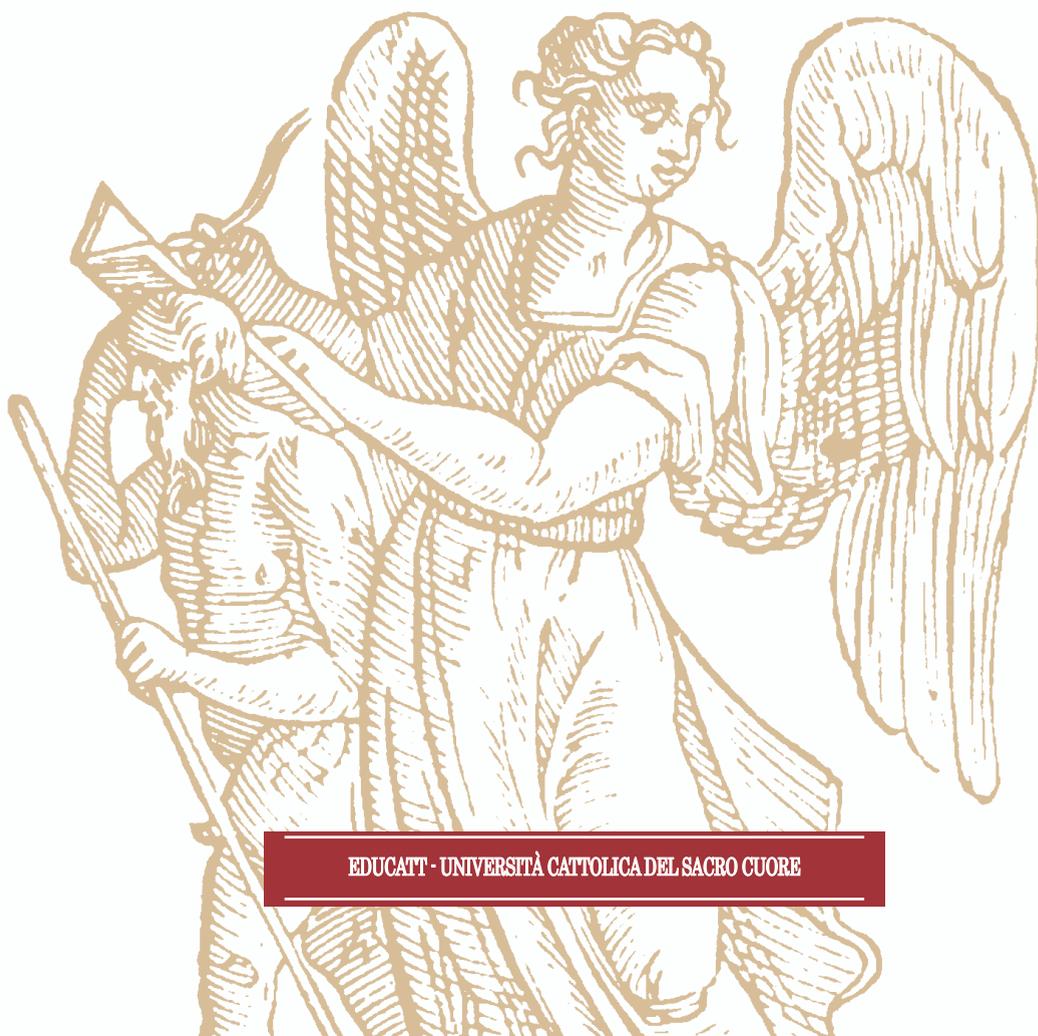

ANNALI DI STORIA MODERNA E CONTEMPORANEA

DIPARTIMENTO DI STORIA MODERNA E CONTEMPORANEA
UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE

3

NUOVA SERIE - ANNO III 2015



EDUCATT - UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE

ANNALI DI STORIA MODERNA E CONTEMPORANEA

DIPARTIMENTO DI STORIA MODERNA E CONTEMPORANEA
UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE

Fondati da CESARE MOZZARELLI

3

NUOVA SERIE - ANNO III 2015

Milano 2015

EDUCATT - UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE

ANNALI DI STORIA MODERNA E CONTEMPORANEA

Dipartimento di Storia Moderna e contemporanea

Università Cattolica del Sacro Cuore

Nuova Serie - Anno III - 3/2015

ISSN 1124-0296

Direttore

ROBERTINO GHIRINGHELLI

Comitato scientifico

CESARE ALZATI - GABRIELE ARCHETTI - GILIOLA BARBERO -

PIETRO CAFARO - LUCA CERIOTTI - EMANUELE COLOMBO -

CHIARA CONTINISIO - CINZIA CREMONINI - MASSIMO FERRARI -

ROBERTINO GHIRINGHELLI - DANIELE MONTANARI - IVANA PEDERZANI -

ELENA RIVA - PAOLA SVERZELLATI - PAOLA VENTRONE

Segreteria di redazione

ANDREA BRAMBILLA

Per la selezione dei contributi da pubblicare la rivista segue il metodo della revisione tra pari basata sull'anonimato, avvalendosi dei membri del Comitato scientifico e di studiosi esterni italiani e stranieri.

