

Thomas Casadei, *I diritti sociali. Un percorso filosofico-giuridico*, Firenze: Firenze University Press, 2012, pp. 129.

SIMONE SCAGLIARINI\*

L'importanza del tema a cui il libro di Thomas Casadei *I diritti sociali. Un percorso filosofico-giuridico* è dedicato non ha certo bisogno di particolari dimostrazioni. Non solo perché esso "si colloca al cuore dei rapporti tra alcune categorie chiave del lessico filosofico-giuridico come quelle di eguaglianza e di solidarietà, quella di Stato sociale, nonché quella di cittadinanza" (p. IX dell'*Introduzione*), ma anche per la sua estrema attualità, tanto nel dibattito più strettamente dottrinario (si pensi per esempio al rinnovato interesse della dottrina costituzionalistica o lavoristica), quanto, ovviamente, in quello pubblico, ove la crisi economica degli ultimi anni ha imposto una seria valutazione sul futuro del *welfare*.

Il testo di Casadei offre un interessante contributo, ricco di stimoli di riflessione ben al di là del solo ambito giusfilosofico, a queste tematiche, seguendo un percorso in tre tappe.

L'analisi, infatti, parte dalla ricostruzione della genesi dei diritti sociali nelle lontane (ma solo temporalmente) riflessioni di Tom Paine, intellettuale del Settecento spesso annoverato tra i pensatori liberali, ma di cui il primo capitolo del libro offre una lettura diversa, che evidenzia come nel suo pensiero emerga la *socialità* quale elemento caratteristico dei diritti dell'uomo. La società, in breve, è necessaria per garantire ed attuare i diritti naturali, ivi compresi quelli che possiedono un requisito tipico di quelli sociali, ovvero la necessità, per la loro soddisfazione, di un intervento positivo da parte dello Stato. Ma se ciò è vero, dalle riflessioni di Paine emerge – come il volume sottolinea – l'aspetto istituzionale dei diritti, ovvero l'influenza che un certo assetto ordinamentale ha sulla concreta realizzazione dei diritti e come questi incidano sull'organizzazione pubblica amministrativa. Un profilo, questo, che a nostro parere tende oggi a rimanere troppo spesso in ombra nella discussione sulle riforme istituzionali nel nostro Paese: basti considerare, per limitarci ad un solo esempio, quanto poco, nel diuturno dibattito sulla riforma (o l'eliminazione) delle Province, compaiano serie valutazioni anche sui riflessi che la soppressione di questo ente potrebbe avere sulle prestazioni sociali e i diritti dei cittadini. Ma la riflessione di Paine – ci ricorda ancora Casadei, che peraltro al filosofo inglese ha dedicato pure un ampio lavoro monografico (*Tra ponti e rivoluzioni. Diritti, costituzioni, cittadinanza in Thomas Paine*, Torino,

\* Ricreatore di Istituzioni di diritto pubblico, Dipartimento di Economia "Marco Biagi", Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

Giappichelli fatto collettivo il carattere se nell'opinione opprimente c

Esaminat è inevitabile, del secondo Costituzione ramente pro; anche all'inc a quando un dalla sentenz

Ebbene, a particolare, a cipi di digni diffusa. Ne ri sia sotto il pr oggettivo, da vanti dalla v essi l'indivc ad affrontare confutazione Laddove l'A antinomia, p derne. Parafi che i diritti (c il concetto d loro si tratter e non già la s ché è sempre così dovrà a porti a ricon

L'analisi care che qua godersi a cor realmente ur pio dell'attu ciale e sui di esistente tra diritti social facendo atte

Il libro s: tito intorno :

Giappichelli, 2012) – è significativa anche in quanto considera la povertà come un fatto collettivo di interesse pubblico, ciò che porta il filosofo inglese ad evidenziare il carattere solidaristico della tassazione, ovvero proprio quell'aspetto che tende oggi nell'opinione pubblica ad essere dimenticato a tutto vantaggio del profilo meramente opprimente di essa.

