

## I Diritti Umani Sociali non Sono Insostenibili Nell'unione Europea

**PROF. JÖRG LUTHER**

Dipartimento di Giurisprudenza, Scienze Politiche, Economiche e Sociali (DIGSPES), niversità del Piemonte Orientale "A. Avogadro".

**RIASSUNTO:** Lo testo innanzitutto afferma chi l'esauribilità di tolleranza e solidarietà minaccia l'universalità dei diritti. Se i diritti umani si considerano minacciati da una crisi della tolleranza, la tolleranza può essere pensata come un presupposto culturale e come una conseguenza del loro rispetto e della loro garanzia. Si può e si deve dubitare delle prognosi e profezie negative sulla evoluzione dei diritti umani, ma si può concordare sull'analisi dei rischi di un'involuzione della cultura dei diritti nelle crisi della tolleranza e della solidarietà e con la ricerca dei rimedi, a partire dalla riabilitazione dei doveri. Guardando ai principi fondamentali della società, si potrebbe pensare alla dignità umana come fonte di doveri di non-umiliazione, alla libertà come fonte di doveri comuni di difesa e protezione, all'eguaglianza come fonte di doveri di non discriminazione e, non da ultimo, a un principio fondamentale di solidarietà. Questi principi fondamentali potrebbero offrire la base di un generale dovere di mitezza. In questo senso, i doveri di solidarietà rendono sostenibili i diritti sociali umani con garanzie multilevel. L'Europa insegna che i diritti sociali non sono semplici diritti di cittadinanza nazionale, ma sono necessariamente anche diritti umani, cioè né diritti delle sole nazioni dei ricchi, né diritti di dei poveri. Sono certo diritti di uomini che vivono in società, nazionali e internazionali, ma sono diritti umani indivisibili da quelli di libertà.

**PAROLE-CHIAVE:** Diritti umani sociali; Tolleranza e solidarietà; Unione europea.

**ABSTRACT:** The text says that the exhaustion of tolerance and solidarity threatens the universal character of human rights. If human rights are threatened by the crisis of tolerance, it can be thought of as a cultural presupposition and as a consequence of the respect and assurance guaranteed to them. Negative predictions about the evolution of human rights can and should be doubted, but one can agree with the analysis that there is a risk of invading the culture of rights in the crisis of tolerance and solidarity and the search for solutions, from the rehabilitation of duties. In view of the fundamental principles of society, one can think of human dignity as a source of non-humiliation duties, freedom as a source of common duties of defense and protection, isonomy as a source of non-discrimination duties and a principle solidarity. These fundamental principles can offer the basis of a general duty of serenity. In this sense, the duties of solidarity give support to human social rights with the multilevel guarantee. Europe teaches that social rights are not simply national citizenship rights, but they are necessarily human rights, not just the risks or the poor. The rights of human living in national and international societies, human rights inseparable from freedom.

**KEYWORDS:** Social human rights; Tolerance and solidarity; European Union.

SOMMARIO: 1 L'esauribilità di tolleranza e solidarietà minaccia l'universalità dei diritti; 2 Il dovere di mitezza come antidoto al fondamentalismo e al nichilismo dei diritti; 3 La storia dei doveri di tolleranza e di solidarietà non è finita; 4 I doveri di solidarietà rendono sostenibili i diritti sociali umani con garanzie *multilevel*; 5 La solidarietà sociale europea alla prova del "pilastro dei diritti sociali" dell'eu; 6 I diritti umani non possono non essere (anche) sociali e i diritti sociali non possono non essere (anche) umani.

## L'ESAURIBILITÀ DI TOLLERANZA E SOLIDARIETÀ MINACCIA L'UNIVERSALITÀ DEI DIRITTI

Se i diritti umani si considerano minacciati innanzitutto da una crisi della tolleranza<sup>1</sup>, la tolleranza può essere pensata come un presupposto culturale e come una conseguenza del loro rispetto e della loro garanzia. Tuttavia, si possono pensare anche le pretese di diritti "fondamentali" come un germe e diffusore di "zero tolerance". Nel primo caso, l'intolleranza travolge i diritti che possono solo mitigarla, nel secondo caso i diritti travolgono la tolleranza e tendono a sacrificarla. Entrambi le posizioni hanno del vero, specialmente se si applicano ai diritti di libertà e includono la proprietà. Se si pensa invece ai diritti socioeconomici e socioculturali, alla crisi della tolleranza si unisce una crisi più ampia della solidarietà. Entrambi sembrano esaurirsi nella globalizzazione e le loro crisi minacciano l'universalità del rispetto e della garanzia dei diritti umani.

Secondo le scritture internazionali dei diritti, la pratica della tolleranza è innanzitutto uno strumento di tutela dei diritti (preambolo della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'uomo, DUDU) del 1948 e un obiettivo dell'educazione ed istruzione, la quale *'should promote understanding, tolerance and friendship among all nations, racial or religious groups'* (Article 26). La Dichiarazione dei principi sulla tolleranza dell'UNESCO (1995) definisce tolleranza come dovere morale, politico e giuridico di rispetto delle diversità (*"respect, acceptance and appreciation of the rich diversity of our world's cultures, our forms of expression and ways of being human"* (art. 1 co. 1)), di riconoscimento dei diritti (*"an active attitude prompted by recognition of the universal human rights and fundamental freedoms of others"* (co. 2)), e di responsabilità per i principi fondamentali del costituzionalismo (*"the responsibility that upholds human rights, pluralism (including cultural pluralism), democracy and the rule of law"* (co. 3)), escludendo ogni tolleranza per "social injustice" (co. 4)). In questa lettura, tolleranza è una specie di solidarietà socio-culturale indicata come obiettivo della costituzione dell'UNESCO del 16 novembre 1945: *"peace, if it is not to fail, must be founded on the intellectual and moral solidarity of mankind"*.

---

1 Cfr. UNESCO, *Defining Tolerance*, Paris 1997, <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002326/232631e.pdf>. Inoltre U. Schulz (a cura di), *Toleranz: Die Krise der demokratischen Tugend und sechzehn Vorschläge zu ihrer Überwindung*, Hamburg 1974; E. Galeotti, *La tolleranza. Una proposta pluralista*, Napoli, 1994; M. Kaufmann, *I diritti umani*, Napoli, Guida, 2009.

In questi contesti internazionali, i riconoscimenti e le garanzie dei diritti inviolabili come fondamento costituzionale della società e dello Stato democratico presuppongono e perseguono la convivenza pacifica delle credenze e delle ideologie politiche di chi vive in condizioni personali e sociali diverse, dei popoli e delle minoranze etniche. L'età dei diritti del secondo dopoguerra sembra aver visto tendenze di sviluppo economico e culturale che hanno fatto crescere le libertà e le diversità, ma non hanno reso perpetua e universale la pace, né prevenuto le crisi finanziarie e migratorie globali odierne. Questo insieme di crisi è difficile da governare e sembra minare la garanzia effettiva dei diritti, mettendone in dubbio il futuro. La "congiuntura dei diritti umani" sembra raffreddarsi e la loro cultura degradarsi in una "religione dei diritti"<sup>2</sup>.

In ambito internazionale, la critica postcoloniale (*the west rules the rest*) e le crescenti divergenze tra gli Stati Uniti d'America e quelli non uniti d'Europa hanno riaperto le controversie sulle possibilità e sulle necessità di una loro "universalizzazione" o "particolarizzazione". Alla domanda se i diritti umani sono o siano universali o particolari, cioè riferibili a determinate persone, tradizioni o culture, le varie teorie dei diritti che riconducono i diritti a dati naturali (e/o divini), a patti, conquiste o discorsi sociali<sup>3</sup>, continuano a dare risposte divergenti e condizionate da idealismo e realismo filosofico, ottimismo della volontà e pessimismo della ragione, individualismo liberale e comunitarismo sociale, nazionalismo unilaterale e internazionalismo multilaterale, politica e giustizia etc.. E chiunque parla dei diritti in generale, rischia di non promuoverne la garanzia effettiva e di creare una distanza critica. Tuttavia, se è impossibile riconoscere e garantire i diritti senza parlarne, è allora indispensabile una sufficiente interdisciplinarietà dei discorsi scientifici relativi. Non possono essere riservati alla ricerca e all'insegnamento né della giurisprudenza, né delle scienze politiche, sociali ed economiche, né possono essere abbandonati a filosofi, antropologi, teologi e storici o alle facoltà di magistero.

Riletta con gli occhiali del giurista, la DUDU pretende "rispetto e osservanza universale" dei diritti nel proprio preambolo, riconoscendoli a "tutti gli esseri umani" (art. 1), "everyone" (art. 2) – "ogni individuo" o "tutti" (art. 7). Include i diritti politici (art. 20) e diritti sociali, quello generale alla "sicurezza sociale" di ogni "membro della società" (art. 21) e quelli particolari "per la propria famiglia" (art. 25), di bambini e genitori (art. 25 (2), 26 (3)). Il Patto per i diritti civili e politici del 1966 ha aggiunto "anyone" (art. 6 (4), 9 (2-5)) – chiunque"

2 R. Marra, *La religione dei diritti*, Torino 2006, critico di M. König, *Menschenrechte bei Durkheim und Weber*, Frankfurt 2002.

3 M.-B. Dembour, *What Are Human Rights ? Four Schools of Thought*, *Human Rights Quarterly* 2010, 1ss.

– “nonché “all persons” (art. 10 (1), 14 (1), 26), tradotto con disinvoltura in “qualsiasi individuo”, “tutti” e “tutti gli individui”. L’universalismo originario delle 56 nazioni firmatarie, assenti molti stati africani, sembrava rievocare la teologia della grazia per “riaffermare *la fede* nei diritti fondamentali umani, nella dignità e nel valore della persona umana, nei diritti eguali di uomini e donne e di nazioni larghe e piccole” (Statuto ONU 1945). La particolarità e relatività storica, culturale e istituzionale di questo universalismo è evidenziata sia dalla genealogia e dai margini di traduzione della Dichiarazione, sia dalla storia successiva dei riconoscimenti e delle garanzie effettive<sup>4</sup>. Infatti, sotto la spinta occidentale, i diritti sono stati positivizzati tanto nel diritto internazionale, con patti e garanzie istituzionali negoziabili e differenziabili a livello regionale, quanto nei vari ordinamenti nazionali come diritti costituzionali o diversamente “fondamentali”.