© 2016 **EDUCatt - Ente per il diritto allo studio universitario dell'Università Cattolica**

Largo Gemelli 1 - 20123 Milano - tel. 02.7234.2234 - fax 02.80.53.215

e-mail: editoriale .dsu@educatt.it (*produz.*) - librario.dsu@educatt.it (*distrib.*)

web: www.educatt.it/libri/ASMC

questo volume è stato stampato nel mese di dicembre 2016

presso la Litografia Solari - Peschiera Borromeo (Milano)

con tecnologia e su carta rispettose dell'ambiente

ISBN 978-88-9335-102-7

INDICE

Nota editoriale	5
-----------------	---

SAGGI

FRANCESCA RUSSO Politics, power and republicanism in Florentine Renaissance: Donato Giannotti. History of the edition and of the European circulation of his essay upon venetian constitution	9
--	---

ROBERTO QUIRÓS ROSADO Patronato regio y clientelismo cortesano. La provisión de dignidades y beneficios eclesiásticos en la Italia de Carlos III de Austria, 1706-1714	33
---	----

ADELINA BISIGNANI Persona-valore e libertà dei moderni nella riflessione di Norberto Bobbio (1934-1965)	67
---	----

PERSONAGGI DEL NOVECENTO ITALIANO

MARCELLO SAIJA Gaetano Martino	95
-----------------------------------	----

ALFREDO CANAVERO Filippo Meda	107
----------------------------------	-----

OIKONOMICA

PIETRO CAFARO Local banking systems on both sides of the border: High Lombardy and Ticino between the nineteenth and twentieth century	131
---	-----

ANGELO MOIOLI Capitali e imprenditori svizzeri a Bergamo tra Ottocento e Novecento	145
--	-----

MATERIALI

CARLO CARINI Pensieri paralleli sul cittadino: Bodin e Constant	169
--	-----

GIANFRANCO BORRELLI Dall'evanescenza del cittadino moderno alle nuove pratiche della cittadinanza di prossimità	177
---	-----

GUSTAVO GOZZI Cittadinanza e diritti	193
---	-----

BARBARA PISCIOTTA L'evoluzione della democrazia Dallo Stato nazionale al cosmopolitismo	209
---	-----

DAMIANO PALANO «Homo democraticus». Note per un ripensamento del rapporto tra cittadinanza e democrazia	229
---	-----

STEFANO PETRUCCIANI Cittadinanza e diritti sociali tra dimensione nazionale e prospettiva europea	265
---	-----

MARINA CALLONI Quale <i>identità</i> per l'Unione Europea? Per la costruzione di una cultura politica e di una politica culturale comune	279
--	-----

ARGOMENTANDO

ANNA RITA GABELLONE Cosimo I. Dalla ragion di stato all'assolutismo	301
--	-----

Scritti scelti	329
----------------	-----

Cittadinanza e diritti sociali tra dimensione nazionale e prospettiva europea

STEFANO PETRUCCIANI

1. *Un paradosso del presente*

Nella vastità del tema che è oggetto del nostro incontro, le brevi riflessioni che intendo proporre sono focalizzate attorno a una questione molto specifica, cioè quella della cittadinanza sociale e dei diritti sociali, con l'obiettivo di svolgere qualche considerazione su come il tema debba essere affrontato all'interno della teoria democratica e su come esso si ponga oggi nel rapporto tra costituzioni nazionali e dimensione europea.

Prima di entrare brevemente in argomento vorrei però sottolineare un paradosso che a me sembra caratterizzare (se la guardiamo dal punto di vista del filosofo politico, cioè dal punto di vista che io faccio mio), la situazione odierna: mentre la filosofia politica, a partire per esempio da John Rawls e Amartya Sen, ha sviluppato concezioni sempre più avanzate degli obiettivi di inclusione sociale che devono caratterizzare una società giusta, gli sviluppi politici effettivi sembrano andare in una direzione esattamente opposta, cioè verso una riduzione più o meno drastica di molte delle garanzie sociali (pur limitate) che si erano andate affermando nei decenni del secondo dopoguerra. È dunque anche a partire da questa situazione complessa che svolgerò il mio ragionamento.

2. *Cittadinanza sociale e democrazia.*

Per cominciare vorrei mettere a fuoco il modo in cui, nelle filosofie politiche più accreditate, la questione della cittadinanza sociale viene impostata. Prendo le mosse innanzitutto un autore sul quale mi sono più volte soffermato, e cioè Jürgen Habermas. Nella prospettiva habermasiana di *Fatti e norme*, la cittadinanza democratica è caratterizzata, come è noto, attraverso cinque categorie o tipi di diritti, che i cittadini devono reciprocamente auto-attribuirsi per dar vita a una comunità politica democratica legittima:

1. diritti che definiscono lo status di membro associato, cioè che individuano chi fa parte del demos e a che titolo;

2. diritti che tutelano le pari libertà individuali;
3. diritti a partecipare ai processi discorsivi di creazione del diritto, cioè a esercitare l'autonomia politica;
4. diritti ad agire in giudizio per la tutela dei propri diritti;
5. diritti di ripartizione sociale, cioè diritti a godere di condizioni di vita che consentano di utilizzare con pari opportunità tutti i diritti di cui si è titolari¹.

Nella visione habermasiana i diritti di ripartizione sociale, o più semplicemente i “diritti sociali”² costituiscono dunque un aspetto imprescindibile della moderna cittadinanza democratica. Questo assunto è accompagnato però da una precisazione che mi interessa mettere in discussione: nella prospettiva dello studioso tedesco, i diritti sociali vengono concepiti come diritti «*solo relativamente fondati*»³, in quanto egli li intende come diritti che non devono essere garantiti *in quanto tali*, ovvero per il valore intrinseco che ad essi appartiene, ma solo come condizioni per assicurare ai cittadini il pieno godimento di tutti gli altri diritti che a loro competono. In buona sostanza si può dire dunque che in Habermas (come accade anche in autori appartenenti ad altre tradizioni tra i quali, per esempio, Jack M. Barbalet⁴) troviamo una visione strumentale dei diritti sociali che vengono intesi come *condizioni* per la partecipazione alla cittadinanza anziché come elementi costitutivi di essa.

