

Guido Corso*

La protezione costituzionale dei diritti sociali

Mentre le libertà civili sono tutelate dal diritto internazionale, i diritti sociali restano affidati alle garanzie offerte dagli ordinamenti nazionali e vengono assicurati dal contributo dei cittadini. Il livello e le modalità di tutela è il risultato di scelte politiche cui si perviene nell'intento di soddisfare richieste diverse, ma che talvolta generano conflitti tra gruppi sociali o aree geografiche diverse del medesimo Stato.

L'assenza di una tutela internazionale effettiva, dovuta al fatto che la garanzia dei diritti sociali dipende strettamente dalle risorse economiche, non esclude che si riscontri una relativa omogeneità nelle questioni che le corti costituzionali affrontano al riguardo. Nell'ultima parte del presente contributo viene effettuato un sintetico esame delle tendenze generali della giurisprudenza costituzionale di diversi Stati.

1. Premessa

Il tema dei diritti sociali può apparire fuori posto in un convegno dedicato alle convenzioni sui diritti umani e alle corti internazionali. E ciò sia perché i diritti sociali di solito non figurano nei cataloghi dei diritti umani tutelati dalle convenzioni internazionali sia perché, quando sono previsti, come nel Patto delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, sono privi di effettività. Il Patto in questione non prevede l'istituzione di organi preposti al controllo sull'osservanza dei diritti che esso contempla.

Si limita a stabilire che gli Stati contraenti sottopongono rapporti periodici sulle misure prese in attuazione del patto al Consiglio economico

* Guido Corso è Professore di Diritto amministrativo nell'Università Internazionale di Roma, dopo aver tenuto la cattedra di Diritto amministrativo nell'Università degli studi Roma Tre. È autore di numerose monografie e pubblicazioni su tematiche di Diritto pubblico, regionale e amministrativo, nonché in materia di contratti pubblici e diritto della concorrenza. Il suo manuale di diritto amministrativo è adottato in diverse università italiane.

e sociale, il quale può a sua volta trasmetterli alla Commissione dei diritti umani dell'ONU o sottoporli all'attenzione dell'Assemblea generale. Di conseguenza i diritti elencati nel Patto – il diritto al lavoro, ad un'equa retribuzione, alle assicurazioni e alle altre forme di assistenza e di sicurezza sociale, la libertà sindacale, il diritto di sciopero – esprimono un auspicio piuttosto che fondare situazioni soggettive cui sia garantita una protezione internazionale.

I diritti sociali sono tutelati, quando lo sono, nell'ambito interno di ciascuno Stato. Ecco perché questo intervento è intitolato alla protezione 'costituzionale' dei diritti sociali e non alla protezione 'internazionale'.

Aggiungo che questa prospettazione non dipende da un insufficiente sviluppo del diritto internazionale su questo campo. Essa è in certo modo necessitata dalla struttura stessa dei diritti sociali – da loro caratteristiche che in estrema sintesi vado a indicare.

Per chiarire di che cosa stiamo parlando dico subito che si tratta dei diritti che la Costituzione italiana prevede agli artt. 32, 33, 34, 38 e oggi all'art. 17: diritto alla salute, diritto all'istruzione, diritto alla previdenza, diritto all'assistenza. E comunque di diritti che hanno un contenuto che consente di qualificarli come diritti 'sociali'.

2. *Diritti sociali e diritti individuali*

I diritti sociali sono diritti 'a', ossia consistono in aspettative positive (di prestazione) che si distinguono dai diritti individuali 'di', che consistono in aspettative negative (di non lesione). Si tratta di una distinzione che corrisponde a quella che i costituzionalisti fanno fra diritti di libertà e diritti sociali ed i filosofi formulano contrapponendo libertà negativa e libertà positiva.

Soggetto obbligato è in tutti i casi lo Stato: tenuto a non interferire quando ha di fronte una libertà negativa (personale, di manifestazione del pensiero, religiosa, domiciliare, di corrispondenza ecc.), obbligato a rendere una prestazione quando il privato fa valere un diritto sociale.

