (e *dovuto*) individuare, alla luce della inesauribile capacità nomogenetica dei principi iscritti nella Carta repubblicana, che ne assicurano la permanente attitudine a porsi «come un *progetto di società*, un *programma per il futuro*, un *programma umano*, contro la *società disumana*, discriminatoria e diseguale che sempre più drammaticamente si sta delineando»¹⁰⁷.

A mio avviso, la persuasività della “mappatura” disegnata da Lorenza Carlassare si è proiettata al di là dei confini del dibattito scientifico, lasciando una traccia nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Mi riferisco alla nota sentenza n. 275/2016, che ha dichiarato l’incostituzionalità di una legge regionale abruzzese perché, nel prevedere il finanziamento del servizio dei bus scolastici destinati agli studenti disabili – servizio essenziale per garantire l’effettività del loro diritto all’istruzione, sancito dall’art. 38, cc. 3 e 4, Cost. – si esprimeva in modo da rendere tale prestazione generica e indefinita, rinviando, per la determinazione concreta delle risorse, alla disponibilità finanziaria definita dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa.

In questa decisione, come si ricorderà, la Corte muove dalla fundamentalità del diritto in gioco, per ricavare l’esistenza di un limite alla discrezionalità del legislatore, consistente nel necessario rispetto di un nucleo invalicabile di garanzie, poste a presidio del diritto stesso. Se la norma impugnata rende indeterminato il finanziamento destinato a servizi direttamente connessi all’inveramento di tali garanzie, «si rende possibile che le risorse disponibili siano destinate a spese facoltative»¹⁰⁸: la Consulta lascia perciò intendere che, in tal modo, si sottraggono le coperture alle spese *costituzionalmente doverose*, in questo caso identificabili con quelle volte ad assicurare l’effettiva fruibilità del diritto all’istruzione degli studenti disabili. Né, precisa la Corte, può sostenersi – come argomentato, invece, dalla difesa della Regione – che se la disposizione impugnata non avesse formulato un rinvio al limite ricavabile dalle somme iscritte in bilancio, avrebbe violato l’art. 81 Cost. Questa ricostruzione, secondo la sentenza, sottende una visione non corretta del concetto di equilibrio di bilancio, poiché non sono le garanzie dei diritti fondamentali a dover superare, di volta in volta, un vaglio di “sostenibilità” nel quadro delle risorse disponibili¹⁰⁹, ma è vero il contrario: «è la garanzia dei diritti incomprimibili a incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»¹¹⁰.

A me sembra che il ragionamento seguito dalla Corte riveli un debito con la ricostruzione delle “priorità costituzionali” delineata da Lorenza Carlassare: non possiamo sapere se questa impressione sia fondata, ma se lo fosse non ci sarebbe da stupirsi. La Costituzione è stata scritta da donne e uomini che, nel momento in cui l’intera Europa era ridotta ad un cumulo di macerie, sfidando ogni considerazione ispirata a uno stringente (ma disperante) realismo, erano convinti – lo ha testimoniato Piero Calamandrei – che la Carta avrebbe aperto alla giustizia sociale le vie di un domani che in quel momento potevano soltanto intravedersi¹¹¹. Quella capacità di non arrendersi all’apparente mancanza di alternative allo

¹⁰⁷ Cfr. G. BRUNELLI, «Credo nella forza dei valori negati». In ricordo di Lorenza Carlassare, in AA.VV., *Nel segno di Lorenza Carlassare*, cit., 96.

¹⁰⁸ Corte cost., sent. n. 275/2016, par. 8, cons. in dir.

¹⁰⁹ Corte cost., sent. n. 275/2016, par. 7, cons. in dir.

¹¹⁰ Corte cost., sent. n. 275/2016, par. 11, cons. in dir.