Restano divergenze politiche e culturali condizionate dalla diversità delle forme nazionali di Stato, ma anche significative convergenze che mantengono l’universalità come “meta non remotissima, ma raggiungibile attraverso mille percorsi, talora tortuosi e certo non agevoli”<sup>5</sup>.

Questa storia percepita di successo ha intrecciato i diritti umani con i diritti costituzionali in quelli “fondamentali”. Nello Stato costituzionale del presente, le garanzie dei diritti fondamentali sono rafforzati dai principi e/o valori fondamentali delle costituzioni, a partire dalla dignità umana intesa come diritto ad avere diritti inviolabili e dal principio generale della tutela dei diritti. Le costituzioni e il diritto internazionale pretendono di legittimare e vincolare la sovranità in tutte le sue forme di esercizio, interne ed esterne, prospettando con i diritti un nuovo “ordine sociale e internazionale” (art. 28 DUDU) non ignaro dei “doveri verso la comunità”, in ogni sua forma sociale e giuridica (art. 29 DUDU). La diversificazione e il pluralismo dei diritti e dei principi fondamentali aprono margini di bilanciamento politico e di apprezzamento tecnico degli interessi privati e pubblici in gioco, specialmente di quelli riferibili ai beni comuni, al “general welfare” o alla “bonheur de tous”. Per effetto dei diritti civili e politici, attratti dai principi fondamentali dello stato di diritto e della sovranità democratica dello Stato costituzionale, e di quelli economici, sociali e culturali, attratti dai principi fondamentali caratterizzanti la costituzione economica e culturale, universalismo e particolarismo dei

---

4 Per le varie “storie” dei diritti cfr. G. Peces Barba Martinez et al (eds), *Historia de los derechos fundamentales*, 3 vol., Madrid, Dykinson 1998-2001; A. Facchi, *Breve storia dei diritti umani*, Bologna: Mulino, 2007; Samuel Moyn, *The Last Utopia. Human Rights in History*, Cambridge University Press 2010; V. Pazè (a cura di), *Diritti*, Roma. Laterza, 2013. Ancora attuale M. Villey, *le droit et les droits de l’homme*, Paris: Puf 2<sup>e</sup> ed. 2014. Sulle origini dell’ambiguità della pretesa univresalità dei diritti cf. già A. Algostino, *L’ambigua universalità dei diritti*, Napoli 2005.

5 A. Cassese, *I diritti umani oggi*, Bari 2010, 74.

diritti si sono ricomposti in una nuova cultura di pratiche giuridiche e politiche dialoganti. In queste pratiche si è configurata sia una qualche “assolutezza” del contenuto essenziale, umanitario e costituzionale, dei diritti fondamentali, sia una qualche “relatività” della tutela dei diritti umani che varia ed è in concreto condizionata dalla forma di Stato e dalle forme che prendono le varie organizzazioni internazionali. I diritti si adeguano ai rapporti di forza riflesse da tali forme, ma possono anche tutelare maggioranze di minoranze e categorie deboli alleate e presidiare le vie d’uscita dal colonialismo. Fin qui il bicchiere si è riempito di forze e virtù, ma lunga è stata anche la storia delle critiche alle debolezze e illusioni di un’universalità messa in crisi da vari sbilanciamenti e tentativi di rovesciamento del bicchiere, non solo in Europa.

## 2 IL DOVERE DI MITEZZA COME ANTIDOTO AL FONDAMENTALISMO E AL NICHILISMO DEI DIRITTI

Norberto Bobbio aveva ammonito di non cadere nella trappola del fondamentalismo dei diritti. Il problema sarebbe “non tanto quello di giustificarli quanto quello di proteggerli”, “non filosofico ma politico”<sup>6</sup>. Di fronte all’idealismo inneggiante all’“età dei diritti” (1984) e alla dichiarazione di nuovi diritti alla pace, all’ambiente e allo sviluppo, il realismo politico doveva protestare contro il mito di un’universalità di diritti “che la stragrande maggioranza dell’umanità non possiede di fatto”<sup>7</sup>. L’abbattimento del muro e l’indivisibilità dei diritti nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (CDFUE), la generazione nuova dei diritti allo sviluppo, alla pace e all’ambiente, le istituzioni della nuova giustizia penale internazionale e i *millennium goals* dell’ONU prospettavano progressi nella tutela dei diritti, ma la fine delle forme di stato socialiste in Europa, il cd. intervento umanitario nei Balcani, la globalizzazione dei mercati e del terrorismo e le accelerazioni del progresso della tecnica destavano dubbi sulla proliferazione retorica e quantitativa dei diritti che metteva in ombra la loro realizzazione pratica e qualitativa e molto incerto il progresso sociale.

Amartya Sen ricordava alla società civile dei difensori dei diritti che il loro attivismo “viene tendenzialmente da chi è preoccupato più a cambiare il mondo che a interpretarlo [...]. Vista la grande urgenza di rispondere a privazioni tremende in tutto il mondo, non è difficile da comprendere la loro indisponibilità a spendere tempo per cercare di fornire una giustificazione concettuale”. I diritti umani sono stati generati come “*moral rights*” e traggono forza da discorsi non solo educativi, ma anche transnazionali o “*crossborder*”, sempre aperti a critiche pubbliche: “la vitalità (*viability*) e universalità dei diritti umani dipende dalla loro abilità di sopravvivere un esame critico in un ragionamento pubblico”<sup>8</sup>.

6 L’età dei diritti, Torino 1984, 16.

7 Op. cit., XXI.

8 A. Sen, Elements of a Theory of Human Rights, Philosophy & Public Affairs 32.2004, 315ss

Sen's approccio delle capacità (capabilities), condiviso da Martha Nussbaum, è stato recepito in modo esemplare dalla Convenzione ONU sui diritti dei disabili.

La crisi finanziaria globale dell'ultimo decennio è sembrata avverare invece la profezia apocalittica della "fine dei diritti umani", da Agamben fino a Zizek decostruiti in paradossi e ambiguità. La speranza di un salto culturale verso la "vera rivoluzione" dei diritti delle vittime o verso un principio rivoluzionario permanente di "alternativa politica", sembra essere condannata a una frustrante attesa kafkaeska<sup>9</sup>. Le accuse di egemonia occidentale postcoloniale, il revisionismo della storia della dignità umana come processo di "sacralizzazione della persona" e la passionalità delle lotte per i "nuovi diritti" hanno portato ulteriori acque sui mulini della relativizzazione postmoderna e neorealista dei diritti<sup>10</sup>. I diritti umani narrati come scoperte di uno spirito universale dell'umanità sono sempre di più percepiti come un'invenzione artificiale della modernità, prodotta da bisogni di base (basic needs) convertiti in dichiarazioni di aspirazioni e in "pre-commitments", la cui realizzazione *multilevel* è abbandonata a negoziazioni politiche e a diplomazia civica, a compromessi legislativi, bilanciamenti politici, discrezionalità amministrative e riserve di giurisdizione. Secondo Upendra Baxi, i linguaggi della dis-invenzione, postrivoluzionaria o neopopolista, competono oggi con quelli di una re-invenzione dell'umanità dei diritti<sup>11</sup>.

Gustavo Zagrebelsky conclude con lo scetticismo della ragion gramsciana che nell'ambiguità dei diritti, il cinismo dei potenti che si sono appropriati del loro lato malefico ha preso il sopravvento, deprimendo ogni speranza di giustizia sociale. Spinti da false promesse di felicità e di signoria della volontà, i diritti sono diventati violenti e aggressivi "per forza", e omofagi, consumandosi a vicenda e divorando nell'ingordigia dei poteri economico, politici e culturali ogni spazio e risorsa degli inermi e delle generazioni future<sup>12</sup>. In un mondo dagli spazi saturati nel quale l'odio e l'intolleranza minacciano "la concordia e la solidarietà", l'alternativa alla terza guerra mondiale resterebbe solo una lotta per i "diritti dei senza diritti", ma con una temperatura abbassata, "a iniziare

9 Cf. C. Douzinas, *The End of Human Rights*, Oxford University Press, 2000; C. Gearty *Can Human Right's survive?*, Cambridge University Press, 2006; M. Flores, *Storia dei diritti umani*, Bologna: Mulino 2008, 324; C. Menke, F. Raimondi, *Die Revolution der Menschenrechte*, Berlin: Suhrkamp 2011, 9ss.

10 Cf. con riferimento a H. Joas, *Die Sakralität der Person.. Eine neue Genealogie der Menschenrechte*, Berlin 2011, 81ss. Sui nuovi diritti diritti cf. M. Cartabia, "Nuovi diritti" e leggi imperfette, *Iustitia* 2016, 153-181. Critico H. Dreier, *Säkularisierung und Sakralität*, Tübingen 2015, 103ss.

11 U. Baxi, *Human rights in an era of hyper-globalisation: a few wayside remarks*, in: C. Gearty, C. Douzinas, *The Cambridge Companion to Human Rights Law*, Cambridge University Press 2012, 150ss.

12 G. Zagrebelsky, *Diritti per forza*, Torino 2017. Un richiamo a Kafka e alla "profound depression" ora in S. Moyn, *Do human rights treaties make a difference?*, in: C. Gearty, C. Douzinas, *The Cambridge Companion to Human Rights Law*, Cambridge University Press 2012, 346: "there is hope, no end to hope – only not for us."

da quelli più pretenziosi e voraci”, e con una riabilitazione dei doveri morali e giuridici<sup>13</sup>.

Si può e si deve dubitare delle prognosi e profezie negative, ma si può concordare sull’analisi dei rischi di un’involuzione della cultura dei diritti nelle crisi della tolleranza e della solidarietà e con la ricerca dei rimedi, a partire dalla riabilitazione dei doveri. Quali sarebbero allora questi doveri e in che misura sarebbero garantiti in ambito internazionale e a livello costituzionale?

Potrebbe non bastare il dovere di legalità né il dovere di rispetto dei diritti altrui come semplice riflesso o conseguenza giuridica della loro garanzia e dello Stato di diritto. Guardando ai principi fondamentali della società, si potrebbe pensare alla dignità umana come fonte di doveri di non-umiliazione<sup>14</sup>, alla libertà come fonte di doveri comuni di difesa e protezione, all’eguaglianza come fonte di doveri di non discriminazione e, non da ultimo, a un principio fondamentale di solidarietà, peraltro esplicitamente sancito dall’art. 2 della Costituzione italiana. Per quanto riguarda i principi caratterizzanti lo Stato, sono soprattutto la repubblica, la democrazia e lo Stato di diritto a generare doveri di pubblicità, partecipazione e subordinazione all’esercizio dei poteri.