Esaminate le origini storiche dei diritti sociali, il libro ne ripercorre, sia pure, come è inevitabile, in sintesi, gli sviluppi successivi nel diritto positivo, ricordando nel corso del secondo capitolo le critiche che la loro introduzione, per la prima volta, nella Costituzione di Weimar suscitò, specialmente in relazione alla presunta natura meramente programmatica delle relative norme. Critiche, peraltro, che si ritroveranno anche all'indomani dell'entrata in vigore della nostra Costituzione repubblicana, fino a quando un illustre costituzionalista, quale Vezio Crisafulli, prima, e la Consulta, fin dalla sentenza n. 1/1956, poi, ne fecero giustizia.

Ebbene, a tali critiche Casadei contrappone una serie di argomenti, insistendo in particolare, anzitutto, sul fondamento assiologico dei diritti sociali rinvenibile nei principi di dignità e di eguaglianza sostanziale, secondo una tesi oggi ampiamente diffusa. Ne risulta – come bene evidenzia l'Autore – che la socialità dei diritti si esprime sia sotto il profilo *soggettivo*, in quanto essi rimuovono disparità sociali, sia sotto quello *oggettivo*, dal momento che essi si traducono nel diritto a partecipare ai benefici derivanti dalla vita associata, sia infine sotto l'aspetto *intersoggettivo*, poiché attraverso di essi l'individuo è considerato nelle sue relazioni sociali. E qui la trattazione porta dritti ad affrontare uno dei fili conduttori della riflessione che Casadei conduce, ovvero la confutazione dell'ormai classico argomento dell'antinomia tra libertà ed eguaglianza. Laddove l'Autore evidenzia come, in uno Stato democratico, non possa sussistere tale antinomia, poiché la libertà è realmente tale solo a condizione che tutti possano godere. Parafrasando Norberto Bobbio, la libertà o è uguale o non è: dal che si deduce che i diritti (civili e sociali) fanno sistema tra loro, gli uni presuppongono gli altri (di qui il concetto di *indivisibilità* che ritorna più volte nelle pagine del libro) e pertanto tra di loro si tratterà, caso per caso, di stabilire un equilibrio che ne consenta il bilanciamento e non già la sistematica prevalenza degli uni nei confronti degli altri. Non solo, ma poiché è sempre mutevole e aperto il numero degli ostacoli di fatto ad una libertà eguale, così dovrà ammettersi che la direttiva costituzionale del pieno sviluppo della persona porti a riconoscere anche nuovi diritti sociali che emergano nel corso del tempo.

L'analisi di Casadei offre poi altri punti interessanti, cui qui non è possibile dedicare che qualche cenno. È il caso, per esempio, del tema dei beni comuni, che possono godersi a condizione che anche altri ne godano contemporaneamente affinché si abbia realmente una libertà eguale: la vicenda referendaria sull'acqua è il più evidente esempio dell'attualità del tema. Ancora, le considerazioni di Casadei sulla cittadinanza sociale e sui diritti sociali come forma di inclusione, inducono a riflettere sulla discrasia esistente tra cittadinanza politica e godimento dei diritti sociali o, il che è lo stesso, sui diritti sociali degli stranieri, problema cui occorre quanto mai dare una risposta, pur facendo attenzione a non cedere alla retorica dei diritti.

Il libro si conclude, infine, con un terzo capitolo ove, prendendo avvio dal dibattito intorno al "reddito minimo garantito" (Casadei ne spiega l'accezione corretta ed

ZC

In percorso  
zioni. Non  
del lessico  
ato sociale,  
sua estrema  
io al rinnovo  
amente, in  
eria valuta-

riflessione  
in percorso

in nelle lon-  
Settecento  
libro offre  
alità quale  
essaria per  
in requisito  
i intervento  
rge – come  
he un certo  
sti incidano  
stro parere  
ie istituzio-  
tanto poco,  
raiano serie  
avere sulle  
orda ancora  
onografico  
ne. Torino,