Una parte della dottrina attribuisce una *Drittwirkung* ai diritti sociali, ossia una efficacia verso i terzi e quindi nei rapporti tra privati; e vi include, per esempio, il diritto ad una retribuzione sufficiente ex art. 36 Cost. che verrebbe azionato non contro lo Stato ma contro il datore di lavoro. Personalmente ritengo che il fenomeno debba essere spiegato in modo diverso. Opera in questo caso, ed in casi del genere, una limitazione a carico dell'autonomia

privata, della quale beneficia uno dei contraenti (il lavoratore): allo stesso modo egli si avvale della diversa disciplina del potere di recesso dal contratto di lavoro, potere che il lavoratore può esercitare liberamente mentre il datore di lavoro può esercitarlo solo se ricorre una giusta causa o un giustificato motivo quando l'azienda supera una certa dimensione.

3. I diritti sociali come diritti finanziariamente condizionati

In quanto consistono in pretese a prestazioni, i diritti sociali hanno un costo: a differenza dei diritti di libertà che allo Stato che li rispetti non costano.

Un prezzo deve essere pagato solo quando la libertà viene violata ed è il costo dei meccanismi (per esempio la macchina giudiziaria) che sono impiegati per la sua reintegrazione. Il diritto di libertà ha un costo quando viene violato; il diritto sociale ha un costo quando viene soddisfatto, e quindi ogni volta che viene esercitato e aspira alla sua attuazione.

Questa differenza viene ignorata o espressamente negata dagli studiosi – e in Italia sono in prevalenza – che sono animati dall'intento di garantire ai diritti sociali un rango ed un grado di soddisfazione non inferiore a quello dei diritti di libertà. Essi quindi tendono ad ignorare il condizionamento che i diritti sociali subiscono, per quanto riguarda la misura della loro soddisfazione dalla entità, in dipendenza delle risorse a disposizione.

Il nesso tra diritti sociali e le risorse necessarie a soddisfarli spiega la qualificazione dei diritti sociali come diritti finanziariamente condizionati, usata dalla dottrina e dalla stessa giurisprudenza costituzionale. In quanto diritti condizionati, non possono essere considerati diritti assoluti, come sono le libertà costituzionali. Queste non possono subire condizionamenti di ordine generale, ma soggiacciono alle specifiche limitazioni che operano «nei soli casi e modi previsti dalla legge», come stabiliscono gli artt. 13 e 14 Cost., o in presenza di quelle circostanze e al cospetto di quegli interessi che sono indicati negli artt. 16-21 Cost.: la sanità, la sicurezza, l'incolumità ecc.

4. Possibili conflitti tra diversi diritti sociali

Poiché le risorse messe a disposizione per soddisfare i diritti sociali sono limitate e condizionate a un tetto di spesa, sia pur variabile nel tempo e ovviamente diverso da paese a paese, e poiché il complesso di queste

risorse serve a soddisfarli tutti, i diritti sociali sono tendenzialmente in competizione tra loro. L'Italia, ad esempio, destina alle pensioni – ossia alla realizzazione del diritto sociale che è garantito dall'art. 38 comma 2 Cost. (diritto dei lavoratori a che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di vecchiaia) – risorse molto più abbondanti di quelle che altri paesi destinano allo stesso scopo: e ciò a scapito del corrispondente diritto di chi versa nella condizione di disoccupazione involontaria (sempre l'art. 38) che altrove è tutelato in modo molto più vigoroso.

Si può dire, cioè, che accanto al condizionamento che il complesso dei diritti sociali subisce in ragione delle risorse a disposizione, è ciascun diritto sociale che viene condizionato dai modi e dalla misura in cui vengono soddisfatti gli altri. Tra di essi vi è una relazione di potenziale conflitto: le risorse che sono destinate a soddisfare un diritto sociale sono sottratte alla soddisfazione degli altri diritti, se il tetto rimane inalterato.