¹¹¹ In tal senso, cfr. P. CALAMANDREI, *Costituente*, cit., 47.

status quo, sembra dire Lorenza Carlassare, si erge ancora oggi a monito per i governanti, affinché essi avvertano sì il “peso” del realismo, ma del realismo che Luigi Ferrajoli definisce «critico e razionale»: quello delle Costituzioni che, «a garanzia della pace, della dignità e dei diritti fondamentali di tutti gli esseri umani, stabiliscono il dover essere della politica e del diritto, imponendo loro limiti e vincoli a garanzia dei principi costituzionalmente stabiliti»¹¹².

6. Per concludere: verso un “umanesimo nuovo”?

Chiudo questo breve ricordo con le parole che, ancora una volta, Lorenza Carlassare rivolge ai costituzionalisti: «prima di appiattirsi sulle tendenze dominanti» – il riferimento è alle tesi imperanti nel pensiero economico e politico neoliberista – «il costituzionalista non può dimenticare che anche gli economisti discutono, che i precetti della scienza economica sono controvertibili; che l’idea stessa di mercato efficiente è posta radicalmente in discussione: i prezzi sul mercato non riflettono alcun valore fondamentale ma solo l’aspettativa (fallibile) dei partecipanti rispetto ai prezzi futuri; che i mercati non sono mai perfettamente efficienti se l’informazione è imperfetta; e che torna ad affacciarsi l’esigenza di un maggiore ruolo dello Stato»¹¹³.

Lorenza Carlassare, dunque, presagiva la necessità di un “ritorno dello Stato” ben prima che tale tema entrasse prepotentemente nel dibattito scientifico¹¹⁴, in seguito al moltiplicarsi degli interventi adottati dagli Stati per sostenere lavoratori, famiglie e imprese durante l’emergenza pandemica, nonché dinanzi alla risposta offerta dall’Unione europea, culminata nel corposo “pacchetto” di misure con cui le istituzioni sovranazionali, per la prima volta, hanno superato il tabù del debito comune¹¹⁵, agendo in direzione diametralmente opposta al “managerialismo dai tratti autoritari”¹¹⁶ che ne aveva caratterizzato l’azione in reazione alla crisi economico-finanziaria.

Impossibile, in queste battute finali, affrontare approfonditamente questo punto, ma – fermo restando che, in realtà, gli Stati non sono mai davvero “scomparsi” dall’orizzonte istituzionale¹¹⁷ – può accennarsi al fatto che, sul piano scientifico, già dinanzi alla crisi

¹¹² Cfr. L. FERRAJOLI, *Crisi del diritto e dei diritti nell’età della globalizzazione*, in www.questionegiustizia.it 20. 11. 2023.

¹¹³ Cfr. L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione*, cit., 144 s.

¹¹⁴ Cfr. G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, Il Mulino, 2022; P. GERBAUDO, *Controllare e proteggere. Il ritorno dello Stato*, Roma, nottetempo, 2022; A. MORRONE, *Sul “ritorno dello Stato”*, cit., 269 ss.; F. BILANCIA, *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, 111 ss.; F. SALMONI, *Indirizzo politico economico*, cit., 102 ss.; G. SERUGHETTI, *La società*, cit., 6 ss.

¹¹⁵ Cfr. E. FELICE, *Il ruolo dell’Europa nel mondo post-pandemia*, in *Il Mulino*, 4/2021, 47.

¹¹⁶ Cfr. C. JOERGES, S. GIUBBONI, *Diritto e politica nella crisi europea*, in *Deutsch-Italienische Studien – Studi Italo-Tedeschi*, Bremen, Universität Bremen, 6/2013, 2.

¹¹⁷ Anche se «una *krisis* nella vicenda storica dello Stato e della sovranità si è manifestata, negli ultimi decenni, in modo innegabile, il *de profundis* per l’uno e per l’altra suona alquanto prematuro» (così, M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Riv. AIC*, 2/2016, 4): si consideri, ad esempio, la centralità tuttora rivestita dagli Stati nei rapporti internazionali, come anche il loro ruolo ambivalente – di “vittime” e al tempo stesso di “artefici” – della globalizzazione economico-finanziaria, comunemente additata tra