evidenzia la confusione di concetti che regna nel dibattito sul tema), l'Autore riporta diversi argomenti a favore di una sua introduzione, che vengono poi accuratamente confutati con dovizia di ragioni. Tra queste, ci preme evidenziare l'attenzione che Casadei dedica al contrasto di un simile istituto con il dovere al lavoro di cui all'art. 4, cpv. Cost. Del resto, uno dei fili conduttori del libro è proprio il rapporto di reciproca implicazione tra diritti e doveri, già presente anche nel pensiero di Paine ("una dichiarazione dei diritti è, per reciprocità, anche una dichiarazione dei doveri", secondo la citazione riportata a p. 8), ma a lungo ignorato nell'attuazione delle politiche sociali e nella degenerazione "universalistica" – e quindi assistenzialistica – che per un certo periodo storico esse hanno avuto, determinando quegli effetti che oggi si scontano in termini di "crisi del welfare". Quasi, poi, che una tutela incondizionata *in subiecta materia* fosse la maggiore e la migliore tutela possibile, come invece non è, dato che essa finisce per sottrarre risorse fondamentali per chi si attiva in un percorso di inclusione destinandole in egual misura a chi, in ipotesi, nulla faccia in tal senso.

A questo punto, nelle *Considerazioni conclusive*, Casadei si fa più direttamente propositivo, per dimostrare come i diritti sociali possono ancora essere la risposta giusta a quelle esigenze di welfare che si pretenderebbe di soddisfare attraverso l'unico – e, a quel punto, inadeguato – strumento del reddito garantito.

Elemento fondante della proposta dell'Autore è il lavoro, che va (ri)collocato al centro dello Stato sociale, secondo il modello già disegnato dalla Costituzione. Un welfare, dunque, basato sul lavoro come elemento promotore delle capacità dell'individuo, in cui la povertà acquista, come già nelle riflessioni dei primi teorici dei diritti sociali come Paine, una dimensione collettiva: ciò che richiede una soluzione nello spazio pubblico, dato che l'idea di introdurre le politiche di mercato nei servizi pubblici come risposta alle inefficienze e come sviluppo di uno Stato sociale migliore, portate avanti dalla fine degli anni '90 del secolo scorso in Italia, sembrano ormai avere dimostrato la loro inadeguatezza (come significativamente ha di recente rilevato lo stesso Presidente dell'Antitrust, Giovanni Pitruzzella: "La crisi e la rottura dell'equilibrio: il nuovo volto dei diritti sociali", in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde [a cura di], *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, Editoriale Scientifica, Napoli 2013, p. 19 ss.).

Altro aspetto che la riflessione di Casadei pone in evidenza è l'importanza che nello spazio pubblico possa verificarsi quella "cooperazione conflittuale" (così definita a pp. 80 ss.), intesa come la rivendicazione di diritti quale elemento di sviluppo che, pur valido per ogni situazione soggettiva, lo è a maggior ragione per i diritti sociali, stante la loro natura controfattuale di reazione verso una qualche forma di diseguaglianza. E qui ci si potrebbe chiedere (forse retoricamente) se oggi la politica non abbia in proposito abdicato al proprio ruolo, lasciando troppo spesso la tutela dei diritti sociali al giudice, costituzionale o persino ordinario che sia. Un convitato di pietra, la politica, che dovrebbe invece riappropriarsi del proprio ruolo con decisione, per evitare che la garanzia affidata al giudice divenga causa di ulteriori diseguaglianze, oltre che di maggiore incertezza (e significative sul tema sono le recenti riflessioni di Gaetano Azzariti, riportate in D. Bifulco, "I diritti sociali in progress", in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde [a cura di], *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, cit., p. 606 ss.).



Un ulteriore elemento di riflessione deriva da un altro filo conduttore tra i non pochi che, come si sarà dedotto, caratterizzano il testo, ovvero la tutela multilivello dei diritti sociali. Una tutela quanto mai deficitaria, che per ora appare ben lungi dall'offrire soluzioni adeguate e migliorative rispetto al disegno che l'impianto costituzionale ci lascia, tanto che lo stesso Casadei sottolinea come questa non possa dirsi sostitutiva di un intervento dello Stato, il cui ruolo resta "decisivo, come regolatore generale e attuatore essenziale dei diritti" (p. 91).