5. La rilevanza dello status del beneficiario dei diritti sociali

Mentre i diritti di libertà spettano agli uomini in quanto tali, o meglio a tutti gli uomini che si trovano nel territorio dello Stato, come ha più volte affermato la Corte costituzionale richiamando la formula dell'art. 2 Cost. (diritti inviolabili dell'uomo) – anche con riguardo alle libertà che la Costituzione sembra riservare ai soli cittadini (come le libertà di circolazione, di riunione e di associazione, artt. 16, 17, 18 Cost.) – i diritti sociali sono in via di principio diritti dei soli cittadini: o meglio diritti di sottoclassi di cittadini (individuati sulla base di una condizione specifica: disoccupazione, invalidità; o di un'età dell'uomo: i minori o gli anziani).

È vero che le condizioni o gli *status* che vengono in rilievo sono tali che chiunque può divenirne partecipe. Chiunque può diventare invalido o disoccupato o malato o vecchio. Tuttavia, se viene presa in considerazione in un dato momento, e non diacronicamente, la società può essere divisa in classi composte da invalidi, disoccupati, malati e vecchi, fermo restando che qualcuno può far parte di più di una di queste classi (perché è, ad esempio, nello stesso tempo invalido, malato e vecchio).

I diritti sociali fanno capo a gruppi umani diversi che competono per le risorse. Il conflitto, potenziale o attuale, avvertito o inavvertito, non è solo tra i diritti sociali, ma tra i soggetti che ne richiedono la soddisfazione. I conflitti evidenti fra gli *insiders* e gli *outsiders*, tra gli occupati garantiti e i disoccupati non garantiti, e tra i giovani disoccupati e i vecchi che

godono di adeguata pensione.

6. I condizionamenti finanziari dei diritti sociali

Il tetto delle risorse destinate a soddisfare i diritti sociali varia nel tempo. Si è innalzato costantemente nei primi tre o quattro decenni del secondo dopoguerra per poi stabilizzarsi e poi ancora abbassarsi con la crisi finanziaria: e nulla lascia presagire che nell'immediato futuro la misura di queste risorse possa crescere.

Ciò influisce sulla consistenza dei singoli diritti nel tempo e quindi condiziona l'applicazione di categorie giuridiche che invece sono ritenute coesenziali ai diritti di libertà: imprescrittibilità, irretroattività, affidamento, diritti quesiti ecc.

I diritti previdenziali hanno subito negli anni recenti un arresto ed una riduzione: dal drastico ridimensionamento delle pensioni di reversibilità all'aumento del numero degli anni necessari alla maturazione del diritto a pensione, alla elevazione dell'età del pensionamento ecc.

Non ci sono diritti quesiti che tengano, quando le risorse mancano. È un principio per così dire strutturale o, se si preferisce, inerente alla natura delle cose. Del resto il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri (art. 2740 c.c.); ma non oltre i limiti del suo patrimonio come invece avveniva nel *nexum* del diritto romano arcaico, in cui la persona vendeva se stesso, esponendosi alla eventualità che il compratore esercitasse sul suo corpo una sorta di esecuzione in forma specifica.

7. La variabilità dei diritti sociali nel tempo, nei modi, nei diversi paesi

Il diritto all'istruzione può essere soddisfatto, secondo lo schema che la Costituzione italiana prevede per l'istruzione inferiore, con la scuola obbligatoria e gratuita (art. 34 comma 2); ma può essere realizzato con *vouchers* distribuiti ai genitori dei minori perché li utilizzino presso la scuola che preferiscono, pubblica o privata che sia (è lo schema di Milton Friedman).

La tutela contro la disoccupazione può essere assicurata con l'indennità di disoccupazione, ovviamente per una durata determinata non superiore a un certo limite ovvero con il c.d. reddito di cittadinanza o ancora con la

mobilità da un'azienda all'altra.

Il diritto alla salute può essere soddisfatto da un servizio sanitario nazionale, come in Italia, nel Regno Unito o in Svezia o da un regime assicurativo universale che rimborsa ai pazienti il costo delle prestazioni, come in Francia, o in Austria o in Germania.