Nel loro insieme, questi principi fondamentali potrebbero offrire la base di un generale dovere di mitezza. Nel *De Officiis* di Cicerone, la mitezza fa parte di un *ethos* della dignità dei titolari di cariche pubbliche che ripudia la vita nel lusso e presuppone virtù di onestà, parsimonia, contenimento, severità e sobrietà<sup>15</sup>. Antidoto dell’arroganza, della prepotenza e della violenza, per Bobbio la mitezza non va confusa con remissività, umiltà e modestia, ma può essere promossa dalla semplicità e può promuovere la misericordia. Proprio come dovere morale generale e civile, questa mitezza rende possibile e sostenibile la libertà dalle prepotenze come presupposto della ricerca repubblicana del bene comune<sup>16</sup>. Il dovere di mitezza non comanda amore e dolcezza, ma include la moderazione e la ragionevolezza di chi sa non sapere tutto, del buon amministratore e del buon genitore, accogliendo anche la critica del maschilismo dei diritti<sup>17</sup>. Senza questa mitezza strumentale alla libertà e al repubblicanesimo non sarebbero possibili i valori europei e globali del pluralismo, della non discriminazione, della tolleranza, e non sarebbero sostenibili la giustizia e la

---

13 Op. cit., 39s.

14 Cfr. A. Margalit, *Decent society* Cambridge: Harvard University Press, 1996, trad. ted.: *Politik der Würde*, Berlin: Fest, 1997, 45ss. Il quale tuttavia non contempla un diritto umano al riconoscimento della dignità. Sui problemi della contingenza delle garanzie della dignità umana cf. da ultimo M. Brandhorst, E. Weber-Guskar, *Menschenwürde. Eine philosophische Debatte über Dimensionen ihrer Kontingenz*, Berlin: Suhrkamp 2017.

15 Cicerone, *De officiis*, I 105ss. “diffuere luxuria et delicatate ac molliter vivere, quamquam honestum parce, continenter, severe, sobrie.” Da qui Matteo V, 5: “Beati i miti perché erediteranno la terra.”

16 N. Bobbio, *Elogio della mitezza* (1983), Torino, Einaudi 1998, 47: “Virtù non politica”.

17 N. Bobbio, cit., 45. Così come l’ho presentata, è probabile che la mitezza vi sia apparsa una virtù femminile.

solidarietà nonché la parità effettiva di genere. La mitezza umana è un dovere globale senza confini, un neoidealismo autoriflessivo che rafforza l'universalità dei diritti e riecheggia pertanto le speranze di pace e di grazie che gli universalisti teologi promettevano a tutta l'umanità<sup>18</sup>.

In sintesi, la mitezza si presenta come una virtù umana e repubblicana, una predisposizione culturale di uno Stato costituzionale aperto all'umanità. Questa virtù ha come scopo la mitigazione non solo della legge, ma di ogni diritto che diventa potere, generando essenzialmente un dovere civico morale, *minima moralia* che lo stato costituzionale esige dai cittadini per difendere loro e se stesso dai veleni del cinismo e dell'ipocrisia. Nella società europea designata dalla tavola dei valori dell'art. 2 TUE, il "rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze", implica proprio questo dovere morale di mitigazione e moderazione nell'esercizio dei poteri di ogni maggioranza e nell'esercizio di tutti quelli diritti che costruiscono poteri sociali e culturali. Sarebbe un modo corretto per arginare sia i rischi del fondamentalismo, sia quelli del nichilismo dei diritti che sono rafforzati dalle odierne crisi di tolleranza e solidarietà.

Se si rilegge la storia giuridica della tutela dei diritti umani del secondo dopoguerra né come un successo, né come una decadenza, si può sostenere che la volontà di incivilimento e di progresso civile e umanitario delle norme sui diritti esige di prenderli sul serio, di "valorizzarli" nelle pratiche della vita quotidiana di una società civile transnazionale, e di "positivizzarli" nelle istituzioni di un diritto costituzionale internazionale, temperando il loro esercizio da parte dei potenti attraverso un dovere morale di mitezza. Nella misura in cui sono poi sostenuti da istituzioni giuridiche, il dovere morale di mitezza potrebbe dare luce e giustificazione anche a ulteriori doveri in parte morali, in parte giuridici, in particolare doveri giuridici di tolleranza e di solidarietà.

### 3 LA STORIA DEI DOVERI DI TOLLERANZA E DI SOLIDARIETÀ NON È FINITA

I diritti umani includono la libertà di coscienza che collega le libertà di fede e di pensiero. Pertanto non pretendono di essere convertiti in valori da imporre o in una religione civile da ufficializzare. Possono essere anche non amati, diffidati e disconosciuti come valori e non celebrati come religione civile, purché siano rispettati almeno con uno spirito di tolleranza.

La storia dell'evoluzione di questo spirito risale all'antica "*tolerantia*" sinonimo di sopportazione, passa per la canonica "*permissio comparativa*", cioè la non-sanzione di un peccato giustificata dalla necessità di evitare

---

18 Critico pertanto C. Schmitt, *Der Nomos der Erde* (1950), Berlin 1988, 208.

un male maggiore, e il cd. *toleration act* del 1689, legato alla Bill of Right, a favore dei “*nonconformists*” e dei protestanti dissenzienti, raggiunge con Voltaire “*l’apanage de l’humanité*” e con Rousseau un dovere di rispetto delle sole religioni i cui dogmi non esigono intolleranza e si oppongono ai doveri di cittadinanza. Va ricordato come Mirabeau e Kant criticano la tolleranza antica come arroganza del sovrano che potrebbe anche non tollerare, mentre Goethe la considera solo il primo passo verso il riconoscimento (*Anerkennung*) o l’accettazione reciproca<sup>19</sup>.

Successivamente la tolleranza è entrata in alcuni strumenti internazionali di tutela dei diritti (v. supra par. 1) e anche nelle costituzioni più recenti<sup>20</sup>. Se si cerca una fonte in grado di convertire almeno parzialmente la tolleranza da valore e dovere morale in dovere giuridico, va notato innanzitutto il richiamo ai doveri di “rispetto e riconoscimento dei diritti e delle libertà degli altri” (art. 29 DUDU). Rispetto e riconoscimento sono chiesti non solo allo Stato, ma anche ai cittadini, significando un’accettazione anche senza amore, accordo e armonia, cioè anche solo con semplice tolleranza. Per quanto non direttamente coercibile, la tolleranza diventa un onere per il rispetto e l’accettazione dei diritti.

Per la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, il godimento dei diritti “fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future” (preambolo). In questo passo, il dovere della tolleranza si trasforma da solidarietà morale tra vivi a una solidarietà umanitaria anche materiale senza limiti di tempo e spazio. In tempi di crisi della tolleranza e della solidarietà, si può e deve essere scettici su questa espansione europea dei doveri e sulla garanzia effettiva dei diritti delle generazioni future, ma la responsabilità nei confronti della “comunità umana” è stata tradotta sia nelle cooperazioni per l’attuazione dei diritti “globali” di

19 Cf. G. Schlüter, R. Grötter, *Toleranz*, in: J. Ritter, K. Gründer, *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, X, Basel 1998, 1251ss. Per una filosofia del riconoscimento allora A. Honneth, *Riconoscimento e obbligo morale*, in: *Diritto e Questioni Pubbliche* 1998, 5ss.

20 Ad es. preambolo Pakistan 1973: “Wherein the principles of democracy, freedom, equality, tolerance and social justice as enunciated by Islam shall be fully observed”; art. 77.2 Capo Verde 1980/82: “Education must stimulate creativity; encourage democratic participation in national life; promote tolerance and solidarity; and contribute to social progress and civic and moral training.”; prambolo Liberia 1986: “Having resolved to live in harmony, to practice fraternal love, tolerance and understanding as a people and being fully mindful of our obligation to promote African unity and international peace and cooperation.”; art. 36 Benin 1990: “Each Béninese has the duty to respect and to consider his own kin without any discrimination; and to keep relations with others that shall permit the safeguarding, the reinforcement and promotion of respect, dialog and reciprocal tolerance with a view to peace and to national cohesion.”; preambolo Bulgaria 1991: “pledging our loyalty to the universal human values of liberty, peace, humanism, equality, justice and tolerance.”; preambolo Brandeburgo 1992: “nello spirito del diritto, della tolleranza e della solidarietà”; art. 73 co. 2 Portogallo 1976/2005: education for “the development of the personality and the spirit of tolerance”, art. 6 Tunisia 2014: “disseminate the values of moderation and tolerance”. art. 14.5a Austria 1920/2015: “Democracy, Humanity, solidarity, peace and justice as well as openness and tolerance towards people are the elementary values of the school”.

ultima generazione (si pensi all'accordo sul clima di Parigi), sia nelle istituzioni della giustizia penale internazionale.

Notoriamente USA e UE si dividono al riguardo, ma le bandiere europee della tolleranza e solidarietà potrebbero essere più vicine a quelle della maggioranza del mondo. I diritti umani universali della coscienza occidentale non sono diritti di un Io che può rendersi Dio, devono essere anche diritti degli altri, perfino degli alieni<sup>21</sup>. Questa solidarietà dei diritti è garantita anche dalla dignità umana non è solo un diritto ad avere diritti, ma implica anche un dovere di riconoscimento della capacità altrui di essere soggetto di diritti. Il dovere di "rispetto" della dignità umana è un dovere universale con efficacia *erga omnes*, come dimostrano tutte le sue garanzie specifiche contro la pena di morte e le torture, contro le pratiche di disinformazione medica, di eugenetica, di commercio degli organi e di clonazione, contro schiavitù, servitù e lavori forzati. La dignità umana è garantita pertanto con divieti assoluti che non si accontentano di doveri di semplice tolleranza passiva, ma possono imporre anche obblighi attivi di solidarietà. Infatti, la dignità umana rinascimentale non solo esaltò la creatività umana, si oppose anche alla miseria, imponendo insieme al rispetto passivo della libertà e creatività altrui anche un minimo di prestazioni di aiuto, un sentimento minimo di compassione che non viene meno nemmeno nelle concezioni più moderne della dignità.