Condizioni di vita dignitosa devono essere assicurate a tutti i cittadini (non è ora il caso di stabilire con quali strumenti) perché altrimenti essi verrebbero di fatto esclusi dal pieno godimento degli altri diritti, e cioè dall'esercizio effettivo della loro autonomia privata e della loro autonomia pubblica. Se la tesi di Habermas afferma in sostanza che i diritti sociali devono essere previsti in quanto sono condizioni di effettività degli altri diritti, una prospettiva un po' diversa (nel quadro teorico, ma forse non negli esiti che se ne ricavano) è quella che è stata proposta da un nostro autorevole filosofo politico, Michelangelo Bovero: i diritti sociali, sostiene lo studioso, sono richiesti non perché siano inclusi nella nozione o nella definizione di democrazia (come invece accade in Habermas, che ve li include, anche se in posizione subordinata), ma perché costi-

¹ J. HABERMAS, *Fatti e norme*, Laterza, Roma - Bari 2013, pp. 148-49; ho liberamente riordinato e semplificato l'elenco habermasiano per servirmene nello sviluppo del mio discorso.

² Sul tema si veda la efficace presentazione di TH. CASADEI, *I diritti sociali. Un percorso filosofico-giuridico*, Firenze University Press, Firenze 2012.

³ J. HABERMAS, *Fatti e norme*, cit., p. 149.

⁴ Cfr. TH. CASADEI, cit., p. 43.

tuiscono pre-condizioni della democrazia, nel senso che in mancanza di essi la democrazia rischierebbe di ridursi a una *democrazia apparente*⁵; per dirla con le parole di Bovero

senza il soddisfacimento dei *diritti sociali* fondamentali che sono stati rivendicati dai movimenti socialisti le libertà individuali restano vuote, i diritti fondamentali di libertà si trasformano di fatto in privilegi per pochi [...]⁶.

Una concettualizzazione ancora più avanzata e più radicale è quella che invece è stata proposta, nei suoi importanti lavori sulla democrazia, da Luigi Ferrajoli, il quale rileva⁷, differenziandosi in parte dalla riflessione di Bovero e del suo maestro Bobbio, che se i diritti sociali sono una *conditio sine qua non* della democrazia devono essere integrati nella sua definizione e ne fanno strutturalmente parte. La conseguenza che ne discende però, e che Ferrajoli giustamente evidenzia, è che la democrazia deve a questo punto essere concepita come formale-sostanziale: la Costituzione democratica, nel senso pieno al quale Ferrajoli fa riferimento, prevede insieme *procedure* e *contenuti*, e perciò la democrazia non è mai puramente procedurale, ma procedurale-sostanziale.

Pur ritenendo che si possano accogliere senz'altro gli esiti cui una riflessione come quella di Ferrajoli perviene, io penso che sia necessario un supplemento di indagine dal punto di vista filosofico-politico per chiarire più a fondo come la condizione di relativa minorità o subordinazione o strumentalità dei diritti sociali rispetto agli altri diritti debba essere ormai definitivamente superata. E se è evidente che storicamente questa terza dimensione *sociale* della cittadinanza, come fu mostrato classicamente da Thomas H. Marshall⁸, segue a quelle che vengono acquisite più precocemente, cioè alla cittadinanza civile e alla cittadinanza politica, c'è da chiedersi se anche logicamente e teoricamente questa terza dimensione debba restare confinata in un rango non paritario rispetto a quelle che la precedono.

Se si vuole argomentare fino in fondo la piena parità di rango tra le diverse dimensioni della cittadinanza è necessario a mio avviso risalire

⁵ M. BOVERO, *Contro il governo dei peggiori. Una grammatica della democrazia*, Laterza, Roma - Bari 2000, p. 41.

⁶ *Ibi*, p. 40, corsivo dell'autore.

⁷ L. FERRAJOLI, *La democrazia costituzionale e la sua crisi odierna*, in «Parole chiave», 43 (2010), pp. 25-59: p. 27n.

Ma si veda anche, il volume L. FERRAJOLI, *La democrazia attraverso i diritti*, Laterza, Roma - Bari 2013.

⁸ Cfr. T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza, Roma - Bari 2002.

criticamente alle radici del pensiero politico moderno, ai grandi classici della tradizione contrattualista, che a mio avviso restano comunque fondanti per la nostra riflessione di taglio normativo sulla politica. Alle origini del paradigma politico della modernità (pensiamo per esempio a Thomas Hobbes e più ancora a John Locke) vi è infatti una assunzione non dichiarata ma tanto più forte e indiscussa: e cioè la tesi che il compito fondamentale della comunità politica sia quello di garantire la sicura e pacifica convivenza tra individui estranei e potenzialmente ostili, mentre i problemi che riguardano la vita materiale, il lavoro, la soddisfazione dei bisogni e la ripartizione dei beni non devono essere risolti attraverso il meccanismo del patto sociale: anzi esso, da questo punto di vista, deve lasciare le cose come stanno, e permettere semplicemente che ognuno provveda da sé a procacciarsi tutto ciò che gli è necessario alla vita o anche di più se ne è capace. Questo punto è perfettamente messo in rilievo anche in Hobbes che, pur non potendosi definire, a differenza di Locke, un filosofo liberale, chiarisce nitidamente, nel capitolo ventunesimo del *Leviatano*, che anche sotto il sovrano assoluto vi saranno una serie di ambiti nei quali i sudditi potranno (e dovranno) autonomamente provvedere a se stessi, godendo di tutte quelle libertà che sono a ciò funzionali:

la libertà di comprare e vendere, e di fare un qualunque contratto con altri, e di scegliere la propria abitazione, il proprio modo di vivere; di istruire i propri figli come a ciascuno piace e simili⁹.