La varietà delle risposte dipende dalla tradizione e dalle preferenze delle singole società, dalle politiche pubbliche, dalle diverse concezioni del *welfare*.

È quindi opinabile l'affermazione ricorrente di un modello sociale europeo, che andrebbe difeso contro chi vorrebbe attentarvi: per la semplice ragione che non esiste un modello, ma ne esistono tanti. Piuttosto che di modelli, si tratta della aggregazione nel tempo degli esiti di politiche pubbliche i quali mutano da paese a paese.

8. L'esigenza di un apparato amministrativo quale presupposto per la prestazione di servizi sociali

Pur nella varietà dei contenuti i diritti sociali presentano un tratto costante. Sono diritti – si legge in un recente manuale dei costituzionalisti della nostra Facoltà¹ – il cui godimento dipende dall'esistenza di un'organizzazione necessaria e idonea alla erogazione della prestazione: sicché presuppongono l'intervento legislativo e l'istituzione di un apparato amministrativo.

La legislazione non si limita a indicare i destinatari e il contenuto della prestazione, ma impiega sempre un'organizzazione amministrativa per l'erogazione della prestazione: una struttura ospedaliera, un istituto previdenziale, un sistema scolastico ecc.

La realizzazione del diritto – il grado maggiore o minore della soddisfazione del titolare – dipende in larga misura dalla efficienza dell'amministrazione del settore e dalla qualità della sua azione e delle persone che la svolgono. Il fattore umano – per lo meno per alcuni dei diritti sociali, come il diritto alla salute o il diritto all'istruzione – ha un rilievo che è prevalente rispetto allo stesso volume delle risorse finanziarie impiegate: anche se tra i due elementi ci sono ovviamente dei nessi.

¹ *Diritto pubblico*, a cura di F. Modugno, Giappichelli, Torino 2012, p. 611.

9. La 'statualità' dei servizi sociali

Le risorse necessarie per attuare i diritti sociali sono risorse nazionali, ottenute essenzialmente col prelievo fiscale e solo in parte, spesso in piccola parte, fornite dai beneficiari (dalle tasse scolastiche e universitarie ai ticket sanitari ai contributi previdenziali a carico dei lavoratori).

Non possono essere ricercate o pretese all'esterno; né possono essere destinate, sotto forma di prestazione, a soggetti diversi dai cittadini. Di tali risorse possono beneficiare persone che comunque operano all'interno dei confini statali: per esempio gli immigrati che usufruiscono dell'assistenza sanitaria.

I diritti sociali sono diritti di cittadinanza e non diritti dell'uomo – sono legati allo *status civitatis* (del quale in qualche misura partecipano gli immigrati specie se regolari) perché è la *civitas* che fornisce i mezzi necessari per soddisfarli.

Questo spiega perché i diritti sociali, che pure sono presenti in tutte le costituzioni del dopoguerra, non sono previsti dalle convenzioni internazionali o sono previsti solo eccezionalmente.

Apparentemente fa eccezione la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la quale riconosce il diritto all'istruzione, i diritti del minore, i diritti degli anziani, l'inserimento delle persone con disabilità, il diritto di accesso ai servizi di collocamento, la sicurezza sociale, la protezione della salute ecc. (artt. 14, 24, 25, 26, 29, 34, 35). Se però si legge l'articolo che disciplina la «portata e interpretazione dei diritti e dei principi» (art. 52), apprendiamo che «le disposizioni della presente Carta che contengono dei principi possono essere attuate da atti legislativi e esecutivi adottati da istituzioni, organi e organismi dell'Unione e da atti di Stati membri allorché essi danno attuazione al diritto dell'Unione, nell'esercizio delle loro rispettive competenze. Esse possono essere invocate dinanzi a un giudice solo ai fini dell'interpretazione del controllo di legalità di detti atti» (così art. 52, 5° comma).