Se per Kant solo "ciò che si innalza al di sopra di ogni prezzo, e perciò non comporta equivalenti, ha una dignità", "la moralità e l'umanità, in quanto capaci di ciò, sono la sola cosa che abbia dignità". La dignità è pertanto sottratta a ogni prezzo come parametro di commisurazione e comparazione e inviolabile nella sua "sacralità" (*Heiligkeit*)<sup>22</sup>. Intesa come diritto a non restare senza diritti, la dignità non può essere né comprata né barattata, ma questo non vuol dire che sia gratuita e imponga la non onerosità dei diritti degli altri e implichi una libertà ed eguaglianza senza oneri di prestazioni. In linea di principio, non può esistere dignità umana senza diritti di libertà ed eguaglianza, ma nemmeno senza un minimo di doveri di solidarietà. Tali doveri sono innanzitutto morali, ma possono essere anche essere giuridici, a seconda dei principi e diritti costituzionali che comandano o giustificano l'intervento del legislatore, ma esigono anche che tolleranza e solidarietà siano innanzitutto spontanee.

Moralmente la carità del buon samaritano e l'ospitalità non si negano a nessuno, anche se nella realtà europea non pochi individui e stati preferiscono lasciare la carità alle istituzioni religiose e tenere segreti i luoghi dell'ospitalità, speculando sui prezzi dell'uno e dell'altro. Giuridicamente, i doveri di prendersi

---

21 S. Benhabib, *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*, Cambridge 2004.

22 I Kant, *Grundlegung der Metaphysik der Sitten*, quotato da Joas, op. cit., 84.

cura e dare ospitalità ai poveri, malati e stranieri hanno invece radici universali in una sorta di *rule of social law* millenaria. Ancora prima della cristiana *caritas*, dell'islamico *zadak*, dell'ebraico *tzedakah* e del *Dāna* della tradizione induista, il re babilonese Hamurabi aveva codificato le leggi del proprio regno stabilendo che "il forte non lesioni il debole, in modo che le vedove e gli orfani siano protetti"<sup>23</sup>. Anche in Europa, il diritto alla sicurezza sociale ha una matrice pre-cristiana nei concetti di "cura" e "se-curitas" fondata sugli ideali stoici della dignitas<sup>24</sup>. Pertanto, i doveri di solidarietà furono attuati dapprima nelle istituzioni ecclesiastiche e civili di assistenza sociosanitaria. Secondo il diritto canonico medievale, "per legge naturale tutte le cose sono comuni, cioè in tempi di necessità devono essere condivise con coloro che ne hanno bisogno"<sup>25</sup>.

Il diritto delle genti di Emer Vattel del 1760 riconosce per la prima volta un principio di solidarietà nel capitolo dedicato ai doveri comuni delle nazioni ossia "offices de l'humanité entre les nations". Allo stesso modo in cui gli uomini devono prestarsi concorso, anche le nazioni tra di loro, se necessario e possibile senza sacrifici sproporzionati, devono prestare soccorsi in casi di rovina, aggressioni, carestia e calamità, obbligo tuttavia non coercibile<sup>26</sup>.

Le rivoluzioni costituzionali non hanno cancellato, ma ulteriormente sviluppato questo principio e dovere fondamentale. Mentre quella statunitense esaltava la libertà del "pursuit of happiness", quella francese evocava la fraternité ed ancorava l'essenza del costituzionalismo nel dovere di "assicurare" i diritti nella società. Nei suoi preliminari della Costituzione del 1789, Sieyes riconosceva ai cittadini un diritto di partecipare agli utili (bienfaits) della loro "union sociale" e a beneficiare dell'azione dei poteri pubblici, a partire da un buon sistema di istruzione pubblica. A chiunque per forza di un *malheur* non era in grado di soddisfare i propri bisogni assicurava i "diritti giusti di ottenere soccorso (*secours*) dai loro concittadini"<sup>27</sup>. L'art. 21 della Costituzione giacobi-

23 <http://avalon.law.yale.edu/ancient/hamframe.asp>.

24 T. Cicero, *De officiis*, I, 69: "Vacandum autem omni est animi perturbatione, cum cupiditate et metu tum etiam aegritudine et voluptate nimia et iracundia, ut tranquillitas animi et securitas adsit, quae affert cum constantiam tum etiam dignitatem." Cfr. C. Zwielerin, *Se-curare, sine cura, se-curitas, assecuratio: Innovationen der Sicherheitsproduktion in der Renaissance*, in: G. Melville, G. Vogt-Spira, M. Breitenstein (eds.), *Sorge*, Köln: Böhlau, 2015, 109.

25 Uguccione de Pisa citato da G. Van Beuren, *Socio-economic Rights and a Bill of Rights –an overlooked British traditio*, *Public Law*, 2013, 822. Cfr. L. Marchettoni, *Ockham e l'origine dei diritti soggettivi, Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2008, 37. Il diritto canonico tuttavia non ripudiava La.

26 E. De Vattel, *Le droits des gens*, Londres 1758, I, 255ss.

27 Sieyes, E. 1789. *Préliminaire de la Constitution*, Paris: Baudouin 32-3: «On fait que ceux des citoyens qu'un malheur fort condamne à l'impuissance de pouvoir à leur besoins, ont de justes droits aux secours de leurs Concitoyens, & c. On sait que rien n'est plus à l'espèce humain, au moral & au physique, qu'un bon système d'éducation et d'instruction publique & c. On sait qu'une Nation forme avec les autres peuples des relations d'intérêt qui méritent de sa part une surveillance. Toujours active, & c. Mais ce n'est pas dans la déclaration qu'on doit trouver la liste de tous les bien qu'une bonne Constitution peut procurer aux peuples. Il suffit ici de dire que les citoyens ont droit à tout ce que l'Etat peut faire en leur faveur.»

na del 1793 sanciva un debito sacro: “la società deve la sussistenza ai cittadini infelici, sia procurando loro lavoro sia assicurando i mezzi d’esistenza a coloro che non sono in grado di lavorare”<sup>28</sup>. La decisione di abolire la schiavitù fu poi revocata da Napoleone. La Costituzione del 1795 sintetizzò i nuovi doveri di solidarietà in una seconda regola aurea: “*Fate costantemente agli altri il bene che vorreste ricevere.*”

La dichiarazione francese del 1815 garantisce solo più una scuola elementare gratuita e la prima lezione di filosofia del diritto Hegel attribuisce alle corporazioni una responsabilità solidale per i poveri (1819/20). L’aggiunta al par. 244 sul problema della povertà di massa precisa che la miseria della plebe può essere causata da leggerezza e indisponibilità di cercare il lavoro “come ad es. nel caso dei Lazzaroni di Napoli”, ma “nello stato della società, la carenza acquista subito la forma di un’ingiustizia inflitta a questa o quella classe. La questione come rimediare alla povertà è una questione che agita e tormenta prioritariamente le società moderne”<sup>29</sup>. Nel 1840, Pierre Leroux lega per la prima volta l’umanità a un principio di solidarietà<sup>30</sup>. Nelle rivoluzioni europee del 1848, Karl Marx osserva che il preambolo della costituzione francese aveva trasformato i diritti all’istruzione e al lavoro nonché “al sostegno dell’orfano, dell’invalido e dell’anziano” in principi direttivi della seconda repubblica, preceduti da una dichiarazione di doveri dei cittadini, in particolare quelli di assicurarsi i mezzi d’esistenza attraverso il lavoro e le risorse per il futuro attraverso la previdenza, concorrendo al benessere comune e aiutandosi fraternamente l’un l’altro<sup>31</sup>. Mentre il modello liberale dello stato sociale escludeva diritti pubblici sociali e limitava i doveri di solidarietà, il regolamento provvisorio dell’associazione internazionale dei lavoratori del 1864 rivendica sia una “solidarité entre les ouvriers des diverses professions dans chaque pays” sia “une union fraternelle entre les travailleurs des diverses contrées”<sup>32</sup>. Questa solidarietà socialista è insieme particolare ed universale, cioè di classe e internazionale, ed era una solidarietà di lotta per i diritti. Nel 1882, Ernest Renan rilancia invece la nazione come “grande solidarité” fondata su una memoria e su una volontà comune di sacrifici. Mentre si sviluppavano le prime forme di legislazione ed amministrazione dello Stato sociale, le sociologie di Durkheim e

---

28 Cfr. legge del 19 marzo 1793: «Tout homme a droit à sa subsistance par le travail s’il est valide; par des secours gratuits s’il est hors d’état de travailler.»

29 G. Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse*, Frankfurt 1970, 390.

30 P. Leroux, *De l’Humanité, de son principe, et de son avenir*, Paris 1840. Cf. A. Wildt, *Solidarität – Begriffsgeschichte und Definition heute*, in: K. Bayertz, *Solidarität*, Frankfurt 1998, 202ss.

31 Marx, K. 1851. *The Constitution of the French Republic Adopted November 4, 1848, Notes to the People No. 7, June 14, 1851* <http://marx.libcom.org/works/1851/06/14.htm>.

32 See E. Wiederin, *Sozialstaatlichkeit im Spannungsfeld von Eigenverantwortung und Fürsorge*, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 62 (2005), 61ss.

Toennies osservavano rispettivamente un progresso e una crisi della solidarietà sociale nelle società europee<sup>33</sup>.

La riluttanza liberale nei confronti dei diritti sociali fu superata solo nelle rivoluzioni del novecento, in America latina attraverso la costituzione messicana del 1917 e in Europa dopo il trauma della prima guerra mondiale attraverso le costituzioni di Weimar (1919) e Madrid (1931) nonché quelle socialiste dell'Unione sovietica (1936). Al riguardo va ricordato che i diritti e doveri della Costituzione di Weimar sviluppavano i principi generali della protezione sociale dettati alla nuova organizzazione internazionale del lavoro nell'odiato trattato di Versailles<sup>34</sup>, prospettando "un ordine della vita economica conforme ai principi della giustizia con l'obiettivo di garantire un'esistenza umanamente dignitosa (*menschenwürdiges Dasein*) a tutti" (art. 151). Mirkine-Guetzévitch descriveva le costituzioni della nuova Europa come costituzioni diventate più lunghe per effetto delle dichiarazioni dei diritti sociali, in alcuni stati rimasti solo sulla carta, in altri espressione di una "nazionalizzazione della vita pubblica"<sup>35</sup>. Mentre i regimi socialisti intendevano realizzare i diritti sociali senza mercati, inneggiando alla solidarietà operaia internazionale, quelli corporatisti e fascisti esaltavano i doveri sociali fondamentali in ambito nazionale.