Questo modo di impostare la questione del patto sociale, che ha condizionato fortemente la politica moderna, fino a poter apparire quasi ovvio, in realtà non è affatto scontato. Esso infatti non solo rovescia tutta una più antica tradizione di riflessione sulla politica, dove l'unione tra gli uomini è vista (basti pensare alla *Repubblica* di Platone), come un modo per vivere meglio e per soddisfare meglio i propri bisogni. Inoltre, esso appare fortemente condizionato dalla prospettiva di quello che si può ben definire "individualismo proprietario", nel senso che sottrae la vita materiale e la ripartizione di costi e benefici della cooperazione sociale alla presa del patto tra i cittadini, consegnandole al libero dispiegarsi dell'iniziativa individuale. Ma si tratta palesemente di un pregiudizio che non ha alcuna giustificazione razionale: non si capisce infatti perché mai, al momento di stipulare il patto sociale, gli individui dovrebbero preoccuparsi solo di costruire le istituzioni della sicurezza, e non anche quelle del comune benessere.

⁹ Cfr. T. HOBBS, *Leviatano*, Laterza, Roma - Bari 1974, p. 188.

Proviamo ad esplicitare un po' meglio questo punto. Se si ragiona sulle regole fondamentali della convivenza sociale seguendo uno schema contrattualista (cioè partendo dalla domanda: quali principi di base verrebbero scelti da individui ragionevoli che si disponessero a dar vita a una convivenza regolata?) si può, a mio modo di vedere, argomentare molto plausibilmente come segue: gli ipotetici sottoscrittori di un patto sociale originario si preoccuperebbero certamente di darsi istituzioni che tutelino la loro sicurezza fisica e la protezione dalla violenza e dall'arbitrio (e su questo Hobbes aveva perfettamente ragione); si preoccuperebbero altresì di determinare regole per la gestione del potere nell'associazione (che non potrebbero essere che di tipo democratico, come ha insegnato una volta per tutte Rousseau). Ma si preoccuperebbero al tempo stesso di proteggersi dai problemi che non nascono dalla violenza fisica ma da tutti gli altri fattori che possono minacciare la nostra esistenza (fame, povertà, malattia ecc.). Come abbiamo già detto, non vi è nessuna buona ragione per la quale la cooperazione sociale debba essere finalizzata solo alla protezione dalle violenze e non anche alla tutela da altri rischi che minacciano le precarie vite umane.

Contro la linea dominante del pensiero liberale, solo il pensiero socialista (che però è stato sempre assai meno articolato teoricamente e dunque è rimasto intellettualmente subalterno) ha tematizzato il patto sociale non tanto come convivenza pacifica di estranei sotto regole comuni, ma anche e soprattutto come cooperazione produttiva per una soddisfacente garanzia della vita di tutti, e infatti ha posto come primo diritto non quello alla libertà ma quello al lavoro e conseguentemente al godimento di una esistenza soddisfacente. Ma il pensiero socialista è rimasto sempre indietro sul piano teorico, sebbene i suoi contenuti abbiano determinato in modo notevolissimo l'evoluzione delle società europee verso un più ampio concetto di cittadinanza sociale.

Va rilevato inoltre che, proprio a seguito di questa evoluzione, anche il più avanzato pensiero liberale ha finito per superare le più antiche impostazioni proprietariste: il che è accaduto soprattutto, a mio avviso, con il primo Rawls, l'autore della *Teoria della giustizia*: egli infatti, in quest'opera il cui contributo resta fondamentale per pensare una moderna cittadinanza sociale, ha posto chiaramente alla base del patto sociale non uno ma *due principi*: al primo che concerne la garanzia delle libertà ne ha affiancato un secondo che regola la ripartizione di costi e benefici della cooperazione ovvero la giustizia sociale e l'accesso ai beni principali¹⁰. Sebbene anche in Rawls permanga ancora una certa subordinazione del

¹⁰ Cfr. J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano 1997, pp. 66-69.

secondo principio rispetto al primo (che conserva un certo margine di primato gerarchico) a me sembra evidente che dopo Rawls, e più ancora con le riflessioni che si sono sviluppate successivamente, da parte ad esempio di Amartya Sen e Martha Nussbaum, la cittadinanza democratica debba essere pensata come includente a pieno titolo la dimensione sostanziale-materiale, che ovviamente può essere poi tematizzata in molti modi diversi: per esempio come accesso ai beni sociali principali (Rawls), o come diritto a sviluppare al meglio i propri funzionamenti e le proprie capacità (Sen). In ciò dunque il miglior pensiero liberale (ma si potrebbe anche dire liberal-socialista) converge con le più avanzate Costituzioni europee del secondo dopoguerra, profondamente influenzate dal pensiero socialista: come ad esempio quella italiana che rivendica il “pieno sviluppo della persona umana” (art. 3), o quella socialdemocratica svedese del 1974 la quale afferma che “il benessere personale, economico e culturale dell’individuo costituisce l’obiettivo fondamentale dell’attività pubblica” e stabilisce il diritto “al lavoro, alla casa, all’educazione” e la promozione della salute, della sicurezza sociale e di un sano ambiente di vita (art. 2).

3. Diritti sociali e Unione Europea

Ma se questo è l’orizzonte teorico che a me sembra, tutto sommato, ben argomentato e convincente, le cose si fanno assai più complicate quando si scende nella dimensione della storia e della politica concreta, in particolare degli ultimi anni. Assistiamo infatti, come dicevo all’inizio, al paradosso per cui alla maturazione di una filosofia politica sempre più avanzata sui temi della cittadinanza sociale e dello sviluppo umano non corrisponde affatto una uguale crescita sul piano delle politiche effettive, dove anzi pare si manifestino non pochi aspetti di regressione.