In questo senso, non aiuta di certo la CEDU, che non tratta di diritti sociali, ancorché la giurisprudenza della relativa Corte, sia pure con la frammentarietà e talora contraddittorietà che la caratterizza a causa del suo approccio casistico, sia giunta, attraverso il riconoscimento del diritto alla vita privata, a offrire tutela anche a situazioni riconducibili certamente ai classici diritti sociali. Ma nemmeno dall'Unione europea viene un aiuto maggiore: la giurisprudenza della Corte di giustizia riconosce sì – e da tempo – che i diritti fondamentali, anche sociali, sono parte integrante del diritto comunitario, tuttavia registra anche sonore battute d'arresto, talché appare quanto meno incerta la garanzia che il livello sovranazionale può offrire. Né del resto molto aggiunge la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la quale certamente annovera tra le situazioni che essa garantisce anche i diritti sociali, senza tuttavia aggiungere molto (...o proprio nulla!) alle previsioni della nostra Costituzione, laddove peraltro la Carta, pur dopo il rango che essa ha acquisito con il Trattato di Lisbona, ancora stenta ad avere adeguata considerazione ed attuazione in sede giurisprudenziale.

Il vero problema è che, come ha sottolineato ad esempio Paolo Caretti ("Considerazioni conclusive", in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde [a cura di], *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, cit., p. 616 ss.), a tutt'oggi l'Unione non ha una vera competenza in tema di tutela dei diritti, manca di una propria politica fiscale e semmai appare decisamente più propensa ad assicurare il rigore delle finanze pubbliche che non a privilegiare la garanzia di un livello minimo di prestazioni sociali. Insomma, la tutela multilivello potrà certo essere un importante mezzo per il futuro sviluppo dei diritti sociali, a condizione, tuttavia, che le politiche comunitarie cessino di concentrarsi solo sulla stabilità, pur irrinunciabile, delle finanze pubbliche, finendo per rappresentare più un ostacolo che una risorsa all'effettività di questi diritti.

Infine, la proposta che scaturisce dal libro di Casadei si sofferma sulla necessità di dare effettiva realizzazione al progetto costituzionale attraverso adeguati programmi di sostegno del reddito. Argomento – certo – ampiamente condivisibile e che tuttavia deve oggi fare i conti con la crisi economica, ponendo un quesito su cui la dottrina costituzionalistica si sta interrogando, ovvero quale ruolo può assumere il costituzionalismo nella crisi e cosa resterà dell'impianto sociale che ha caratterizzato i decenni precedenti gli anni '90 del Novecento. Perché se è vero che eventuali tagli ai diritti sociali non dovrebbero rappresentare che la *extrema ratio* per la salvaguardia delle finanze pubbliche e non certo il punto di partenza per realizzare risparmi di spesa, ancorché sia questa forse la strada più semplice, non è men vero che appare oggi inevitabile pensare ad una nuova organizzazione del *welfare* che consenta di raggiungere un equilibrio tra l'esigenza di soddisfare i diritti sociali e la necessità di fare sì che i conti pubblici consentano la sopravvivenza dello Stato. Un equilibrio che Antonio D'Aloia

ha significativamente definito "eguaglianza sostenibile", un intervento compensativo – cioè – che non arrivi fino al punto di divenire esso stesso causa del fallimento delle finanze pubbliche e quindi poi dell'impossibilità di soddisfare tutti i diritti ("I diritti sociali nell'attuale momento costituzionale", in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde [a cura di], *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, cit., p. 563 ss.). Del resto, la situazione attuale è, almeno in parte, frutto proprio di quelle politiche assistenziali universalistiche che, negando il reale significato dell'eguaglianza sostanziale, in un passato non poi così lontano hanno portato ad un livello di spesa che oggi non solo non sarebbe sostenibile, ma rischierebbe di mettere a repentaglio anche il nucleo indefettibile di garanzia per i diritti. Il richiamo di Casadei alla rivalutazione della logica inclusiva e partecipativa dei diritti sociali e alla valorizzazione dei doveri di solidarietà rappresentano sicuramente alcune prime linee guida valide nella direzione indicata, che comunque implicherà a nostro avviso un grande sforzo di revisione dell'attuale impianto dello Stato sociale e una sua rielaborazione in chiave promozionale, e non universalistico-assistenzialistica, pur ferma restando la natura inviolabile dei diritti che ne costituiscono l'essenza.