Nel secondo dopoguerra, la solidarietà è entrata finora in 82 costituzioni a partire da quella italiana del 1947. Viene evocata, vuoi come principio vuoi come dovere fondamentale, specificato da aggettivi come sociale, intergenerazionale, nazionale e internazionale. Questa solidarietà è universale e relativa, cioè graduabile a seconda della società di riferimento. Difficile resta la sua concretizzazione giuridica, cioè la definizione delle condotte, dei beni e delle prestazioni esigibili a titolo di solidarietà. La solidarietà giuridica non può essere costruita esclusivamente sulla beneficenza e sul dono della di ogni persona individuale, ma deve essere garantita ed assicurata anche da istituzioni

---

33 K. Bayertz, *Begriff und Problem der Solidarität*, in: idem, *Solidarität*, Frankfurt 1998, 23ss. con riferimento anche alle filosofie di Max Scheler e Nicolai Hartmann.

34 Art. 427: "First. The guiding principle above enunciated that labour should not be regarded merely as a commodity or article of commerce. Second. The right of association for all lawful purposes by the employed as well as by the employers. Third. The payment to the employed of a wage adequate to maintain a reasonable standard of life as this is understood in their time and country. Fourth. The adoption of an eight hours day or a forty-eight hours week as the standard to be aimed at where it has not already been attained. Fifth. The adoption of a weekly rest of at least twenty-four hours, which should include Sunday wherever practicable. Sixth. The abolition of child labour and the imposition of such limitations on the labour of young persons as shall permit the continuation of their education and assure their proper physical development. Seventh. The principle that men and women should receive equal remuneration for work of equal value. Eighth. The standard set by law in each country with respect to the conditions of labour should have due regard to the equitable economic treatment of all workers lawfully resident therein. Ninth. Each State should make provision for a system of inspection in which women should take part, in order to ensure the enforcement of the laws and regulations for the protection of the employed."

35 B. Mirkine-Guetzévitch, *les constitutions de l'Europe nouvelle*, Paris 1928, 37ss.

che hanno cristallizzato veri e propri diritti sociali. Il diritto universale alla sicurezza “sociale” della persona umana di cui all’art. 22 DUDU è destinato alla “soddisfazione dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità e al libero sviluppo della sua personalità”. In questa dichiarazione si riflette un’idea di diritti sociali fondamentali, cioè umani e costituzionali, indivisibili anche dalle nuove libertà politiche<sup>36</sup>. La storia dei doveri di tolleranza e di solidarietà si è quindi intrecciata con quella dei diritti che forse solo imprudenza e impazienza tenderebbero a liquidare come “finita”.

#### **4 I DOVERI DI SOLIDARIETÀ RENDONO SOSTENIBILI I DIRITTI SOCIALI UMANI CON GARANZIE MULTILEVEL**

Il nuovo, più novecentesco principio fondamentale della solidarietà forse non è ancora un principio comune delle tradizioni costituzionali europee e resta variamente interpretabile, ora più come principio morale, ora più come principio giuridico. Tuttavia questo principio strutturale salda i doveri di solidarietà su tutti i livelli di governo con i rispettivi diritti sociali<sup>37</sup>.

In chiave universale, solidarietà pretende una fraternità della compassione umanitaria a prescindere da ogni appartenenza e cittadinanza, in chiave comunitarista particolare la coesione ed affermazione delle comunità sociali e politiche locali, regionali e nazionali, nei contesti globalizzati sempre solo minoranze, che includono generazioni passate e future. Pertanto il dovere di solidarietà non può non essere innanzitutto un dovere di ogni essere umano nei confronti di ogni altro essere umano, cioè dovere di solidarietà umanitaria. La giuridicità e coercizione concreta dei doveri e diritti di solidarietà risulta restringibile e graduabile in base a diversi legami sociali tessuti da norme giuridiche di appartenenza, legami peraltro modulati dal concorrente principio fondamentale di sussidiarietà.

Idealmente, il principio della solidarietà si ispira alla spontaneità dell’agire sociale della persona, realmente favorisce rapporti asimmetrici tra chi la offre e chi la accetta, rapporti che possono consolidarsi in istituzioni di welfare, ad es. attraverso assicurazioni obbligatorie o servizi pubblici assunti in segno di responsabilità solidale dell’intera società. Mentre il dovere di solidarietà generale e universale incombeva sin dalle prime costituzioni a tutta la società umana, quindi non solo ai cittadini felici e in salute, e i doveri di solidarietà specifica della famiglia riguardavano mantenimento ed istruzione dei figli. Ancora oggi, nel

36 N. Bobbio, *Sui diritti sociali* (1996), in: *Teoria generale della politica*, Torino 1999, 458ss.

37 Cfr. a livello internazionale, ad es., R. Wolfrum, C. Kojma (eds.), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, Berlin: De Gruyter, 2010; E. Riedel, G. Giacca, C. Golay (eds.), *Economic, Social, and Cultural Rights in International Law*, Oxford: university Press 2014. A livello europeo cf. soltanto M. Mikkola, *Social Human Rights of Europe*, Helsinki: Karelactio legisactio ltd 2010. A livello nazionale

linguaggio costituzionale, i doveri di solidarietà sono intrecciati nelle garanzie costituzionali dei diritti sociali<sup>38</sup>. Nella misura in cui la sanità e l'istruzione sono istituzione pubblica, il dovere di dare cure gratuite agli indigenti e quello di raggiungere i gradi più alti degli studi sono stati pubblicizzati, cioè per il loro adempimento tutti possono avvalersi delle istituzioni pubbliche. Anche nella misura in cui viceversa si privatizzano tali istituzioni, lo Stato deve stabilire ed assicurare i "livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti sociali" (art. 117 cost.), diventando altrimenti tutti i cittadini solidalmente responsabili per ogni fallimento delle relative istituzioni.

In questi contesti costituzionali, i doveri di solidarietà si trasformano in garanzie di rispetto e riconoscimento anche di legittime pretese di solidarietà e di diritti sociali e altrui. Il principio fondamentale di solidarietà di cui agli art. 2, 3 e 4 della Costituzione, tuttavia, non impone doveri di beneficenza ed assistenza illimitati, né garantisce diritti sociali infiniti. Piuttosto garantisce che i diritti umani sociali non restino senza doveri e che i doveri non restino senza diritti sociali intendibili come diritti ai benefici di una solidarietà istituzionalizzata. Questo principio fondamentale della Costituzione ha promosso e animato pertanto la seconda e terza generazione dei diritti umani, consente anche una lettura della dignità come contrario di miseria, della libertà come liberazione da condizioni di debolezza involontaria, dell'eguaglianza come pari opportunità, della democrazia come partecipazione inclusiva e dello stato di diritto (o della legalità) come "stato di diritto sociale". E appena il caso di aggiungere che sono istituzioni costituzionali di solidarietà particolare anche le autonomie locali (art. 5) e culturali (art. 6-9) nonché quelle delle organizzazioni internazionali (art. 10, 11).

I diritti sociali della Costituzione italiana pertanto non si fondano solo sui principi di libertà (liberazione dal bisogno) ed eguaglianza (sociale) di fatto (art. 3), ma anche sul dovere della Repubblica di garantire i diritti inviolabili dell'uomo "sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità", formazioni nelle quali si adempiono preferibilmente in modo spontaneo i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2). Nell'ottica dell'universalismo individualista, i diritti e doveri costituzionalmente garantiti sono anche diritti e doveri umani riconoscibili ai "concittadini" stranieri, in quella del relativismo comunitarista con tutele graduabili, in nessuna dogmatica sostenibile sarebbero – a differenza degli ulteriori diritti sociali semplici riconosciuti solo dalla legge – a priori riservabili a sedicenti connazionali.

---

38 Cfr. ad es. S. Rodotà, *Solidarietà: un'utopia necessaria*, Roma: Laterza 2014, 48ss. Per la difficile interpretazione sistematica del tema cf. sa ultimo F. Polacchini, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, Bononia University Press 2016.

Nel disegno dell'art. 2 della Costituzione, i diritti umani, sociali e non, precedono i doveri di solidarietà il cui adempimento (ad es. di lavoro e tributario) può servire anche a sostenere una pluralità di diritti sociali o interessi collettivi. Gli aggettivi dei doveri della solidarietà propongono peraltro una tipologia e sistematica dei doveri che si rifletta anche nelle formazioni sociali particolari garantite dalla costituzione come luoghi di produzione di solidarietà spontanea oggi considerate in crisi, ad es. quella politica nel civismo dell'elettore repubblicano (art. 48), nel concorso dei partiti politici (art. 49) e nella fedeltà dei titolari di cariche pubbliche (54), quella economica dei sindacati (art. 38) e dei contratti collettivi (art. 39) fino a quella sociale inerente a tutte le formazioni socio-culturali, dalla famiglia (art. 29) fino alle istituzioni culturali (art. 6) e religiose (art. 7, 8).

Anche in Italia, come in altri paesi occidentali, i diritti sociali umani sono stati criticati per una loro presunta origine e unilateralità "catto-comunista" o per il fatto di essere categoria concettualmente non omogenea, di generare obblighi imperfetti senza individuazione precisa dei soggetti passivi responsabili, di dare vita e istituzioni costose e inefficienti, di essere utopici e non realizzabili per tutti. A queste critiche in parte politiche, in parte dogmatiche, i difensori hanno replicato che la categoria non è più nuova, l'individuazione delle istituzioni responsabili segue precisi criteri e principi di sussidiarietà, che le istituzioni a presidio delle libertà non sono meno costose e che le maggiori difficoltà di tutela in tempi di crisi finanziaria non sono ragioni valide per disconoscere diritti comunque riferibili a bisogni di base<sup>39</sup>.

Concettualmente, i diritti sociali non possono più essere presunti diritti non giustiziabili. A livello nazionale si sono sviluppate da un lato forme di controllo di costituzionalità sulla legislazione sociale, dall'altro lato sistemi di giustizia amministrativa, del lavoro e della previdenza sociale a garanzia anche di diritti sociali individuali. A livello internazionale è stato concordato il criterio di una loro realizzazione progressiva attraverso obblighi degli stati "*to the maximum of its available resources*" (art. 2 (1) ICESCR). Lo sviluppo degli standards internazionali di tutela avviene sia tramite negoziazioni di commenti generali, procedure di benchmarking e scoping sugli obiettivi di tutela che lo Stato concorda in sede internazionale<sup>40</sup>, ad es. nella Social Protection floor Initiative dell'Organizzazione internazionale del lavoro, sia tramite procedure di reclamo o comunicazione individuale davanti al Comitato dei diritti Economici, Sociali e Culturali<sup>41</sup> e procedure di reclamo collettivo davanti al Comitato

39 A. Sen, op. cit., 345ss.

40 Cf. già E. Riedel, Verhandlungslösungen im Rahmen des Sozialpakts der Vereinten Nationen, festschrift D. Rauschnig, Köhn 2001, 441ss.

