LE NUOVE FRONTIERE DEI DIRITTI SOCIALI NEL PRISMA DEI PRINCIPI FONDAMENTALI DELLA COSTITUZIONE [*]

di Marcello Salerno[**]

Sommario. 1. Diritti sociali e diritti di libertà dinanzi alle sfide di nuove istanze di tutela. – 2. Uguaglianza sostanziale e diritti emergenti. – 3. Bilanciamento tra diritti e vincoli finanziari. – 4. Itinerari diversi e convergenze comuni.

1.Diritti sociali e diritti di libertà dinanzi alle sfide di nuove istanze di tutela. La storia dei diritti sociali, nell'ordinamento italiano, è la storia di una tensione continua e irrisolta tra l'ambizione egalitaria impressa nella Carta fondamentale e i limiti – economici, istituzionali, politici – che ne hanno condizionato l'attuazione. Le crisi ricorrenti degli ultimi decenni hanno reso ancor più acuta tale tensione, riportando al centro del dibattito dottrinale e giurisprudenziale interrogativi mai sopiti come quello sulla tenuta della tradizionale linea di demarcazione tra la categoria dei diritti di libertà e quella dei diritti sociali. Categorie che, proprio nei contributi oggetto di questa sessione, sembrano intrecciarsi, sovrapporsi o a tratti perdere completamente i propri tratti distintivi.

In effetti, la tradizionale classificazione che contrappone i diritti di libertà, negativi per struttura, ai diritti sociali, positivi, legati ad una prestazione e finanziariamente condizionati, è da tempo messa in discussione dalla più autorevole dottrina. L'evoluzione storica di tali diritti, infatti, ha prodotto «pregiudizi» e «acquisizioni della tradizione» determinando una «divaricazione tra diritti di libertà e diritti sociali, nella quale i primi hanno finito per collocarsi al centro, ed i secondi ai margini della riflessione teorica»; ne sono derivate posizioni teoriche che hanno tradotto in termini di «supposta incompatibilità *logica* fra libertà ed eguaglianza la differenziazione *storica* fra i diritti sociali e i diritti di libertà»[1]. Al contrario, invece, «fra i diritti

[*] *Sottoposto a referaggio.*

[**] Professore Associato di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi "A. Moro" di Bari.

[1] M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in Aa. Vv., *Studi in onore di Manlio Mazziotti Di Celso*, vol. II, Milano, 1995, 99 ss., il quale evidenzia criticamente come fra diritti sociali e diritti di libertà si sia instaurato un rapporto conflittuale e allo stesso tempo ineguale, entro il quale il destino della subalternità è stato riservato ai diritti sociali (p. 104). L'origine «storica» da cui deriva la tipica distinzione dei diritti sociali rispetto agli altri diritti di libertà trova fondamento nelle cosiddette «costituzioni keynesiane» di inizio novecento, basate sulle teorie economiche che mostravano gli effetti positivi, in termini di crescita del prodotto interno lordo, dell'interventismo pubblico, dell'aumento della spesa pubblica e del *deficit spending*. Come è noto, le costituzioni keynesiane affondano le proprie radici nella crisi dello stato liberale. A partire dalla fine dell'Ottocento, quando il processo di industrializzazione entrava nella sua fase «matura», la costituzione liberale monoclasse si dimostrò incapace di affrontare le contraddizioni insanabili dell'economia «borghese» derivanti da un eccesso di produzione: da un lato, il sistema industriale che attraverso crescenti economie di scala consentiva ad una ristretta fascia sociale (la

sociali e diritti di libertà non è possibile tracciare una netta linea di demarcazione né sul piano assiologico né su quello logico»[2] e non sembra più possibile sostenere una radicale diversità strutturale.

Tale approdo deriva dalla circostanza che l'eguaglianza è una condizione necessaria, imprescindibile, della libertà: «i diritti sociali non sono affatto, per loro natura, in contrasto intrinseco con i diritti di libertà. In quanto tendono ad attuare l'eguaglianza giuridica, essi sono anzi in armonia con la libertà»[3]. Si tratta di conclusioni condivisibili salvo per un aspetto, a volte non secondario, che riguarda il profilo economico-quantitativo: i diritti sociali tradizionalmente intesi (sanità, previdenza, istruzione, assistenza sociale, ecc.) e le relative prestazioni assorbono quote di bilancio pubblico di una consistenza assai rilevante e, in un