Se si guarda alla questione, come oggi è inevitabile fare, tenendo presente non solo la prospettiva nazionale, ma soprattutto quella europea, anche senza voler essere troppo pessimisti, emerge un quadro fortemente contraddittorio: per un verso l’Europa si è dotata di una Carta dei diritti fondamentali dove vengono accolti alcuni principi essenziali di cittadinanza sociale. Ma per altro verso le politiche che l’Unione Europea ha messo in atto per fronteggiare la crisi economica si sono orientate proprio verso la riduzione o il ridimensionamento di alcuni aspetti essenziali delle tutele sociali che si erano lentamente affermate nei decenni

del dopoguerra¹¹: si pensi ad esempio al ridimensionamento dei sistemi pensionistici o (questione ancora più rilevante, perché meno giustificata da ragioni contabili), alla riduzione dei diritti dei lavoratori, che le “riforme” continuamente richieste espongono più direttamente agli incerti del mercato del lavoro. Volendo insistere su questo punto potremmo dire che ci si trova quindi di fronte a una sorta di schizofrenia tra i “valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell’eguaglianza e della solidarietà”, proclamati nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea e le politiche concretamente perseguite, che sono apparse nettamente in contraddizione con i valori fortemente proclamati, ma non altrettanto decisamente implementati. Una contraddizione, del resto, che non appare facile da sanare, perché non si capisce bene come si possano mettere insieme l’adesione ad alcuni assunti fondamentali del neoliberalismo, la fiducia salvifica nella bontà della concorrenza e i draconiani limiti di bilancio imposti agli Stati con l’attaccamento ai totalmente differenti valori di eguaglianza e solidarietà. È questa, a mio modo di vedere, una delle grandi contraddizioni che travagliano oggi il percorso dell’Unione Europea, e con la quale i popoli del vecchio continente dovranno fare i conti se vogliono mantenere in piedi il progetto europeo al di là delle politiche di austerità che lo hanno

¹¹ Si legga quanto ha scritto efficacemente Gaetano Azzariti, nell’articolo *I diritti sociali e il futuro dell’Europa*, in «Eticaeconomia», 15 dicembre 2014 (<http://www.eticaeconomia.it/i-diritti-sociali-e-il-futuro-delleuropa/>): «[...] proprio quando sembrava che finalmente tutti i diritti fondamentali iscritti nella Carta avessero ottenuto il massimo del riconoscimento da parte degli Stati (e dunque della politica) grazie al Trattato di Lisbona che li ha inclusi con il medesimo valore giuridico dei Trattati, ecco che è cominciata la rotta del diritto, che ha dovuto cedere il passo ai sacrifici imposti dalla congiuntura economica avversa. Lo riconoscono con chiara e delusa coerenza gli stessi maggiori sostenitori della Carta, quando, con realismo, rilevano si debba ormai prendere atto di come nell’Unione Europea sia stata “capovolta” quella linea di riforma “costituzionale” per sostituire ad essa una sorta di “contro-costituzione”; quando denunciano l’abbandono dei diritti (di quelli sociali in particolare) da parte di tutte le istituzioni europee, ormai preoccupate esclusivamente del risanamento dei bilanci e dimentichi di quel che pure è scritto nel Preambolo e fatto proprio dall’Europa: “l’Unione pone la persona al centro della sua azione”; e poi ancora: essa “si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell’eguaglianza e della solidarietà”. Principi e parole che è difficile scorgere tra le priorità imposte alle politiche europee, ma anche a quelle nazionali, negli ultimi anni; politiche semmai indirizzate a limitare la portata dei diritti, ovvero a subordinare l’estensione alle ragioni degli equilibri finanziari. Il *Fiscal compact* europeo (assieme alle *Patto Euro plus* e *Six Pack* del 2011, al *Two Pack* del 2013), ma anche la sua traduzione nazionale che ha portato ad una tanto rapida quanto improvvida modifica del nostro testo costituzionale (degli articoli 81, 97 e 119) sono lì a dimostrarlo».

messo pesantemente in crisi, e che hanno determinato la disaffezione rispetto ad esso di grandi masse di cittadini.

Ma il problema, a mio parere, non si riduce a quello, pur drammatico, del contrasto tra l'ottemperanza agli imperativi del mercato globale e i valori di eguaglianza e solidarietà. Infatti, anche sul modo in cui la Carta europea imposta la questioni dei diritti fondamentali è lecito nutrire qualche perplessità. Proviamo perciò a dedicare a questo tema qualche sintetica riflessione.

Un primo aspetto che merita senz'altro di essere sottolineato e che, muovendo da quanto abbiamo fin qui osservato, dovrebbe essere valutato positivamente, è che nella Carta europea dei diritti fondamentali non viene propriamente ripresa quella tradizionale gerarchizzazione in forza della quale i diritti sociali vengono "dopo" i diritti di libertà individuale e quelli di partecipazione politica. Nella Carta europea dei diritti fondamentali, invece, i diritti vengono organizzati in modo originale e innovativo, attorno a sei categorie così determinate: dignità (Titolo I: artt. 1-5), libertà (Titolo II: artt. 6-19), uguaglianza (Titolo III: artt. 20-26), solidarietà (Titolo IV: artt. 27-38), cittadinanza (Titolo V: artt. 39-46) e giustizia (Titolo VI: artt. 47-50).