41 Cfr. la prima decisione di accoglimento in materia di diritto alla casa, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comunicación N° 2/2014, Dictamen aprobado por el Comité en su 55° período de sesiones (1 a 19 de

Europeo dei diritti sociali<sup>42</sup> che integrano i rimedi giurisdizionali internazionali utilizzabili solo per alcuni diritti umani sociali. Pur essendo quindi oramai diritti pienamente giustiziabili, possono tuttavia avere forme di controllo giurisdizionale più debole in ambito nazionale ed internazionale.

Le particolarità delle loro garanzie giurisdizionali in ambito nazionale ed internazionale derivano dal fatto che i diritti sociali si distinguono dagli altri diritti fondamentali per il loro contenuto e oggetto tipico. Infatti, i diritti sociali si basano su attese e pretese di un contenuto positivo (fare, dare, dire) che implicano obblighi di prestazione (fulfil) in capo a soggetti passivi da individuarsi in base a principi di solidarietà e sussidiarietà tra enti pubblici e persone private, inclusi soggetti dotati di poteri privati come datori di lavoro, proprietari di terra e di casa, parenti ecc. Per questa loro struttura particolare, i diritti sociali fondamentali sono soggetti a riserve di legge materiale e formale, con necessaria allocazione di risorse finanziarie secondo criteri di gradualità e non regressione. Almeno in parte, le scelte relative alla garanzia di questi diritti devono essere sottratte alle decisioni di maggioranza<sup>43</sup>. Per rendere effettiva la realizzazione dei diritti sociali, possono infine essere accoppiati con specifici doveri socio-economici (ad es. di lavoro) e socioculturali (ad es. di scuola) che concretizzano la responsabilità degli stessi titolari dei diritti sociali per il soddisfacimento dei propri bisogni.

La ricerca comparata più recente sulla costituzionalizzazione dei diritti sociali divide tuttora in modo netto le costituzioni dei paesi postcomunisti, affiancate da quelle latinoamericane, da quelle di “Western Europe and North America”, che sarebbero caratterizzate da un forte rifiuto della costituzionalizzazione dei diritti sociali<sup>44</sup>. Dopo la caduta del muro e dei sistemi sovietici possono considerarsi tuttavia tendenzialmente in via di superamento le riserve ideologiche europee. Per quanto vi siano tuttora divisioni tra nord e sud o tra est e ovest, ad es. sui diritti sociali umani dei migranti, questa geografia politica disegnata da un’ottica statunitense sottovaluta tuttavia la coesione dell’Europa che rende il rifiuto dei diritti sociali sempre di più un fenomeno di “exceptionalism” statunitense che è sempre di meno in grado di soddisfare attese e pretese di egemonia globale.

---

junio de 2015); [http://globalinitiative-escr.org/un-committee-on-esc-rights-issues-historic-recommendations-to-spain-related-to-the-right-to-housing/?utm\\_source=CESCR+Alert&utm\\_campaign=42640460d5-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2017\\_12\\_07&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_688271303a-42640460d5-329711053](http://globalinitiative-escr.org/un-committee-on-esc-rights-issues-historic-recommendations-to-spain-related-to-the-right-to-housing/?utm_source=CESCR+Alert&utm_campaign=42640460d5-EMAIL_CAMPAIGN_2017_12_07&utm_medium=email&utm_term=0_688271303a-42640460d5-329711053)

42 Cf. C. panzer, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro (eds.), *La carta sociale europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele*, Napoli, Esi, 2016.

43 Sul punto cf. già R. Alexy, *Teoria dei diritti fondamentali* (1994), Bologna 2012, 463ss.

44 C. Jung, R. Hirschl and E. Rosevear. 2014. 'Economic and Social Rights in National Constitutions'. 62 *American Journal of Comparative Law*, 1043-1098. <http://ssrn.com/abstract=2349680>.

A questo eccezionalismo in trasformazione corrispondono anche le rinnovate tentazioni di unilateralismo e ostruzionismo di fronte ad un crescente consenso sociale all'interno delle Nazioni Unite, ad es. sugli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile<sup>45</sup>. Il primo degli obiettivi, l'eliminazione delle forme di povertà estrema viene definite come una concretizzazione del diritto a un sistema di protezione sociale: *"All people must enjoy a basic standard of living, including through social protection systems."* I sistemi di protezione sociale non potranno non realizzare anche l'ultimo degli obiettivi legati ai diritti sociali classici, la riduzione delle disuguaglianze *"within and among the countries"*.

Può darsi che gli obiettivi dell'agenda 2030 siano troppo ambiziosi ed entusiasti e troppo poco sostenuti da idee operative chiare in merito alla divisione dei lavori e delle responsabilità politiche<sup>46</sup>. Tuttavia esistono forme di monitoraggio ancora poco conosciute, ad es. il recente World Social Protection Report 2017-2019 secondo il quale solo il 29% della popolazione globale è coperta da sistemi di protezione sociale comprensivi, mentre solo il 45% (Africa: 17,8 %) è finora coperto da almeno un beneficio di protezione sociale<sup>47</sup>. Il rapporto della FAO del 2017 *"State of Food Security and Nutrition in the World"* evidenzia addirittura una inversione di tendenza nella realizzazione dell'obiettivo di porre fine alla fame: *"In 2016 the number of chronically undernourished people in the world is estimated to have increased to 815 million, up from 777 million in 2015 although still down from about 900 million in 2000"*<sup>48</sup>. Anche le statistiche della salute della World Health Organisation in merito agli indicatori SDG evidenziano le difficoltà di misurare progressi soddisfacenti<sup>49</sup>.

45 Goal 1. End poverty in all its forms everywhere. Goal 2. End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture. Goal 3. Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages. Goal 4. Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all. Goal 5. Achieve gender equality and empower all women and girls. Goal 6. Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all. Goal 7. Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all. Goal 8. Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all. Goal 9. Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation. Goal 10. Reduce inequality within and among countries. Goal 11. Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable. Goal 12. Ensure sustainable consumption and production patterns. Goal 13. Take urgent action to combat climate change and its impacts. Goal 14. Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development. Goal 15. Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss. Goal 16. Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels. Goal 17. Strengthen the means of implementation and revitalize the global partnership for sustainable development.

46 Cfr. le critiche di T. Pogge in [https://campuspress.yale.edu/thomaspogge/files/2015/10/SDG-HR\\_Rev-Jan-25-uugh97.pdf](https://campuspress.yale.edu/thomaspogge/files/2015/10/SDG-HR_Rev-Jan-25-uugh97.pdf), T. Pogge, M. Sengupta, The Sustainable Development Goals: a plan for building a better world? *Journal of Global Ethics*, 11 (1) 2015, 56-64. [http://clock.uclan.ac.uk/15609/7/15609\\_pogge.pdf](http://clock.uclan.ac.uk/15609/7/15609_pogge.pdf)

47 [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_604882.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_604882.pdf)

48 <http://www.fao.org/3/a-17695e.pdf>.

49 [http://www.who.int/gho/publications/world\\_health\\_statistics/2017/EN\\_WHS2017\\_Part2.pdf?ua=1](http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/2017/EN_WHS2017_Part2.pdf?ua=1)

In questo quadro globale incerto, particolare attenzione meritano gli standards di tutela dei diritti fondamentali in Europa, in particolare anche nell'ambito dell'Unione europea.

## 5 LA SOLIDARIETÀ SOCIALE EUROPEA ALLA PROVA DEL “PILASTRO DEI DIRITTI SOCIALI” DELL’UE

Tra i lavori preparatori della Carta dei diritti fondamentali dell’UE (CDFUE), uno studio del 1999 dimostrava, nonostante una forte diversificazione dei testi, l’esistenza di un concetto, non ancora di un sistema europeo condiviso dei diritti sociali<sup>50</sup>. Ad eccezione del Regno Unito – comunque dotata da una legislazione sociale autorevolmente difesa dal Beveridge’s Report cui fecero eco le libertà dalla paura e dal bisogno dichiarate da Franklin D. Roosevelt – oramai tutte le costituzioni europee includono tuttavia almeno un diritto sociale, perfino la Germania e l’Austria, rispettivamente con i diritti delle madri e dei fanciulli, e con costituzioni regionali aperte ad ulteriori garanzie di solidarietà. La costituzionalizzazione della solidarietà e dei diritti sociali certo è più avanzata nelle costituzioni europee del sud che in quelle del nord, con diritti a varie forme di sicurezza sociale, lavoro, istruzione e sanità, solo raramente casa, ma mai cibo o acqua. Alcune costituzioni tentano formule come il diritto a condurre “una vita decente” (art. 9 Cipro) una “vita in linea con la dignità umana” (art. 23 Belgio). Le garanzie dei diritti soggettivi sono state in parte sostituite, in parte integrate da principi direttivi delle politiche sociali (art. 45 Irlanda) e da principi fondamentali di azione dello Stato per una libertà ed eguaglianza di fatto (art. 3 (2) Italia), per il “benessere personale, economico e culturale dell’individuo” (art. 2 (2) Svezia) o, *tout court*, dalla formula dello “*sozialer Rechtsstaat*” (art. 28 (1) Germania), una rule of law sociale che consente di derivare anche obblighi di prestazione dai diritti di libertà classica.

Le dottrine e pratiche del costituzionalismo europeo, anche quelle della CDFUE del 2000 e della Carta sociale europea (CSE) riveduta del 1996, hanno sancito l’indivisibilità dei diritti e forgiato anche uno standard costituzionale comune minimo di tutela di un’esistenza sociale dignitosa della persona e una notevole varietà di sistemi di garanzia della sicurezza sociale imperniati sui diritti di eguaglianza, dignità e proprietà. I sistemi nazionali dell’“economia di mercato sociale” europea, rilevanti per le relative identità costituzionali, variano a seconda delle impronte politiche tra approcci liberali, conservatrice-corporative e socialdemocratiche e nella comparazione giuridica ed economica secondo modelli geografici che segnano una competitività economica

---

50 L’assenza di un concetto europeo condiviso è asserita invece ancora da S. Gambino, Diritti sociali e libertà economiche nelle Costituzioni nazionali e nel diritto europeo, in: L. D’Andrea et al., Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisdizionale e tutela dei diritti fondamentali, Torino 2015, 249.

decescente da nord a sud, ma sono anche oggetto di adattamenti e politiche europee di integrazione reciproca:

- (1) scandinavo, con diritti di cittadinanza, impiego pubblico e servizi pubblici estensivi, anche di job placement e una assicurazione contro la disoccupazione gestita dai sindacati,
- (2) britannico, con servizio sanitario pubblico forte e scuole pubbliche deboli, mercato del lavoro ad avanzata deregulation e contrattazione collettiva decentrata, programmi di lotta alla povertà,
- (3) continentale nord-occidentale, con assicurazioni sociali obbligatorie per lavoratori e le loro famiglie e assistenza sociale sussidiaria,
- (4) continentale meridionale, con un servizio socio-sanitario pubblico e maggiore assistenza familiare e volontaria, pluralismo sindacale e previdenza sociale più frammentata,
- (5) welfare degli stati post-comunisti con economie di mercato adattati a modelli ibridi.