borghesia) di accumulare grandi capitali e, dall'altro, la scarsità di reddito delle fasce più deboli della popolazione non alimentava domanda sufficiente a compensare l'offerta sul mercato. Entrava in crisi, sostanzialmente, la teoria economica del *laissez faire*: il sistema economico, lasciato funzionare secondo le regole del libero mercato, non trovava più in sé l'equilibrio macroeconomico. Il sistema economico capitalistico non sarebbe mai riuscito, da solo, a risolvere tale crisi strutturale senza l'intervento dello Stato nell'economia che è entrato a pieno titolo nel mercato compensando l'eccesso di produzione con nuova domanda. Lo Stato, infatti, attraverso l'aumento costante ed esponenziale della spesa pubblica necessario a garantire servizi, prestazioni e diritti, diventava progressivamente il principale consumatore del sistema economico. La nuova funzione statale di redistribuzione del reddito tra le classi, di sostegno alla domanda globale e di stabilizzazione macroeconomica, dunque, non era solo il risultato di forti e importanti rivendicazioni politiche ma soprattutto il risultato di un contesto economico che pose le condizioni materiali affinché i diritti sociali potessero essere affermati in costituzione e svilupparsi durante tutto il XX secolo. Dottrina del Welfare e teoria keynesiana, insomma, assunsero la veste di Costituzione, coniugando Stato e mercato in diretta alternativa alla deriva socialista (in argomento: P. Koslowski (ed.), *The Theory of Capitalism in the German Economic Tradition: Historism, Ordo-Liberalism, Critical Theory, Solidarism*, Berlin, 2000; C. Joerges, *What is Left of the European Economic Constitution? A Melancholic Eulogy, in European Law Review*, 30,2005, 461 ss.). Quando, invece, gli Stati interventisti hanno iniziato a finanziare in misura sempre maggiore se stessi, il fenomeno è degenerato determinando lacune strutturali tra le entrate e le uscite dei bilanci statali. Sicché la crisi fiscale, in particolare, ha sgretolato dall'interno la costituzione economica interventista e, in epoca di globalizzazione, si è sommata all'effetto pandemico della circolazione del diritto, della deregulation, dell'arbitraggio tra sistemi giuridici e della competizione tra ordinamenti. Su tale evoluzione cfr. G. di Plinio, *Costituzione e scienza economica*, in *Il Politico*, vol. 74, n. 3, 2009, 168 ss. ma, per una ricostruzione teorica più ampia v. Id., *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1998.

[2] M. Luciani, *Sui diritti sociali*, *cit*., 118. Peraltro è stato evidenziato come l'eguaglianza sostanziale è essa stessa una forma di libertà, cfr. P. Häberle, *I diritti fondamentali nello Stato delle prestazioni*, in Id., *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo. Saggi*, Milano, 2003, 201.

[3] M. Mazziotti, *Lo spirito del diritto sociale nelle costituzioni e nelle leggi della Francia rivoluzionaria*, in *Arch. Giur. F. Serafini*, vol. CXLVII, 1954, 95. Basta prendere in considerazioni alcuni casi emblematici per averne la dimostrazione. Il diritto alla salute, ad esempio, tradizionalmente considerato come diritto sociale, presenta «aspetti comunemente ritenuti tipici di tali diritti (la pretesa che ha ad oggetto una prestazione) quando si presenta come diritto alle cure (gratuite o sotto costo) e aspetti tipici dei diritti di libertà (la pretesa che ha ad oggetto un'estensione) quando si presenta come diritto a non essere curato». Alle medesime conclusioni si giunge prendendo in considerazione i diritti di libertà. Alcuni di essi hanno poco senso senza un intervento pubblico che, apprestando strumenti adeguati per il loro esercizio, ne impedisca la riduzione a mera apparenza (caso tipico, la manifestazione del pensiero). Tutti i diritti di libertà richiedono in qualche modo un intervento sociale che ne istituzionalizzi la protezione, senza la quale resterebbero pretese astratte, di mero fatto, o prive di qualunque garanzia. Lo stesso diritto di difesa del diritto presuppone l'esistenza di un giudizio dinanzi ad una autorità imparziale e, quindi, l'apprestamento di mezzi concreti per il suo esercizio (giudici, aule, strutture amministrative), così, ancora, M. Luciani, *Sui diritti sociali*, *cit*., 121.