economico-finanziaria era stata messa in discussione l'eccessiva fiducia nella capacità di autoregolazione del mercato, come anche la «sua pretesa superiorità rispetto ad altri meccanismi allocativi e distributivi nel sostenere le scelte razionali e auto-interessate dei singoli individui»¹¹⁸. Quando poi la pandemia da Covid-19 ha travolto il pianeta, è apparsa in piena evidenza l'insostituibilità dei sistemi statali di *welfare* per soddisfare le istanze di protezione – «la prima prestazione della sovranità»¹¹⁹ – provenienti da società che, per quanto evolute e tecnologicamente avanzate, si sono ritrovate improvvisamente esposte a un rischio “antico”, quello della morte di massa per malattia, e ad una drammatica situazione emergenziale, per la quale è stato coniato il termine *sindemia*, espressivo del *mix* tra le problematiche sanitarie, ambientali, sociali ed economiche originate dalla diffusione del contagio¹²⁰. In proposito, il rapporto *The future of social protection and of the Welfare State in Europe*, redatto dal “Gruppo ad alto livello sul futuro della protezione sociale e del *Welfare State* nell'Ue”, insediato dalla Commissione europea nel 2021, chiosa efficacemente: «ciò che è divenuto chiaro è che la crisi è diventata una normalità con cui dobbiamo imparare a convivere. E questa normalità rende imperativa la necessità di uno Stato sociale sostenibile e resiliente»¹²¹.

Sembra questo un punto di partenza ineludibile per contrastare la “grande regressione” che affligge le democrazie¹²², e che si rispecchia nel successo elettorale riscosso dai partiti populistici affermatosi al di qua e al di là dell'Oceano, con programmi che – sebbene non interamente convergenti – esprimono una palese insofferenza verso «la razionalità deliberativa e la pazienza politica richieste dai sistemi democratici»¹²³.

Per essere realmente efficace, però, la reazione a tale «rovesciamento perverso degli ideali e delle procedure della democrazia»¹²⁴ non può limitarsi al contrasto alle condizioni di incertezza su cui, con varietà di soluzioni organizzative, si sono indirizzati i “modelli di solidarietà” nei quali si articola lo Stato sociale nelle democrazie europee¹²⁵. O meglio, resta

le cause prime del “tramonto” della statualità. In proposito, cfr. spec. S. SASSEN, *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale* (2007), tr. it., Milano, Mondadori, 2008, spec. 290 ss.; S. CASSESE, *Chi governa il mondo?*, Bologna, Il Mulino, 2013, 23 ss.; L. ANTONINI, *Globalizzazione e nuove sfide del costituzionalismo*, in *Dir. pubbl.*, 2/2019, 319 ss.

¹¹⁸ Cfr. M. FERRERA, *Neowelfarsimo liberale: nuove prospettive per lo Stato sociale in Europa*, in *Stato e mercato*, 1/2013, 5.

¹¹⁹ Cfr. C. GALLI, *Sovranità*, Bologna, Il Mulino, 2019, 126.

¹²⁰ Cfr. F. RAMELLA, R. SCIARRONE, *Immaginare l'Italia oltre la pandemia*, in *Il Mulino*, 4/2021, 159.

¹²¹ Il rapporto muove dalla constatazione di alcuni *megatrend* globali capaci di produrre effetti di grande rilievo sul benessere delle democrazie: il cambiamento demografico, da cui deriva il crescente invecchiamento della popolazione; il cambiamento climatico; l'evoluzione del mondo del lavoro, caratterizzata dalla moltiplicazione di contratti *non standard*; infine, la digitalizzazione e il cambiamento tecnologico. In relazione all'impatto di questi *megatrend* sulle politiche sociali rivolte a tutto l'arco della vita, il rapporto individua tre funzioni precipue del *Welfare State* nel tempo presente ed in quello futuro: regolazione del mercato del lavoro, protezione sociale e investimento sociale. Il rapporto è stato pubblicato il 7 febbraio 2023 ed è consultabile all'indirizzo www.ec.europa.eu.