Il grado di costituzionalizzazione dei diritti sociali peraltro non è necessariamente legato al volume della spesa sociale e dei meccanismi di retribuzione, ma resta molto controverso in che misura la loro garanzia effettiva e la performance dello Stato sociale sia condizionato dalla forza delle istituzioni e dall'omogeneità etnica dello Stato nazionale. Entrambi possono essere condizionate tanto da energie religiose, quanto dal consenso alla costituzione nazionale la quale, come dimostrano le ultime vicende italiane, è certo meno condivisa di prima, ma gode ancora di notevole popolarità proprio negli obbiettivi di solidarietà, sicurezza e giustizia sociale che reggono il *pactum societatis et subjectionis* delle principali costituzioni europee.

Una ricerca dell'Istituto Universitario Europeo del 2010<sup>51</sup> ha dimostrato che l'UE non ha il potere di imporre una omologazione delle politiche e culture nazionali di welfare. Pertanto molte clausole dei diritti sociali nella Carta di Nizza offrono garanzie soltanto alle condizioni stabilite dagli ordinamenti nazionali (cd. *national conditionality*), una condizionalità che tuttavia può metter a disposizione del legislatore nazionale, soltanto il *quomodo* non anche l'*an* della loro tutela e non legittima tutele manifestamente inadeguate (*Untermassverbot*). Restano alcune lacune nella CDFUE rispetto alla CSE, ad es. la mancanza di un diritto al giusto salario (*fair wages*) e alla partecipazione nel disegno delle

---

51 Diversity of Social Rights In Europe(S). Rights Of The Poor, Poor Rights (2010), [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14739/LAW\\_2010\\_07.pdf](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14739/LAW_2010_07.pdf) Cf. anche C. Kilpatrick, B. De Witte (eds.), Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges (2014), <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/31247/LAW%20WP%202014%2005%20Social%20Rights%20final%202242014.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

condizioni e degli ambienti di lavoro di protezione dei diritti sociali, e restano disattenzioni nell'interpretazione del diritto UE rispetto alle garanzie della Carta sociale europea e al principio di non regressione. Tuttavia, al di là dell'impatto della giurisprudenza in materia di CSE ad es. su sentenze come Laval, resta da sottolineare come i diritti sociali nell'UE non sono stati decostituzionalizzati, né resi cedevoli rispetto a quelli economici, né derubricati a principi non giustiziabili. Proprio le crisi multipli dell'Unione odierna dimostrano che l'UE non è neppure priva di un proprio spirito di solidarietà<sup>52</sup>.

Sin dal preambolo del trattato della CECA, la "solidarietà di fatto" è uno dei suoi obiettivi espliciti, anche se riferita più agli stati (solidarietà politica), ai popoli e alle generazioni (art. 3 (3) 4 e 5 TUE), e si propone come valore fondamentale di una società europea (art. 2) TUE, come principio fondante i diritti sociali della Carta di Nizza, le politiche sociali (art. 151ss. TFUE) e di coesione (art. 174ss. TFUE), in sintesi come la componente sociale dell'"economia di mercato sociale" (art. 3 (3) 2 TUE). A questo si aggiunge che un minimo di solidarietà è anche indispensabile per il principio di leale cooperazione tra gli stati nell'UE<sup>53</sup>.

Sono ambiti concreti – ma anche problematici – della solidarietà tra gli Stati membri – cioè non necessariamente personale ed equa nei confronti dei cittadini di stati terzi - le politiche in materia di asilo, immigrazione e controlli sulle frontiere esterne (art. 67, 80 TFUE), le politiche di solidarietà economica ed energetica (Art.122 TFUE) e quelle in caso di attacchi terroristici e calamità naturali (art. 222 TFUE).

La crisi migratoria, in particolare l'opposizione dei paesi dell'Europa orientale ad implementare gli accordi di redistribuzione dei migranti, dimostrano l'ambiguità di questa solidarietà che stenta ad essere riconosciuta come solidarietà umanitaria europea.

La crisi finanziaria invece ha dato luogo a "patti di stabilità" con controversi meccanismi di austerità e un meccanismo europeo di stabilità (ESM) che è stato applicato con successo a Spagna, Cipro e Grecia, ma non ha impedito l'uso dell'acronimo discriminatorio di PI(I)GS (Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia e Spagna). Il regolamento UE n. 994/2010 sulle forniture di gas e l'interpretazione restrittiva del divieto di bail-out, che pone limiti alla solidarietà tra gli stati, evidenziano che la solidarietà economica non sarà sufficientemente

---

52 O. Hamu'ak, Is the Charter of the Fundamental Rights of the EU Taking Social Rights Seriously ? *European Studies* 2/2015, 14ss.

53 M. Kotzur, K. Schmalenbach, Solidarity among Nations, *Archiv des Öffentlichn Rechts*, 2014, 68 ss Cf. anche R. Bieber, Gegenseitige Verantwortung – Grundlage der Verfassungsprinzip der Solidarität in der Europäische Union, in C. Callies (a cura di), *Europäische Solidarität und nationale Identität*, Tübingen, Mohr 2013, pp. 67 ss.

forte a unire i debiti, ma vieta anche ogni Unione “asociale” nella quale la coesione sociale diminuisce e le diseguaglianze sociali tra stati e cittadini sono destinati ad aumentare.

Solo la clausola di solidarietà in caso di attacchi terroristici e calamità naturali (art. 222 TFUE) ha dimensioni e forme necessariamente umanitarie. Paradossalmente, gli attacchi terroristici in Francia, Belgio, Spagna e Germania e i terremoti in Italia sembrano aver rafforzato lo spirito di solidarietà più che le tragedie dei *boat people* del mediterraneo e la crisi finanziaria della Grecia, ma anche l’implementazione di questa solidarietà nella difesa non ha potuto impedire la Brexit da un’Unione che ha rinunciato al concetto di “comunità”.

Il recente “Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell’Europa” della Commissione europea del 26 aprile 2017<sup>54</sup> registra pertanto notevoli dissensi sull’idea di un’Europa sociale. Secondo molti, l’UE è solo un’economia di mercato, ma non ha nulla di sociale. Secondo alcuni, l’UE non deve nemmeno diventare un’Unione sociale, essendo gli affari sociali competenze esclusive degli stati sociali. Secondo altri, l’UE deve invece reinventarsi come un’Europa sociale. In realtà, l’Europa si vanta di ospitare già le più eque società del mondo, ma il 20 % delle famiglie più ricche guadagna tuttora cinque volte più del 20 % delle famiglie più povere ed un quarto della popolazione è a rischio di povertà o di esclusione sociale. Soprattutto, entro il 2030 gli Europei saranno con una media di 45 anni i più vecchi cittadini del mondo. Pertanto la Commissione prospetta un approfondimento della dimensione in una serie di dimensioni quali norme comuni per i lavoratori delle piattaforme digitali, contratti collettivi europei per i camionisti, il riconoscimento reciproco dei diplomi, un numero di sicurezza sociale unico, una tessera di disabilità europea, ecc. Se l’evoluzione demografica renderà la società europea sempre più “ageing” e se gli anziani tendono a essere più conservatori, sarà tuttavia poco probabile che si possano promuovere diritti sociali nuovi.

In effetti, i conflitti sui doveri di solidarietà e sulla sostenibilità dei diritti sociali nell’UE torneranno all’ordine del giorno nel 2018 quando si tratta di trasformare le norme del patto di stabilità e crescita tradotte nel Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (TSCG) del 2012, in particolare quelle del cd. fiscal compact a incorporare nei trattati UE. Per evitare dei referendum nazionali ostruttivi, tali norme di solidarietà intergenerazionale ed interstatale potrebbero essere integrate dal nuovo “pilastro dei diritti sociali” adottato in una “raccomandazione” ex art. 292 TFUE<sup>55</sup>. Si prospetta una dichiarazione inter-istituzionale che come la CDFEU nella sua

54 COM(2017) 206

55 C(2017) 2600 final COMMISSION RECOMMENDATION of 26.04.2017 on the European Pillar of Social Rights.

versione originale “possa fungere da guida per realizzare risultati sociali e occupazionali efficaci in risposta alle sfide attuali e future così da soddisfare i bisogni essenziali della popolazione e garantire una migliore attuazione e applicazione dei diritti sociali.” Il pilastro “è stato ideato precipuamente per la zona euro, ma è applicabile a tutti gli Stati membri che desiderino farne parte”. Si tratta formalmente di una nuova dichiarazione di diritti che “ribadisce alcuni dei diritti già presenti nell’acquis dell’Unione” e indica come “consegnare nuovi e più efficienti diritti di ai cittadini, cioè “i cittadini dell’Unione e i cittadini di paesi terzi regolarmente residenti nell’Unione”, escludendo cioè i cittadini di stati terzi:<sup>56</sup> “(12) *The aim of the European Pillar of Social Rights is to serve as a guide towards efficient employment and social outcomes when responding to current and future challenges which are directly aimed at fulfilling people’s essential needs, and ensuring better enactment and implementation of social rights*”<sup>57</sup>.