certo senso, predominante rispetto alle prestazioni tipicamente funzionali a garantire gli altri diritti di libertà.
Se è vero, dunque, che la distinzione conserva margini di utilità sotto il profilo storico-evolutivo e sotto il profilo economico-finanziario, è altrettanto vero che i confini sono sempre più labili, evanescenti e difficilmente tracciabili in maniera netta. E questo emerge in maniera ancor più evidente proprio con riferimento a quei diritti emergenti affrontati dai contributi di questa sessione, quali i diritti connessi alla digitalizzazione e all'intelligenza artificiale in campo sanitario, i diritti relativi all'autodeterminazione e al fine vita o i diritti energetici. Dove inizia e dove finisce la libertà (negativa) di autodeterminazione e dove comincia, parallelamente, il diritto ad ottenere le necessarie prestazioni sanitarie per esercitare tale libertà? In quali casi e in che misura l'ordinamento è chiamato a predisporre interventi positivi per garantire il diritto all'energia o il diritto a disporre dei nuovi strumenti che la tecnologia offre e che rapidamente si stanno affermando assumendo un ruolo determinante nella vita di ogni individuo? Sono solo alcuni degli interrogativi che pongono sotto stress i nuovi confini del sistema dei diritti sociali e dei diritti di libertà e che impongono di tornare ad una analisi alla luce dei principi fondamentali della Costituzione quali parametri ermeneutici rispetto a situazioni o fenomeni nuovi, certamente non immaginabili ai tempi in cui il catalogo dei diritti è stato concepito.
Nonostante affrontino temi diversi, i lavori di questa sessione condividono, a ben vedere, una medesima struttura problematica: tutti sollevano un interrogativo comune sul confine tra ciò che il legislatore può o deve liberamente consentire e ciò che, invece, può o deve tradursi in ruolo attivo dell'ordinamento, in prestazioni sociali da garantire. Tale problematica si lega inevitabilmente alle tensioni generate dalla scarsità delle risorse e chiama in causa la tenuta stessa del principio di uguaglianza sostanziale, specie in un contesto di potenziale differenziazione territoriale e sociale. È su queste linee comuni di analisi che è utile soffermarsi in questa breve introduzione.

2. Uguaglianza sostanziale e diritti emergenti. L'art. 3, secondo comma, Cost. è certamente una delle disposizioni più dense e significative dell'intera Carta costituzionale. L'impegno a rimuovere «gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana» investe una pluralità di aspetti e di contesti che si fa fatica a confinare. Si tratta, anche per questa ragione, di una norma che introduce nel testo costituzionale italiano una sorta di clausola di aggiornamento automatico delle responsabilità redistributive della Repubblica al mutare delle condizioni socio-economiche e, più in generale, di contesto. Essa non congela un assetto dato ma descrive un programma dinamico, la cui realizzazione è affidata certamente alla discrezionalità del legislatore ma impone un costante radicamento nei principi fondamentali della Costituzione nonché un continuo bilanciamento con l'intero sistema di diritti costituzionali[4], anche quelli che emergono dall'evoluzione sociale, economica e culturale.

[4] Ciò si deduce da una interpretazione dinamica ed evolutiva del principio di uguaglianza sulla quale cfr., tra i tanti, F. Ghera, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana e nel diritto comunitario*, Padova, 2003, *passim*; F. Oppenheim, *Uguaglianza* in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, 1990, 1196 ss.; L. Paladin, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965, 15 ss.; G.U. Rescigno, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in *Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Annuario Aic 1998, Atti del XIII Convegno annuale Trieste 17-18 dicembre 1998, Padova, 1999, 122 ss.; A. Cerri (voce), «*Uguaglianza*», in *Enc.*

Nei tre ambiti esaminati in questa sessione, il principio di uguaglianza sostanziale opera con modalità e intensità diverse, ma sempre come criterio di legittimità costituzionale degli interventi pubblici e come parametro di giudizio sulle omissioni del legislatore. Con particolare riferimento ai diritti energetici il contributo di Matteo Greco mostra con chiarezza come la povertà energetica, intesa come impossibilità o difficoltà ad accedere a servizi energetici essenziali che assicurino livelli di salute e di vita dignitosi, possa configurarsi come uno degli «ostacoli di ordine economico e sociale» la cui rimozione è compito alla Repubblica ai sensi dell'art. 3 Cost. Se, infatti, l'energia non può essere ricondotta ad oggetto di un autonomo diritto sociale per via della sua natura strumentale rispetto ad altri diritti, non di meno la sua disponibilità si rivela presupposto materiale indispensabile per l'effettivo esercizio di una pluralità di diritti sociali. La diseguale distribuzione nell'accesso all'energia, dunque, non costituisce soltanto un problema da rimettere all'esclusiva discrezionalità del legislatore ma pone importanti questioni di ordine costituzionale, specie in termini di eguaglianza sostanziale. Sotto questo profilo diviene fondamentale l'intervento legislativo statale che riconduca nel quadro dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) anche i diritti energetici in modo da fissare una soglia uniforme di «povertà energetica» al di sotto della quale non è possibile scendere.