¹²² Cfr. AA.VV., *La grande regressione. Quindici intellettuali di tutto il mondo spiegano la crisi del nostro tempo*, a cura di H. Geiselberger (2017), tr. it., Milano, Feltrinelli, 2017.

¹²³ Cfr. A. APPADURAI, *L'insofferenza verso la democrazia*, in AA.VV., *La grande regressione*, cit., 24.

¹²⁴ Per questa definizione, cfr. P. ROSANVALLON, *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia* (2006), tr. it., Carocci, Roma, 2012, 189.

¹²⁵ Cfr. per tutti S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà*, cit., spec. 139 ss.

ferma la necessità di mantenere quella protezione: anche se non esiste più il conflitto tra capitale e lavoro nelle medesime forme che hanno segnato il sorgere dello Stato sociale novecentesco, non per questo l'universo del lavoro può dirsi pacificato¹²⁶, né può dirsi che le democrazie contemporanee si rispecchino pienamente nella metafora del *level playing field*, «un terreno di gara ben livellato tale da non avvantaggiare o svantaggiare nessuno dei concorrenti rispetto agli altri»¹²⁷.

Come si accennava, i dati sull'espansione delle disuguaglianze socio-economiche depongono in senso contrario, non soltanto nelle aree più povere del pianeta¹²⁸, ma anche nelle democrazie avanzate, compresa la nostra¹²⁹. Nella quale, a tacer d'altro, alla divisione binaria tra capitalisti e lavoratori che ha attraversato la società novecentesca si è sostituita la frammentazione prodotta dalle «disuguaglianze multiple»¹³⁰: ad esempio, fenomeni già di per sé preoccupanti, quali il precariato e il “lavoro povero”, incidono sulla vita delle persone con differente intensità, a seconda che chi ne sia colpito sia uomo o donna, giovane o anziano,

¹²⁶ Cfr. A. SCHIAVONE, *Eguaglianza. Una nuova visione sul filo della storia*, Torino, Einaudi, 2019, 186 ss. Si pensi, per un verso, alle tensioni dovute alla diffusione del lavoro precario (cfr. M. FERRERA, *La società del Quinto Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2019), favorita dalla nebulosa dei contratti “atipici” che ha oscurato il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato quale «stella polare del diritto del lavoro legificato, giurisprudenziale e negoziato in sede sindacale» (così, U. ROMAGNOLI, *Quel diritto che dal lavoro prende il nome*, in *il Mulino*, 4/2018, 692); per l'altro, si tenga conto della tendenziale sclerotizzazione della domanda di lavoro tra i due estremi delle mansioni di livello elevato, meglio remunerate, e quelle di livello modesto, gravitanti per lo più nel cosiddetto *lavoro povero*, e facilmente “delocalizzabili” nel «grande bazar planetario della forza-lavoro» (cfr. A. PERULLI, *L'OIL e lo spirito di Filadelfia oggi*, cit., 7), oltre ad essere esposte a “meccanizzazione”, in conseguenza dell'incedere delle nuove tecnologie digitali e robotiche. In tale contesto, di recente nel nostro Paese «la questione salariale si è affacciata in termini e con una forza sconosciute da oltre un cinquantennio», specie in rapporto alla fissazione di un “salario minimo legale”: cfr. A. APOSTOLI, *Il miraggio dell'esistenza libera e dignitosa*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2023, 36. Sul tema, cfr., *ex multis*, F. MARTELLONI, *Il salario minimo legale come strumento di attuazione costituzionale*, *ibidem*, 86 ss.; S. CIUCCIOVINO, *Salario minimo, salario dignitoso, salario giusto: temi per un dibattito sul futuro della contrattazione collettiva*, *Editoriale*, in *federalismi.it*, 26/2023, IV ss.

¹²⁷ Cfr. A. RONCAGLIA, *Il potere. Una prospettiva riformista*, Roma-Bari, Laterza, 2023, 5.