Che significa questo? Significa che il cittadino dell'Unione europea non può invocare direttamente le disposizioni della Carta per reclamare l'attuazione di uno dei diritti sociali da questa contemplati: può solo, ove lo Stato (o anche l'Unione europea) vi abbia dato attuazione, sollecitare il sindacato del giudice sulle norme relative per verificarne la compatibilità con le disposizioni della Carta. Si presuppone, cioè, la mediazione legislativa in assenza della quale quei diritti rimangono appunto sulla 'Carta'. Fonte del diritto sarà pur sempre la norma interna (e teoricamente la norma comunitaria-derivata), e non la Carta dei diritti fondamentali.

Viene così confermata la 'statualità' dei diritti sociali; e comunque la necessità di una mediazione legislativa (anche a livello di Unione europea). Il che costituisce un'altra radicale differenza fra i diritti di libertà e i diritti sociali.

10. Cenni comparatistici sugli orientamenti prevalenti nella giurisprudenza costituzionale in materia previdenziale

Poiché i diritti sociali sorgono e vengono attuati all'interno dei confini dello Stato, è naturale che la loro protezione sia affidata ai giudici interni e alle Corti costituzionali di ciascun paese.

Sfogliando le belle rassegne che la rivista *Giurisprudenza costituzionale* dedica alla giurisprudenza costituzionale dei vari Paesi ci si rende conto che negli anni più recenti il contenzioso sui diritti sociali è concentrato soprattutto sui diritti previdenziali. In presenza di politiche pubbliche che, per ragioni di equilibrio di bilancio, danno luogo un po' dappertutto ad una riduzione di trattamenti, i giudici costituzionali appaiono tendenzialmente deferenti al legislatore che introduce queste misure.

Il Consiglio costituzionale francese, ad esempio, in una pronuncia del 2010 giudica «non inappropriate rispetto all'obbligo» le nuove regole introdotte nel regime pensionistico: l'innalzamento dell'età pensionabile, con le debite eccezioni per coloro che hanno cominciato a lavorare più presto o svolgono lavori usuranti o sono soggetti al rischio di incapacità permanente, è ragionevole perché il legislatore ha tenuto conto «dell'allungamento della speranza di vita».

Sulla stessa linea il Tribunale costituzionale portoghese. Il decreto legge n. 187/2007 che revisiona il calcolo della pensione, fissando un tetto che colpisce soprattutto quelli che andranno in pensione prima del 2016, non viola i «principi di affidamento», di proporzionalità e di eguaglianza, come sostenuto dal *Providor de justica*. La riforma del sistema di sicurezza sociale – si legge nell'acórdão n. 188/09 – «trova giustificazione nella necessità di salvaguardare interessi costituzionalmente protetti che devono essere considerati prevalenti, quali il principio di giustizia intergenerazionale e il principio di sostenibilità».

La stessa Corte costituzionale russa, che nei primi anni di attività era «troppo orientata a favore dei diritti sociali», come nota l'autore della rassegna, negli anni più recenti mostra maggiore prudenza. La normativa sugli eroi di guerra prevede benefici in parte monetari e in parte in natura, questi ultimi suscettibili di conversione in denaro a richiesta dell'interessato, ma

esclude questa possibilità di conversione per gli eroi che si sono trasferiti all'estero. La questione di legittimità costituzionale viene respinta dalla Corte costituzionale. I benefici in natura per forza di cose possono essere concessi solo a chi risiede in Russia: sicché l'eroe della grande guerra patriottica che nel 1995 si è trasferito negli USA non ha diritto alla sostituzione delle agevolazioni in natura con l'equivalente monetario.

Diversa è la soluzione in una fattispecie analoga. Una legge prevede una sovvenzione destinata a sostenere negli studi i figli maggiorenni di militari invalidi. Interpretata dall'amministrazione nel senso che la sovvenzione non spetta al giovane che si sia recato a studiare in una Università straniera, la Corte fornisce una diversa lettura: il diniego del beneficio pregiudicherebbe il diritto all'istruzione che la legge garantisce ovunque tale istruzione venga acquisita. Da qui una sentenza interpretativa di rigetto.