Gli effetti di questa riorganizzazione sono molteplici. Innanzitutto non si può non rilevare che la classificazione dei diritti che viene qui proposta non è priva di qualche bizzarria o di qualche concessione a mode o tendenze del momento. Per esempio, sotto il capitolo *Dignità*, là dove si fa riferimento alle questioni attinenti alle cure mediche, si sancisce in pompa magna il principio che le cure devono essere precedute dal "consenso libero e informato della persona interessata". Principio giustissimo, per carità, ma che di fatto si traduce per lo più in una incontrollata proliferazione di firme apposte su moduli che nessuno legge. Simili osservazioni si potrebbero fare per quanto riguarda il rango attribuito al diritto alla riservatezza dei dati nel capitolo *Libertà*; l'attenzione, in linea di principio lodevole, per questo e altri diritti di "terza generazione" finisce spesso per generare nella pratica regolamenti complicati e obblighi burocratici ipertrofici, senza apportare nessun miglioramento sostanziale alla vita dei cittadini.

A parte queste osservazioni marginali, appare chiaro che l'articolazione in sei categorie su cui si basa la Carta europea ha l'effetto di disaggregare gli eventuali diritti sociali e di frammentarli rendendoli talvolta anche poco chiari. Assumiamo, coerentemente con quanto abbiamo detto fin qui, che i diritti sociali abbiano come scopo quello di garantire a ciascuno la fruizione dei benefici della cooperazione sociale mettendolo in condizione di soddisfare alcune esigenze fondamentali, storica-

mente maturate, come ad esempio: cure mediche, istruzione, abitazione, servizi essenziali, reddito anche in caso di malattia, invalidità o vecchiaia, inclusione nel mondo del lavoro. Come vengono affrontate queste problematiche nelle pur ambiziose categorie che la Carta europea dei diritti appronta?

Per quanto riguarda quello che si potrebbe definire come diritto alla salute o alle cure mediche, esso trova nella Carta europea una chiara enunciazione, sotto la rubrica *Solidarietà*. L'articolo 35 della Carta (sotto il titolo: "Protezione della salute") stabilisce infatti che "ogni individuo ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali"; e prevede altresì che "nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana". Pur con l'inevitabile rimando alla specificità delle legislazioni nazionali, il diritto alla salute è dunque enunciato in modo sostanzialmente soddisfacente.

Per quanto riguarda la questione delle tutele sociali, di tipo assistenziale o pensionistico, la Carta europea risulta in linea con le politiche perseguite in generale dagli Stati del vecchio continente: è previsto un "diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale", e con esso la protezione nei casi di maternità, malattia, non autosufficienza, vecchiaia, perdita del lavoro. La Carta pone inoltre come obiettivo da perseguire quello di lottare contro "l'esclusione sociale e la povertà", con prestazioni di assistenza sociale e anche di "assistenza abitativa". Tutto ciò con le modalità stabilite dal diritto comunitario e dalle legislazioni e prassi nazionali. A parte questo riferimento all'abitazione, non vi è però la previsione di un diritto alla casa.

Sempre sotto il capitolo *Solidarietà*, troviamo un'articolata specificazione dei *diritti del lavoratore*, che includono quelli all'informazione, alla consultazione, alla contrattazione collettiva, a condizioni di lavoro "sane, sicure e dignitose" (art. 31), a poter accedere a servizi di collocamento gratuiti e alla tutela contro i licenziamenti ingiustificati. Da questo punto di vista, come è stato giustamente sottolineato, la Carta costituisce un progresso anche rispetto a Costituzioni avanzate come quella italiana, perché traspone su un piano "fondamentale" diritti la cui formulazione è, in molti Paesi, rimessa alla legislazione ordinaria; e aggiunge nuovi diritti come quelli all'informazione e alla consultazione

dei lavoratori nell'ambito dell'impresa¹². Diversa è la questione del diritto "al" lavoro sulla quale ci soffermeremo tra breve.

Per quanto riguarda le tematiche fin qui menzionate, dunque, mi sembra si possa confermare l'idea che ci troviamo di fronte a una situazione per qualche aspetto "schizofrenica" o comunque contraddittoria: mentre si ispira a principi sicuramente avanzati e inclusivi, l'Unione Europea promuove di fatto, come discutibilissima risposta alla crisi economica, politiche che determinano un notevole arretramento su fronti importanti come ad esempio quello dei diritti pensionistici o delle tutele del lavoratore.

Più complessa è invece la questione per quanto riguarda altre tematiche che possono rientrare nel pacchetto dei diritti sociali. Il diritto all'istruzione è enunciato come tale sotto il capitolo *Libertà*, ma la sua portata risulta piuttosto limitata dal fatto che la gratuità viene richiamata solo per quanto riguarda il livello dell'istruzione obbligatoria (art. 14). Siamo quindi più indietro rispetto alla Costituzione italiana la quale, dopo aver previsto la gratuità dell'istruzione obbligatoria, aggiunge che "i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi" (art. 34).