¹²⁸ Tuttavia, le più recenti esperienze costituenti nel Sud del mondo «manifestano una forte attrazione al tema delle disuguaglianze socioeconomiche [...]. A cavallo tra critica dello stato neoliberale e nuove dinamiche di conflitto, i diritti sociali continuano ad offrire uno strumento privilegiato per l'orientamento della politica verso una più profonda integrazione sociale»: così, F. LUCHERINI, *La solidarietà*, cit., 943.

¹²⁹ Ad esempio, secondo i più recenti dati dell'ISTAT, nel 2022 sono risultati in condizione di povertà assoluta poco più di 2,18 milioni di famiglie (8,3% del totale: era il 7,7% accertato nel 2021) e oltre 5,6 milioni di individui (9,7% del totale, in crescita dal 9,1% dell'anno precedente): cfr. *Le statistiche dell'Istat sulla povertà - anno 2022*, in *www.istat.it*.

¹³⁰ Cfr. A. RONCAGLIA, *Il potere*, cit., 57.

italiano o straniero, e che viva al Centro-Nord o al Sud¹³¹.

Ciò posto, la ricerca di una salda legittimazione da parte dei governanti delle democrazie dovrebbe spingersi verso ulteriori obiettivi, non potendo prescindere dal probabile affacciarsi di situazioni di “crisi” (economiche, sanitarie, ambientali, umanitarie...) analoghe a quelle che hanno scandito l’incedere di questo secolo tormentato, da ultimo funestato dalla guerra tra la Russia e l’Ucraina e dal riaccendersi del conflitto israeliano-palestinese. È vero che le evidenti difficoltà, per i singoli ordinamenti, di fronteggiare adeguatamente eventi di tal genere contribuiscono ad alimentare la prospettiva della trasferibilità “oltre gli Stati” dei principi del costituzionalismo¹³²: tuttavia, benché si discuta da tempo di un “diritto globale”, con tale locuzione si allude, sin qui, a una forma peculiare di *diritto amministrativo*¹³³, e non anche a una effettiva proiezione su scala planetaria dei meccanismi del *diritto costituzionale*. La presenza di organismi investiti del controllo sull’osservanza delle norme che governano le attività delle organizzazioni internazionali e delle aziende transnazionali non basta, infatti, per affermare che si diano le garanzie di veri e propri *diritti dei singoli*, intravedendosi, semmai, forme di tutela di «interessi occasionalmente garantiti, se e nella misura in cui la loro tutela giova all’efficienza e alla credibilità delle singole organizzazioni, pubbliche o private, internazionali»¹³⁴. In sintesi, sembra che la sola *governance* di portata planetaria al momento realmente esistente sia quella legata «ai poteri economico-finanziari forti (ed occulti, almeno nella misura in cui non sono democraticamente controllabili)»¹³⁵.

¹³¹ Anche per questo, sono alte le aspettative risposte nell’attuazione del PNRR: del quale, tuttavia, nel dibattito scientifico sono state da più parti messe in evidenza, accanto alle luci, anche le ombre, sia in relazione ai profili di incidenza sul sistema delle fonti, sulla forma di Stato e sulla forma di governo (cfr. P. ZITOLI, A. CAROSI, *Disciplina e gestione del Recovery Fund con particolare riguardo alle problematiche nazionali*, in *Riv. AIC*, 4/2023, 56 ss.); sia in relazione ai contenuti, specie con riguardo all’assenza di una salda politica industriale e di un modello di sviluppo centrato su ricerca e innovazione (cfr. G. VIESTI, *Riuscirà il PNRR a rilanciare l’Italia?*, Milano, Donzelli, 2023, 18 ss.). Non è possibile approfondire l’argomento in questa sede: si rinvia, per tutti, a G. VIESTI, L. CHIAPPERINI, *Il PNRR e il rilancio dell’Italia*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 14. 5. 2023; AA.VV., *Il PNRR... e poi?*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 2/2023, 206 ss.; N. LUPO, *Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme PNRR già adottate: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo “metodo di governo”*, in *Forum di Quad. cost. Rassegna*, 4/2023, 10 ss.; ID., *PNRR e cicli politico-elettorali, tra Unione europea e Stati membri*, Editoriale, in *federalismi.it*, 28/2023, IV ss. In sintesi, sembra chiaro che saranno le condizioni generali del Paese a determinare se gli investimenti avviati in attuazione del Piano potranno consolidarsi ed estendersi oltre il 2026, data in cui esso si chiuderà: condizioni che dipenderanno anche dalla riattivazione del Patto di stabilità e crescita, sulla cui riforma, in discussione da anni (cfr. G. G. CARBONI, *La riforma del Patto di stabilità e crescita: sostenibilità economica vs. sostenibilità politico-costituzionale*, in *federalismi.it*, 21/2023, 1 ss.), si è raggiunto di recente un accordo tra gli Stati, che tuttavia appare più conservatore che innovatore: cfr. M. BORDIGNON, *Nasce il nuovo Patto di stabilità e crescita*, in *Lavoce.info*, 22. 12. 2023; A. MAJOCCHI, *Verso la riforma del patto di stabilità e crescita*, in *www.csfederalismo.it*, 22.1. 2024, 1 ss.