Problemi analoghi di uguaglianza sostanziale ricorrono, sebbene con diversa declinazione, anche nel contributo di Chiara Finocchiaro, laddove la transizione digitale del sistema sanitario, necessaria ed opportuna sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità delle prestazioni, porta con sé il rischio di dar vita a nuove diseguaglianze se non è accompagnata da adeguate politiche di inclusione. In particolare, il problema del *digital divide* rischia di aggiungersi alle già esistenti disparità territoriali tra Nord e Sud del Paese, tra regioni dotate di infrastrutture avanzate e regioni strutturalmente svantaggiate. Il principio costituzionale di uguaglianza sostanziale, dunque, investe il tema dell'innovazione tecnologica e dell'intelligenza artificiale sotto numerosi profili che riguardano sia il diritto di accesso alle cure e alle prestazioni sanitarie, sancito dall'art. 32 Cost., sia il problema delle disparità territoriali in quanto il diritto alla salute non può essere compromesso dalla variabile geografica e di contesto socio-economico. Per cui anche le prestazioni sanitarie digitali rientrano a pieno titolo nel perimetro dei livelli essenziali delle prestazioni e, in particolare, dei livelli essenziali di assistenza (LEA) che, anche in questo caso, diventano la declinazione più concreta e sostanziale dell'eguaglianza.

La finalità comune dei LEP e dei LEA, in ultima analisi, è proprio quella di individuare un limite al «tasso di disuguaglianza» tollerabile dall'ordinamento[5]. L'essenza stessa dei LEP è stata ricondotta alla loro imprescindibile funzione di garanzia dell'unità del sistema dei diritti. I livelli essenziali non sono altro che «il nuovo nome dell'uguaglianza»[6] all'interno di un sistema istituzionale che, dopo la riforma del Titolo V del 2001, è caratterizzato da un livello

giur., Roma, 2005, 2 ss.; G. Silvestri, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Bari-Roma, 2014, 57; B. Caravita, *Oltre l'eguaglianza formale*, Padova, 1984, *passim*; A. Giorgis, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999, *passim*.

[5] G. Rossi, A. Benedetti, *La competenza statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2, 2002, 22.

[6] E. Balboni, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Evoluzione dei diritti sociali, sussidiarietà e società del benessere*, in E. Balboni, B. Baroni, A. Mattioni, G. Pastori (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2007, 27.

di autonomia regionale crescente, specie alla luce della possibile attuazione del regionalismo differenziato[7].

Come è stato autorevolmente affermato, la finalità di affidare alla competenza esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni «e la volontà di porre al riparo dalla discrezionale determinazione delle Regioni alcuni diritti, che non possono essere ridotti ad un livello inferiore a quello stabilito dal legislatore statale. L'implicito presupposto di questa scelta, evidentemente, e il collegamento tra livelli di godimento dei diritti, eguaglianza e cittadinanza, nel senso che la diminuzione della protezione di alcuni diritti oltre una certa soglia e interpretata come rottura del legame sociale che da vita alla cittadinanza»[8].

Anche la giurisprudenza costituzionale converge sulla comune finalità egalitaria che l'art. 117, c. 2, lett. m) Cost. persegue in quanto «attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto»[9]. Sulla base del principio di uguaglianza sostanziale, gli interventi finalizzati a rimuovere le disuguaglianze «di fatto» «esigono che la loro attuazione non possa subire difformità o deroghe in relazione alle diverse aree geografiche e politiche del Paese»[10].