I venti articoli della raccomandazione riguardano per la metà diritti relativi al lavoro suddivisi in due capi “Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro” (1-4) e “Condizioni di lavoro eque” (4-10), per l’altra metà a diritti di protezione e inclusione sociali. Sono principi e diritti del lavoro parzialmente nuovi rispetto alla CDFUE e alla (poco citata) CSE, utilizzabili anche a fini di benchmarking di buoni livelli di tutela dei diritti fondamentali, in particolare il diritto a un “apprendimento permanente di qualità e inclusivo” (§ 1), a pari opportunità nelle carriere (§ 2) e a favore dei gruppi sottorappresentati (§ 3), il diritto a un sostegno attivo all’occupazione che prospetta ai giovani “un’offerta di lavoro qualitativamente valida entro quattro mesi dalla perdita del lavoro o dall’uscita dal sistema d’istruzione” e ai “disoccupati di lungo periodo [...] una valutazione individuale approfondita entro 18 mesi dall’inizio della disoccupazione” (§ 4), il diritto a un lavoro “sicuro e flessibile” (§ 5) con “retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso” (§ 6), il diritto di genitori e persone con responsabilità di assistenza “a un congedo appropriato, modalità di lavoro flessibili e accesso a servizi di assistenza” (work-life-balance) (§ 9), il diritto a un ambiente di lavoro ben adattato (§ 10). Sono altri diritti sociali quelli dei bambini alla “cura della prima infanzia” e dei minori ad essere protetti dalla povertà (§ 11), il diritto dei lavoratori autonomi a una “protezione sociale adeguata” (§ 12), il diritto dei disoccupati ad “adeguate prestazioni di disoccupazione di durata ragionevole” che “non costituiscono un disincentivo a un rapido ritorno

56 EUROPEAN COMMISSION, COM(2017) 250 final “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions establishing a European pillar of social rights (26.04. 2017), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0250&from=EN>. Cf. al riguardo il dossier della Camera dei deputati <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/ES086.pdf>.

57 Cf. (14) “The European Pillar of Social Rights expresses principles and rights essential for fair and well-functioning labour markets and welfare systems in 21st century Europe. It reaffirms some of the rights already present in the Union acquis. It adds new principles which address the challenges arising from societal, technological and economic developments.”

all'occupazione (§ 13), il diritto di chiunque non dispone di risorse sufficienti ad un "adeguato reddito minimo che assicuri una "vita in dignità in tutte le sue fasi e un accesso effettivo a beni e servizi capacitanti" (enabling) (§ 14), un diritto degli anziani a "risorse che assicurano una vita in dignità (§ 15), un diritto di tempestivo accesso a servizi sanitari di buona qualità, "affordable, preventive and curative" (§ 16), il diritto dei disabili a sostegni al reddito che assicurino una vita in dignità (§ 17), un diritto a servizi di assistenza a lungo termine di qualità e a prezzi accessibili (§ 18), i diritti di persone vulnerabili ad "accesso ad alloggi sociali o all'assistenza abitativa di qualità" e "a una protezione adeguata contro lo sgombero forzato (§ 19), infine un diritto di accesso (sostenuto) a "servizi essenziali di qualità, compresi l'acqua, i servizi igienico-sanitari, l'energia, i trasporti, i servizi finanziari e le comunicazioni digitali" (§ 20)<sup>58</sup>.

La raccomandazione si prefigge di rendere visibile l'acquis delle garanzie internazionali e nazionali esistenti, ma aggiunge elementi per l'elevazione degli standards di implementazione acquisiti sulla base di una consultazione pubblica e di ricerche proprie sulle statistiche economiche, di lavoro e sociali, confluite in un "Social Scoreboard 2017". Sono indicatori comparativi piuttosto vergognosi per l'Italia l'abbandono precoce dell'istruzione (14,1%), la percentuale della popolazione tra 30 e 34 anni che ha completato l'istruzione universitaria (25%), il divario occupazionale tra uomini e donne (20%), la percentuale delle persone a rischio di povertà ed esclusione (AROPE: 28,7%), la percentuale dei giovani che non lavorano e non studiano (NEET: 21,4%), i tassi di occupazione (61,7%) e disoccupazione (11,9%), l'abbassamento del reddito pro capite rispetto al 2008 (99,6%), l'impatto dei trasferimenti sociali non pensionistici sulla riduzione della povertà (5,5 %), l'analfabetismo digitale (43 %). Il già citato documento di riflessione sull'Europa sociale evidenzia non solo che l'Europa sarà il continente con la popolazione più vecchia, ma anche che le diseguaglianze tornano ad aumentare. Per effetto delle divergenze nella disoccupazione giovani (40 % in Grecia, Spagna e Italia / 18 % EU), per la prima volta dalla seconda guerra mondiale, la generazione futura potrebbe avere uno standard di vita peggiore di quella precedente. Un quarto degli Europei è a rischio di povertà, un altro quarto ha difficoltà di leggere e fare calcoli e metà è priva di competenze digitali. La stessa Commissione ha preso una serie di iniziative nell'ambito delle competenze piuttosto limitate dell'UE fino all'istituzione di un corpo europeo di solidarietà<sup>59</sup>.

58 COMMISSION RECOMMENDATION C (2017) 2600 final on the European Pillar of Social Rights (26.04.2017). For a commentary see <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0201&from=EN>.

59 <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/>

Particolare attenzione meriterà il piano di investimenti nelle infrastrutture sociali preannunciato dall'ex presidente Romano Prodi.

I lavori della Commissione non hanno menzionato le proprie competenze in ordine alla revisione dei trattati e all'adesione a strumenti internazionali di tutela dei diritti umani. Uno studio del parlamento Europeo al riguardo proporrebbe un uso più coraggioso della Carta sociale attraverso 1) l'interpretazione dei diritti sociali della CDFUE alla luce della prassi interpretativa della CSE, ove applicabile, 2) una valutazione di impatto sui diritti della CSE nei procedimenti di iniziativa legislativa della Commissione, 3) un elenco ufficiale degli impegni della CSE che rilevano maggiormente per una applicazione uniforme del diritto UE da parte degli Stati membri, 4) l'adesione dell'UE alla stessa CSE, probabilmente più facile rispetto all'adesione alla CEDU<sup>60</sup>. Dal punto di vista della Commissione invece, la Carta sociale non fa parte dell'acquis communautaire e anche l'Agenzia dei diritti fondamentali di Vienna non la menziona nell'ultimo report di maggio 2017.

L'accesso dell'UE alla CSE non è al centro dell'attenzione, anche perché l'UE non è molto incline a sottoporsi a meccanismi di monitoraggio esterni. Il libro bianco sul futuro dell'Europa ha indicato cinque scenari politici che potrebbero essere anche ridotti a tre. Quello neoliberale vorrebbe un'economia di mercato non costretta ad essere sociale o potrebbe concordare con il neoneoliberalismo che conviene "fare meno meglio". Quello socialdemocratico (o postsocialista) preferirebbe fare molto di più insieme, ma potrebbe anche concordare con i neofederalisti una differenziazione delle velocità secondo il "chi vuole di più fa di più". La Commissione sognerebbe norme comuni per le piattaforme digitali e contratti europei per i camionisti, il riconoscimento di tutti i diplomi, un numero di sicurezza sociale unico, pensioni allineate alle aspettative di vita, ispettori europei del lavoro, una tessera di disabilità ecc. Il futuro sarà forse meno rosa, ma non necessariamente nero.

## **6 I DIRITTI UMANI NON POSSONO NON ESSERE (ANCHE) SOCIALI E I DIRITTI SOCIALI NON POSSONO NON ESSERE (ANCHE) UMANI**

Il mondo dei diritti umani sociali non può e non deve essere colonizzato dai modelli europei tradizionali della sicurezza e protezione sociale. L'Europa dei diritti sociali offre tuttavia dei modelli di un ordine internazionale sociale nel quale anche gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'agenda 2030 diventano realizzabile, a patto che gli stati cooperino in uno spirito di solidarietà umanitaria.

---

60 O. De Schutter, *The European Social Charter in the context of implementation of the EU Charter of Fundamental Rights* (2016), at: <http://www.europarl.europa.eu/studies>.

L'Europa insegna che i diritti sociali non sono semplici diritti di cittadinanza nazionale, ma sono necessariamente anche diritti umani, cioè né diritti delle sole nazioni dei ricchi, né diritti di dei poveri. Sono certo diritti di uomini che vivono in società, nazionali e internazionali, ma sono diritti umani indivisibili da quelli di libertà. Anche se tutti gli uomini diventassero lupi, non si perderebbero necessariamente nel cannibalismo sociale e si riconoscerebbero un diritto all'esistenza e sopravvivenza sociale.

I diritti sociali umani sono di realizzazione più difficile dei diritti di libertà, ma non sono necessariamente diritti poveri e virtuali. Innanzitutto non sono diritti imperfetti, perché nessun diritto umano è perfetto, tutti devono essere perfezionati nei vari ordinamenti giuridici nazionali ed internazionali. In secondo luogo, sono intrecciati da particolari doveri di solidarietà che si aggiungono a quelli di tolleranza a presidio dei diritti di libertà. Inoltre non sono diritti "in stasi", ma caratterizzati da particolari dinamiche giuridiche e politiche globali. Sono sostenuti non solo dalle società nazionali, ma anche da una società civile transnazionale, da nuove pratiche di tutela giuridica collettiva e individuale e da nuovi strumenti di benchmarking. Pertanto, anche i "nuovi" diritti sociali umani non sono invenzioni europee, ma hanno basi cosmopolitiche proprie che si relazionano a tutti gli elementi della terra: il diritto ad un'aria respirabile in un clima sostenibile, all'acqua come bene comune, all'equilibrio geo-ecologico e, non da ultimo, il diritto al fuoco che secondo il mito di Prometeo simbolizza sia l'accesso alle fonti energetiche, sia alle idee, combinabili ad es nei diritti all'accesso a internet e alle competenze digitali culturali. Per evitare ogni eurocentrismo, occorre ricordare che esiste ad es. un Apex indiano il quale ha scoperto altri diritti sociali nuovi, ad es. quello al sonno o i diritti alla purezza del Gange.

Queste conclusioni non possono negare che i diritti sociali umani non sono certo trionfanti al momento. Perfino nella ricca Germania, esistono ancora delle vittime sociali della caduta del muro. Il nuovo ordine economico mondiale, anche se scosso dalle crisi bancarie e finanziarie pubbliche, ha privilegiato i diritti economici, la tutela delle proprietà e degli investimenti sui diritti sociali e culturali. Le diseguaglianze crescono insieme alle intolleranze, mentre la solidarietà internazionale sembra in decrescita. Anche se gli accordi politici di azione e di programma vengono disdetti, forse più da destra che da sinistra, la cultura dei diritti sociali sembra avere sufficiente resilienza. I diritti sociali restano pertanto, nonostante tutto, ancora veicoli di speranze di qualche progresso sociale.