¹³² Per notazioni di ordine generale, nell’abbondantissima bibliografia, cfr. S. CASSESE, *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2006; ID., *Chi governa*, cit.; AA.VV., *Costituzionalismo e globalizzazione*, a cura dell’AIC, Napoli, Jovene, 2014; A. SPADARO, *Potere globale*, in *Enc. dir., I tematici, Potere e Costituzione*, cit., 724 ss. Tra le proposte più suggestive, cfr. L. FERRAJOLI, *Per una Costituzione della Terra. L’umanità al bivio*, Milano, Feltrinelli, 2022.

¹³³ Cfr. S. CASSESE, *Chi governa*, cit., 58.

¹³⁴ Cfr. G. SILVESTRI, *Costituzionalismo e crisi dello Stato nazione: le garanzie possibili nello spazio globalizzato*, in AA.VV., *Costituzionalismo e globalizzazione*, cit., 156. In sostanza, lo spazio globale, «dove l’offerta di tutto può incontrare la domanda di tutto, produce, o tende a produrre, un totale sradicamento delle persone e una disuguaglianza crescente»: cfr. A. POGGI, *Le dimensioni spaziali dell’uguaglianza*, in AA.VV., *Annuario 2019, Uguaglianza e discriminazioni nell’epoca contemporanea*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, 548.

¹³⁵ Cfr. A. SPADARO, *Su alcuni rischi, forse mortali, della democrazia costituzionale contemporanea. Prime considerazioni*, in *Riv. AIC*, 1/2017, 29.

Ciò non significa che «l'introduzione di regole (*giuridico-costituzionali*) volte a limitare il “potere globale” del mercato» sia un obiettivo «utopistico, ossia irrealizzabile»¹³⁶; anzi, proprio l'osservazione della realtà – ritorna qui l'insegnamento di Lorenza Carlassare – dovrebbe spingere la comunità scientifica a non desistere dal tentativo di risolvere il «principale rompicapo per la filosofia politica contemporanea», vale a dire la ricerca del cammino «che porti da un'idea di *società giusta* a un'idea di un *mondo giusto*»¹³⁷. Tuttavia, se si passa dal piano speculativo alla realtà, si deve constatare che si tratta di una meta collocabile in un futuro di cui ancora non si scorge il profilo: in questo momento, sono pur sempre le istituzioni nazionali ad essere investite delle richieste di “vecchie” e “nuove” forme di protezione provenienti dai cittadini¹³⁸. Queste istanze possono trovare una risposta da parte degli Stati, purché vedano la luce politiche pubbliche in materia ambientale, sociale, sanitaria ed economica capaci di ricomporre in una chiave intergenerazionale «i grandi principi della ragionevolezza e della solidarietà»¹³⁹. Ove ciò accada, il “ritorno dello Stato” potrà contrastare l'impressione diffusa che la politica si sia ormai immiserita in «uno sterile gioco di potere schiacciato sul solo presente [...] che ha come posta una quota sempre minore di comando, fino al limite della sua completa irrilevanza»¹⁴⁰.