Anche nella più recente sentenza n. 192/2024 la Corte riconduce alla disciplina sui LEP «un potere attribuito dalla Costituzione allo Stato al fine di conciliare l'uguaglianza delle persone con l'autonomia degli enti territoriali», rappresentando un contrappeso rispetto alla differenziazione e una «rete di protezione» che, attraverso la garanzia di un uguale godimento dei diritti civili e sociali in tutto il territorio nazionale, mira ad assicurare la realizzazione del principio di uguaglianza[11]. Il tema della garanzia dei livelli essenziali, dunque, è trasversale a tutti i diritti sociali, anche quelli emergenti che, pur non espressamente contemplati dalla Costituzione, in essa trovano diretto o indiretto fondamento.

Pertanto il discorso si estende anche nel campo del fine vita, dove la questione dell'uguaglianza si manifesta sotto una forma assai più spinosa in quanto il problema delle

---

[7] Sulla necessità «costituzionale» di dare attuazione all'autonomia differenziata sono particolarmente utili le riflessioni di P. Logroscino, *Il regionalismo differenziato: tra attuazione e resistenze. Introduzione generale*, in P. Logroscino, A. Nico, N. Pignatelli, R. Rodio, V. Tondi della Mura (a cura di), *Il regionalismo differenziato: tra attuazione e resistenze*, Napoli, 2024, 11 ss., cui si ricollega la necessità di definire livelli essenziali delle prestazioni, cfr. L. Castelli, *La (controversa) definizione dei LEP nel disegno di legge Calderoli di attuazione dell'autonomia differenziata*, in L. Cassetti, F. Fabrizzi, A. Morrone, F. Savastano, A. Sterpa (a cura di), *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Napoli, 2024, 1829 ss., in part. 1839.

[8] M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*, in *Pol. del diritto*, 3, 2002, 349. Sottolinea l'esigenza di uniformità sostanziale che si esprime in un livello di uguaglianza «senza distinzione di residenza» A. D'Aloia, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 6, 2003, 1109.

[9] Corte cost., sent. n. 88/2003, p.to 4 *cons. in diritto*, sulla quale v. anche A. Andronio, *I livelli essenziali delle prestazioni sanitarie nella sentenza della Corte costituzionale 13-27 marzo 2003, n. 88*, in *Federalismi.it*, 8, 2003.

[10] Corte cost., sent. n. 109/1993, p.to 2.2 *cons. in diritto*, in cui si precisa, altresì, che se fosse messa in pericolo l'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale «il rischio che le "azioni positive" si trasformino in fattori (aggiuntivi) di disparità di trattamento, non più giustificate dall'imperativo costituzionale di riequilibrare posizioni di svantaggio sociale legate alla condizione personale dell'essere donna, sarebbe di tutta evidenza». Sul punto cfr. anche A. Giorgis, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999, 162 ss.

[11] Corte cost. sent. n. 192 del 2024, p.to 14.1 *cons. in diritto*.

condizioni di accesso alle procedure medicalmente assistite si somma ai rischi della differenziazione territoriale nonché al delicato tema dell'ammissibilità di porre fine alla propria vita, a quali condizioni e limiti. In assenza di interventi legislativi statali, la giurisprudenza costituzionale ha svolto, sinora, un importante quanto innaturale ruolo di supplenza. A complicare il quadro si sono aggiunti gli interventi legislativi regionali di Toscana e Sardegna sui quali Francesco Paterniti si sofferma mettendo in luce come la frammentazione regionale di una disciplina che incide su atti di disposizione del proprio corpo non solo pone problemi di legittimità sul piano della ripartizione di competenze tra Stato e regioni ma rischia di produrre disparità tra cittadini residenti in Regioni diverse che certamente non possono essere consentite sul piano costituzionale. Il punto più profondo è che l'uguaglianza sostanziale, quando è in gioco una scelta dagli esiti irreversibili come quella che pone fine alla propria vita, impone necessariamente un intervento legislativo statale in grado di trovare il punto di equilibrio più coerente con i principi e i valori costituzionali e di garantire un trattamento uniforme su tutto il territorio nazionale.

3. Bilanciamento tra diritti e vincoli finanziari. Un altro profilo che interseca trasversalmente i contributi di questa sessione è quello del bilanciamento tra diritti e vincoli di bilancio, uno dei nodi teorici più controversi del costituzionalismo contemporaneo e, al tempo stesso, il terreno sul quale il legislatore e la giurisprudenza costituzionale sono chiamati costantemente ad operare scelte di grandissimo rilievo pratico. La formula tradizionale, secondo cui i diritti sociali sono diritti «condizionati» dalla disponibilità di risorse e quindi soggetti a un regime di garanzia attenuata rispetto ai diritti di libertà, è divenuta nel tempo sempre più problematica.