Meno deferente verso politiche di contenimento delle prestazioni sociali si dimostra il Tribunale costituzionale di Karlsruhe. La riduzione dei sussidi sociali, in applicazione del c.d. pacchetto di riforme 'Hartz', volute fortemente da Schröder (e probabilmente causa della sua sconfitta elettorale nel 2005), è stata ritenuta lesiva dei principi costituzionali di tutela inderogabile della dignità umana e dello Stato sociale di diritto. È inaccettabile, secondo il Tribunale costituzionale tedesco (9 febbraio 2010), il criterio di calcolo del sussidio (di € 345 o € 311 o € 207) perché determinato con riferimento a beni e servizi estranei al campione di riferimento dei redditi e dei consumi e perché prevede per i minori quattordicenni un sussidio pari al 60% di quello previsto per il capofamiglia in contrasto con una regola di esperienza che ci dice che il costo del mantenimento dei giovani è ben più alto di quella percentuale.

Il criterio di ragionevolezza o di proporzionalità, usato dal Tribunale costituzionale tedesco nella sentenza citata, viene impiegato dal Tribunale costituzionale portoghese per una norma che subordina il pagamento dell'indennità di disoccupazione alla presentazione della domanda da parte dell'interessato entro novanta giorni dall'inizio della disoccupazione. Pur riconoscendo che la misura della prestazione dipende dalle risorse disponibili in un determinato momento della vita dello Stato, la sentenza ricorda che l'indennità in questione è una sorta di risarcimento per la mancata piena soddisfazione del diritto al lavoro, sancito dall'art. 58 CRP. Essa tutela una situazione permanente e non istantanea, e deve essere corrisposta per tutta la durata della disoccupazione, in modo da consentire un'esistenza dignitosa al disoccupato (Acórdão n. 49/10). Sicché la disposizione impugnata viola il principio di proporzionalità.

Le prestazioni sociali possono essere rese in modo discriminatorio. È il

caso del decreto della Regione fiamminga che, modificando il Codice sulla politica abitativa, prevede a carico di coloro che chiedono l'assegnazione in locazione di un alloggio sociale la conoscenza della lingua neerlandese e comunque la disponibilità ad impararla entro il biennio. Decorso infruttuosamente questo periodo, il contratto può essere risolto con decisione unilaterale senza preavviso e senza intervento del giudice.

La Corte costituzionale belga, decidendo sul *Wooncode* (codice dell'abitazione), ha fatto salva la prima delle due disposizioni, prendendo per buona la motivazione addotta dalla Regione (la necessità di migliorare la qualità della vita e la convivenza nei complessi residenziali popolari – in realtà l'obiettivo è quello di contrastare la 'francesizzazione' della periferia fiamminga, ma ha annullato la disposizione che consente il recesso dal contratto di locazione una volta verificato, dopo due anni, che l'inquilino non ha imparato la lingua, giudicandola una misura sproporzionata all'obiettivo di assicurare la qualità dell'habitat nei quartieri di alloggi sociali (sent. n. 101/2008 del 10 luglio 2008). Altra nota controversia ha riguardato una norma della Regione fiamminga che, accordando ai residenti con ridotta autonomia fisica un diritto al sostegno economico per le spese per le prestazioni a domicilio o per l'acquisto di attrezzature e prodotti sanitari, discrimina i fiamminghi dagli altri residenti. Un caso che è arrivato, in conseguenza di un rinvio pregiudiziale da parte della Corte costituzionale belga alla Corte di giustizia UE (sent. n. 1.04.2008, causa C-212/06) e che la Corte costituzionale ha deciso definitivamente con un annullamento parziale (sent. n. 11/2009).