Restando al nostro ordinamento, il “ritorno dello Stato” dovrebbe coincidere con

¹³⁶ In tal senso, cfr. A. SPADARO, *Potere globale*, cit., 745, secondo cui si può, anzi si deve, tentare di perseguire tale obiettivo, «non tanto vagheggiando la creazione di improbabili governi (*potestas*) mondiali, quanto [...] attraverso l'*auctoritas* di organi di garanzia e controllo inter- e/o sovra-nazionali». Sulla trasponibilità, a livello globale, di istituzioni di garanzia (primaria e secondaria) dei diritti fondamentali, nella prospettiva di “una Costituzione della Terra”, cfr. L. FERRAJOLI, *Per una Costituzione*, cit., spec. 80 ss.

¹³⁷ Cfr. S. VECA, *Introduzione*, in T. NAGEL, *È possibile una giustizia globale?* (2005), tr. it., Roma-Bari, Laterza, 2009, V; cfr. anche ID., *I problemi di una teoria della giustizia globale*, in *Notizie di politeia*, 2005, n. 79, 4 ss. Per M. DELMAS MARTY, *Una bussola dei possibili. Governance mondiale e umanesimo giuridico* (2020), tr. it., Bologna, Bononia University Press, 2021, 19, «nell'era dell'Antropocene, l'umanità in quanto tale dovrebbe anche essere in grado di influenzare significativamente il proprio avvenire. Dotata di ragione, essa può, per comprendere le sue crisi, mobilitare sinergicamente tutti i saperi disponibili, abbattendo le barriere che li separano. Dotata di coscienza, essa può migliorare non solo le sue capacità cognitive, ma anche la conoscenza delle sue pulsioni – in particolare quando le emozioni provocano degli automatismi del pensiero – in modo da configurare dei processi di resistenza alle passioni identitarie».

¹³⁸ Ciò accade anche nel caso degli Stati membri dell'Unione europea, essendo questa priva di «una cornice istituzionale per una comune politica europea fiscale, economica e sociale in grado di creare le condizioni necessarie per il possibile superamento dei limiti strutturali di una unione monetaria imperfetta»: cfr. J. HABERMAS, *Vi spiego perché la sinistra antieuropea sbaglia*, in *Reset*, www.reset.it_10, 4. 2014. Com'è noto, il dibattito sullo sviluppo dell'“Europa fiscale e politica” quale condizione per il rafforzamento dell'“Europa sociale”, accesosi durante gli anni della crisi economico-finanziaria, si è ravvivato dinanzi agli interventi anti-pandemia adottati dalle istituzioni dell'Unione (cfr., ad esempio, G. BRONZINI, *Il senso di Ursula per la solidarietà: verso un welfare paneuropeo?*, in www.questionegiustizia.it, 14 aprile 2021, 1 ss.) e, più di recente, in seguito alla preparazione e agli esiti della Conferenza sul futuro dell'Europa. La tematica non è qui affrontabile: si rinvia, per tutti, a F. FABBRINI, *La Conferenza sul futuro dell'Europa. Potenzialità e problematiche*, *Research paper*, in www.csfederalismo.it, 6. 6. 2021, nonché ai contributi raccolti nel *Focus Conferenza sul futuro dell'Europa e riforme istituzionali*, in federalismi.it, 6/2022, 1 ss.

¹³⁹ Cfr. A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir., Annali*, IX, Milano, Giuffrè, 2016, 331.