Inoltre, se si assume come riferimento la Costituzione della nostra Repubblica, risulta evidente come, anche per altri versi, le indicazioni della Carta europea, elaborata, non dimentichiamolo, diversi decenni dopo, risultino meno "forti" di quelle che furono stabilite dai nostri costituenti. Lo si vede soprattutto se ci si sofferma sul tema del diritto al lavoro. Nella nostra Costituzione esso non viene incluso nella parte relativa ai *Rapporti economici* (artt. 35 sgg.) ma addirittura tra i *Principi fondamentali*, con l'art. 4 che recita: "La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto". Molto diversamente stanno le cose nella Carta europea. Il lavoro è richiamato sotto il capitolo *Libertà*, nell'art. 15 intitolato *Libertà professionale e diritto di lavorare*, e la formulazione contenuta nel primo comma è la seguente: "Ogni individuo ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata". Il rovesciamento di prospettiva sembra qui davvero significativo: mentre il diritto al lavoro è sempre stato una rivendicazione dei movimenti socialisti e popolari (basti ricordare i dibattiti e le lotte che suscitò già nel 1848 in

¹² Per una convinta valorizzazione di questi aspetti si vedano i molti lavori di Giuseppe Bronzini, ad esempio: G. BRONZINI, *Diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa: un diritto fondamentale di matrice europea*, in G. BRONZINI - F. GUARRIELLO - V. PICCONE (a cura di), *Le scommesse dell'Europa. Diritti, istituzioni, politiche*, Ediesse, Roma 2009 pp. 147-162.

Francia), il diritto di lavorare sembra semplicemente l'innegabile diritto individuale a svolgere un'attività o una professione¹³; e a ciò risponde perfettamente la rubrica nella quale esso compare, dove viene accomunato ad altre attività che sono esercizio della libertà personale, come il diritto di sposarsi o di professare una religione. Esso sembra perdere la sua caratterizzazione di diritto sociale perché non viene evidenziata una responsabilità delle pubbliche istituzioni nell'organizzare l'inclusione di ciascuno nell'ambito della vita lavorativa e dunque delle attività che consentono di procacciarsi un reddito. Il diritto al lavoro, in sintesi, non appare come diritto sociale ma come diritto alla libertà personale in una specifica sfera.

Una simile riflessione critica si potrebbe svolgere, come è stato fatto da più parti, per quanto riguarda il tema dell'eguaglianza; un tema complicato quant'altri mai, ma che, in ogni caso, fa parte dei principi che sono stati recepiti dalle Costituzioni moderne nate dalle rivoluzioni americana e francese. Nella Carta europea dei diritti l'eguaglianza è innanzitutto definita nel significato "liberale" e molto limitato di eguaglianza "davanti alla legge" (art. 20). E, per quanto riguarda le ulteriori specificazioni, viene svolta soprattutto in due direzioni: l'eguaglianza come proibizione di qualsiasi forma di discriminazione (di sesso, razza, colore della pelle, tendenze sessuali ecc.), che è una esplicitazione del principio secondo il quale "la legge è uguale per tutti", e la parità di genere. Qui si va effettivamente oltre il principio dell'eguaglianza di fronte alla legge, perché si specifica non solo che essa deve essere assicurata in tutti i campi (tra i quali occupazione, lavoro, retribuzione) ma si prevedono anche azioni positive volte a realizzare effettivamente la parità, andando dunque oltre il principio della mera eguaglianza legale. Peccato però che una simile proiezione in avanti sia limitata al tema della parità di genere, e non investa altre dimensioni della ineguaglianza sociale.

Proprio sul punto dell'eguaglianza, infatti, sono state sollevate, motivatamente, non poche perplessità. Da più parti si è fatto rilevare che nella Carta europea non si ravvisa quel raccordo tra il principio di eguaglianza formale e quello di eguaglianza sostanziale che invece è presente nelle più avanzate Costituzioni degli Stati membri¹⁴.

¹³ Una visione non negativa del passaggio dal "diritto al lavoro" al "diritto di lavorare" è invece sostenuta da G. Bronzini; si veda ad esempio il volume G. BRONZINI, *I diritti del popolo mondo*, Manifestolibri, Roma 2003, pp. 179 e 188.

¹⁴ Cfr. ad esempio quanto scrive S. GAMBINO, *Diritti e cittadinanza (sociale) nelle Costituzioni nazionali e nell'Unione*, in «La cittadinanza europea», 2 (2013), pp. 5-39: 30-31: "Il quadro normativo comunitario in materia di diritti sociali – e con esso la stessa effettività della cittadinanza sociale a livello europeo – solleva molteplici perplessità, sia per

Ovviamente non è facile determinare con precisione teorica a cosa ci si riferisce quando si parla di “eguaglianza sostanziale”. Ma in sintesi si potrebbe dire, tenendo presenti le formulazioni nella nostra Costituzione e le considerazioni che abbiamo svolto nella prima parte di questa riflessione, che ad essa si può dare un duplice significato: uno di tipo più “strumentale”, dove l’eguaglianza in dimensioni materiali o sostanziali è vista come “condizione” per un pieno godimento dei diritti o della cittadinanza; oppure una che potremmo dire di tipo “autofinalistico”, dove l’eguaglianza si traduce, come nella nostra Costituzione, nell’idea che le istituzioni sociali abbiano come proprio fine quello di operare affinché ciascuno possa conseguire “il pieno sviluppo della persona umana” (art. 3); ovvero nell’idea che “l’obiettivo fondamentale dell’attività pubblica” debba essere il “benessere personale, economico e culturale” di tutti gli individui (art. 2 della svedese *Legge fondamentale sulla forma di governo*).