Quanto possono essere varie le misure di sostegno riconducibili all'ambito dei diritti sociali lo comprova un curioso caso all'esame della Corte Suprema canadese. In presenza di una disciplina che limita la pesca al salmone ad alcune ore della giornata, il Governo canadese rilascia a tre tribù indiane la licenza di pesca per l'intera giornata. Un cittadino canadese, non appartenente ad alcuna tribù, infrange deliberatamente il divieto andando a pescare nelle ore non consentite: e una volta incriminato per pesca abusiva, denuncia una discriminazione basata sulla razza, vietata dalla sezione 15 della Carta dei diritti e delle libertà.

La Corte canadese muove dal testo della norma costituzionale invocata, che al comma 1 tutela l'eguaglianza davanti alla legge) ma al comma 2 precisa che l'eguaglianza formale «non vieta leggi programmi o attività che hanno per oggetto il miglioramento delle condizioni di individui o gruppo svantaggiati inclusi quelli che sono svantaggiati a causa della razza, dell'origine nazionale o etnica, del colore, della religione, del sesso, dell'età o della incapacità mentale o fisica».

Se il governo, scrive la Corte, può dimostrare che il programma impugnato risponde ai criteri di cui all'art. 15 comma 2, non è necessario estendere l'indagine alla analisi della sua conformità all'art. 15 comma 1.

In altre parole, una volta acclarato che la disposizione o il provvedimento contestato è ispirato a obiettivi di eguaglianza sostanziale, ricorrendo i tre elementi dell'oggetto, del 'miglioramento', o degli 'svantaggiati', lo scrutinio alla stregua del principio di eguaglianza formale è precluso.

11. Osservazioni conclusive

Da questa sommaria rassegna risultano confermate alcune regole costanti nella disciplina dei diritti sociali.

Sono, innanzitutto, diritti che si fanno valere contro lo Stato o comunque contro apparati pubblici.

Sono diritti che hanno un costo che viene posto essenzialmente a carico della collettività: da qui gli inevitabili antagonismi tra beneficiari e contribuenti (anche se questi ultimi sono a loro volta beneficiari di alcune prestazioni pubbliche).

Sono diritti la cui soddisfazione dipende dalla disponibilità delle risorse: sicché la riduzione complessiva di queste o anche una loro diversa distribuzione possono comportare una limitazione dei trattamenti o un arresto dei meccanismi di crescita di questi ultimi (per esempio la progressione economica legata all'anzianità).

Sono diritti che vanno attuati senza discriminazioni, ossia rispettando il principio di eguaglianza (che, ad esempio non tollera discriminazioni secondo l'etnia o la razza), ma in quanto sono volti a rimuovere situazioni di ineguaglianza sostanziale esigono spesso trattamenti differenziati.

Sono diritti che richiedono una correlazione tra la spesa che essi comportano e le entrate necessarie, implicano la distinzione tra coloro che beneficiano della spesa e coloro che approntano le risorse, determinano un effetto di redistribuzione della ricchezza. Ne discende l'esigenza di una legittimazione specifica dell'autorità che effettua il prelievo: legittimazione che dipende dalla convinzione di coloro che pagano, di farlo a favore di persone che appartengono alla loro stessa comunità, di farlo a favore di un prossimo che solo ha titolo all'aiuto.

Da qui una ragione ancora più profonda che esclude la possibilità di una protezione internazionale dei diritti sociali – di una protezione che si estende a coloro che non fanno parte del mio prossimo (la mia comunità,

la mia nazione, il mio Stato) e che esigerebbe un costo che io non sono disposto a sopportare. È questo il vero limite antropologico alla possibilità di una giustizia globale.

Constitutional Protection of Social Rights

While civil liberties are protected by international law, social rights are confined inside State borders and can only be protected if individual citizens supply enough financial resources. The protection of social rights becomes more of a political choice which, because of competing demands, often generates conflicts among different social groups and people belonging to different parts of the same country. The lack of effective international protection, due to a tight link between social rights and monetary resources, does not exclude a relative uniformity of the issues which constitutional tribunals and courts are confronted with. In the last section of the paper there is a quick review of common trends on social rights that can be found in the jurisprudence of constitutional courts of different countries.