¹⁴⁰ Cfr. A. SCHIAVONE, *Progresso*, Bologna, Il Mulino, 2020, 124. Con riguardo all'appiattimento della progettualità politica su programmi di corto respiro, Z. BAUMAN, *Retrotopia* (2107), tr. it., Bari-Roma, Laterza, 2017, XVI ss., discorre del secolo attuale come di un'“età della nostalgia” attraversata dal rimpianto del passato, più che dalla speranza nel futuro, e rileva che la «privatizzazione/individualizzazione dell'idea di progresso e degli sforzi per migliorare l'esistenza» suggerita dalla visione neoliberista dei rapporti tra autorità e libertà è stata offerta dai governanti delle democrazie, ed accolta da gran parte dei governati, «come una liberazione che poneva fine ai severi obblighi della sottomissione e della disciplina, in cambio della rinuncia ai servizi sociali e alla protezione dello Stato».

l'assunzione, da parte delle maggioranze alla guida del Paese, di un *reale* impegno al perseguimento dei fini di giustizia sociale inscritti nella Costituzione, impegno volto a dare vita a «un processo di sostanziale, apprezzabile inversione di tendenza rispetto a quella fin qui affermata, col tempo a ritmi accelerati e in forme viepiù palesi ed inquietanti»¹⁴¹. In particolare, alla luce della recente riformulazione degli artt. 9 e 41 della Carta, tale impegno dovrebbe tradursi in riforme legislative organiche, che considerino l'espansione delle disuguaglianze socio-economiche, all'interno degli Stati, come tra le diverse aree del pianeta, nella prospettiva dischiusa dalla *giustizia ambientale*¹⁴², attingendo anche alla riflessione scientifica sullo *sviluppo sostenibile*, soprattutto nella parte in cui propone che la protezione dell'ambiente venga collocata dai governanti punto di incrocio di interventi ad ampio raggio, volti non solo a tentare di rimediare ai danni prodotti dal saccheggio del pianeta, ma anche a ricomporre le disparità esistenti negli *standard* di vita¹⁴³: i quali, in questo momento, risultano sempre più condizionati dal luogo in cui si ha la fortuna (o la disgrazia) di nascere¹⁴⁴.

In tal modo, mi sembra, potrà svilupparsi un percorso favorevole all'avvento dell'«umanesimo nuovo» evocato da Lorenza Carlassare negli anni più aspri della crisi economico-finanziaria¹⁴⁵: un auspicio che ancora oggi – anzi, *soprattutto* oggi – appare pienamente condivisibile.

¹⁴¹ Cfr. A. RUGGERI, *I parametri delle dinamiche della forma di governo*, in *Riv AIC.*, 4/2023, 234.

¹⁴² Occorre, peraltro, tenere in conto che il rapporto tra giustizia ambientale e giustizia sociale non è sempre irenico: l'applicazione delle misure volte a contrastare il cambiamento climatico, ad esempio, può portare alla perdita di posti di lavoro in alcuni settori, come quello energetico e quello automobilistico, o all'aumento dei prezzi dell'energia prodotta da combustibili fossili. Ciò spiega come mai, con riguardo alla transizione «verde», nel lessico delle istituzioni dell'UE ricorra la locuzione «*just transition*»: per tutti, cfr. F. COSTAMAGNA, *Contrasto al cambiamento climatico e giustizia sociale nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Oss. AIC*, 6/2023, 1 ss.; T. TREU, *Just transition: indicazioni europee e responsabilità italiane*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 3/2023, 441 ss.

¹⁴³ Già la relazione conclusiva della *United Nations Conference on Sustainable Development* di Rio de Janeiro del 2012 ha evidenziato che l'impegno degli Stati verso una maggiore equità sociale ed economica contribuisce a rendere sostenibile lo sviluppo, e che «*eradicating poverty is the greatest global challenge facing the world today and an indispensable requirement for sustainable development*». Nella stessa direzione, come è noto, si muove l'*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*: sulle molteplici declinazioni del «principio di sostenibilità» (cfr. D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, Giappichelli, 2017), nell'ampia letteratura, cfr. AA.VV., *Sostenibilità globale e culture giuridiche comparate*, a cura di S. Lanni, Torino, Giappichelli, 2022.

¹⁴⁴ Cfr. D. RODRIK, *Dirla tutta sul mercato globale* (2018), tr. it., Torino, Einaudi, 2019, 29. In proposito, cfr. A. SHACHAR, *The Birthright Lottery. Citizenship and Global Inequality*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 2009.

¹⁴⁵ Cfr. L. CARLASSARE, *Nel segno*, cit., 215 ss.