Nessuna delle due accezioni, però, sembra ritrovarsi nella Carta europea, e questa omissione pare coerente con una certa filosofia di fondo che la caratterizza. In sostanza si potrebbe affermare che ci troviamo di fronte a una prospettiva che cerca in qualche modo di conciliare elementi provenienti dalla tradizione socialdemocratica o welfarista con aspetti di liberalismo e di neo-liberismo. In questa combinazione, (qualcosa di simile, forse, a ciò che Maurizio Ferrera ha definito “neowelfarismo liberale”) l’elemento più forte è sicuramente quello che fa riferimento alla tradizione delle “libertà negative”. Rafforzate da una

quanto riguarda la disciplina positiva di tali peculiari situazioni giuridiche dalla natura pretensiva, sia per quanto concerne l’estensione agli stessi della medesima natura di diritti inviolabili e pertanto di principi supremi costitutivi dell’ordinamento democratico, sia, ed infine, per quanto riguarda l’effettiva loro ‘giustiziabilità’. Ma prima ancora, tale quadro solleva la centrale questione della natura e dei corrispondenti contenuti normativi dei principi fondamentali cui lo stesso s’ispira. All’interno di tale quadro, si pone l’interrogativo sull’esistenza di un raccordo fra principio di eguaglianza formale e principio di eguaglianza sostanziale, come avviene all’interno delle tradizioni costituzionali comuni più avanzate degli Stati membri dell’UE. Si pone, parimenti, il quesito se i diritti sociali comunitari, (soprattutto) per come riconosciuti nella Carta dei diritti e delle libertà fondamentali dell’UE, si limitino a far proprio e a dare attuazione al principio di eguaglianza, inteso nel senso originario di divieto di discriminazione fra i soggetti o se, piuttosto, non accolgano anche quello di eguaglianza sostanziale posto a base del costituzionalismo europeo del secondo dopoguerra, coinvolgendo in tal senso la questione della copertura della spesa e pertanto dell’esistenza in capo alla UE di una competenza in materia che non risulti lesiva della competenza costituzionale di ogni singolo Stato membro”. Sul tema dell’eguaglianza si veda anche il saggio di G. AZZARITI, *Uguaglianza e solidarietà nella Carta dei diritti di Nizza*, in M. SICLARI (a cura di), *Contributi allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, Giappichelli editore, Torino 2003, pp. 61-80, cui Gambino rinvia.

vigorosa sottolineatura del principio di non discriminazione, esse diventano generatrici di “nuovi tipi di diritti civili che possiedono rilevanti implicazioni sociali (ad esempio, il matrimonio omosessuale; le quote di genere; i diritti al ‘riconoscimento’ delle minoranze; opzioni pro scelta riguardo ai temi eticamente sensibili)”¹⁵. Insomma, mentre non manca una vigile attenzione per ciò che riguarda temi come i diritti civili, la non discriminazione, la parità di genere, per quanto riguarda la cittadinanza sociale ci troviamo di fronte, come abbiamo visto, ad un approccio piuttosto peculiare. Per questo aspetto, infatti, l’impostazione che sembra caratterizzare la Carta europea è quella di una notevole attenzione per le condizioni di deprivazione, difficoltà, bisogni: come abbiamo visto, si parla di lotta contro la povertà e l’esclusione, di tutela delle condizioni critiche come maternità, vecchiaia, malattia, handicap; vi è dunque una forte presenza del tema della “solidarietà”. È un punto sicuramente molto importante, ma bisogna anche chiedersi a quale concezione della cittadinanza sociale esso risponda, a quale “filosofia” si ispiri. A mio avviso, la si potrebbe riassumere così: lasciamo che la dinamica economica e sociale sia retta sostanzialmente da principi di competizione e di concorrenza, e che questi dispieghino i loro effetti; facciamo in modo che le persone si attrezzino per questa competizione; e infine interveniamo per garantire una rete di sicurezza (purtroppo a maglie sempre meno fitte) a chi per vari motivi non può giocare appieno il suo ruolo nell’agone competitivo. Una rete di protezione, inoltre, che si cerca di spogliare dai suoi aspetti presuntivamente deresponsabilizzanti, chiedendo ai soggetti un coinvolgimento attivo e un impegno anche ad auto-sostenersi (caratteristica questa, in particolare, di quel modello di “neowelfarismo liberale” di cui ha scritto Ferrera). Tutto bene, dunque? A mio avviso non proprio.

Il limite di una siffatta prospettazione della cittadinanza si può a mio parere individuare come segue. Il richiamo al valore della solidarietà è senza alcun dubbio fondamentale, soprattutto in una fase in cui le politiche pubbliche tendono a ridimensionare gli interventi solidaristici e quelli a sostegno della fasce più deboli. Ciò detto va anche rilevato, però, che vi è una notevole differenza tra un approccio solidaristico, inteso a “rimediare” a condizioni di debolezza o di vulnerabilità, e un approccio di tipo diverso: ovvero un approccio che muova dall’idea che la finalità di una moderna comunità democratica sia quella di promuovere lo sviluppo economico, sociale e culturale di tutti i cittadini. È proprio questa

¹⁵ Cfr. M. FERRERA, *Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, in «Stato e mercato», 97, aprile 2013, pp. 3-35: 22.

dimensione finalistica, presente nelle più avanzate Costituzioni contemporanee, non solo in quella italiana, che non trova rispondenza nella Carta europea. E questa considerazione converge in sostanza con quelle di quanti (molti) hanno rilevato la presenza di una lettura del principio di eguaglianza incapace di superare alcuni limiti dell'approccio liberale. Per queste ragioni, mi sembra che la via europea verso una piena cittadinanza sociale resti ancora in buona parte da percorrere.

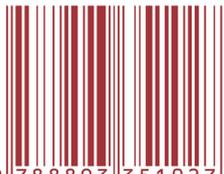


DIPARTIMENTO DI STORIA MODERNA E CONTEMPORANEA
ANNALI DI STORIA MODERNA E CONTEMPORANEA

NUOVA SERIE - ANNO III - 3/2015

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.72342235 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione)
librario.dsu@educatt.it (distribuzione)
redazione: rivista.annalistoria@unicatt.it
web: www.educatt.it/libri/ASMC

ISSN 1124 - 0296



9 788893 351027