Il sistema di principi e regole della costituzione finanziaria[12] progressivamente entrati nell'ordinamento italiano, passando attraverso i vincoli comunitari e poi eurounitari,

[12] La costituzione finanziaria può essere considerata una «partizione» della costituzione economica e racchiude le politiche di bilancio in senso ampio (nei suoi sottoinsiemi e pertinenze, quali finanza comunitaria, politiche fiscali, politiche macroeconomiche e di spesa, procedure, finanze nazionali, diritto contabile pubblico), e infine incentivazioni, regolazioni, iniziativa pubblica, amministrazioni nazionali e subnazionali, servizi e politiche di welfare considerati sotto i profili del condizionamento finanziario e del rapporto risorse/risultati nel quadro delle politiche di stabilità e crescita (Cfr. G. di Plinio, *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1998, *passim*). Sullo stesso tema v. anche F. Bassanini, *Riflessioni sulla riforma della «Costituzione finanziaria»*, in *Quad. cost.*, 1993, 423 ss. Sul concetto di costituzione economica la dottrina è vastissima. A titolo meramente indicativo v. M.S. Giannini, *Relazione di sintesi*, in M. D'Antonio (a cura di), *La Costituzione economica. Prospettive di riforma dell'ordinamento economico*, Milano, 1985, 19 ss.; S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Bari, 2012, 299 ss.; G.U. Rescigno, *Costituzione economica*, in *Enc. Giur.*, Roma, 2001 ss.; M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, 374 ss.; G. Bianco, *Costituzione ed economia*, Torino, 1999, 1 ss. Lo stesso concetto di costituzione economica è stato oggetto di ampio dibattito. Cfr. L. Mengoni, *Forma giuridica e materia economica,* in *Diritto e valori, 1985, 165 ss.* 165, che intende la costituzione economica «come determinazione giuridica di un ordine dell'economia conforme a certi principi direttivi fissati nella Costituzione formale»; G. Abbamonte, *Brevi considerazioni di ordine generale sulla costituzione economica*, in C. Ferrari (a cura di), *La regolamentazione giuridica dell'attività economica*, Atti Convegno Torino, 13-15 giugno 1985, Milano, 1987, 274, che identifica la costituzione economica come quella parte della «Costituzione del 1948» che si occupa della «regolamentazione dei rapporti economici»; A. Rinella, *Le implicazioni del federalismo sulla Costituzione economica, con particolare riguardo all'art. 45, 1° comma Cost.,* in *Riv. trim. dir. pubbl.,* 1996, 11 ss., per il quale viene comunemente definita come Costituzione economica «quel complesso di norme (artt. 35-47) collocate nel titolo III della prima parte della nostra Carta costituzionale, che disciplina, per l'appunto, i rapporti economici»; R.

impongono di contenere i disavanzi statali e il debito pubblico entro limiti proporzionali al prodotto interno lordo (art. 126, c. 2, lett. b Tfue). Il nuovo corso avviato a Maastricht ha dato vita ad un sistema di *governance* nel quale la stabilità del bilancio e il principio di finanze pubbliche sane (artt. 119 e 126 Tfue) sono divenuti vincoli costituzionali prima in senso materiale e poi, con la legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012[13], in senso anche formale.
Nel campo dei diritti riconducibili alla sicurezza energetica, il problema del bilanciamento con le risorse disponibili e la sostenibilità finanziaria emerge con particolare evidenza, soprattutto perché si tratta di forme di tutela indirette. I bonus sociali per l'energia elettrica e il gas, il servizio di tutela della vulnerabilità, il reddito energetico sono misure che non trovano fondamento in un esplicito diritto sociale all'energia ma, non di meno, rispondono a un'esigenza costituzionalmente fondata, ossia quella di garantire condizioni minime di sicurezza energetica al fine di soddisfare bisogni primari, specie nei confronti di soggetti in stato di maggiore disagio o difficoltà. Tali misure, naturalmente, implicano costi per la finanza pubblica che, in alcuni casi, ricadono non solo sulla fiscalità generale ma anche più direttamente sul sistema delle imprese.
Il problema del legislatore, dunque, è duplice. Da un lato quello di conciliare la tutela dei diritti energetici con l'equilibrio della finanza pubblica e, dall'altro, individuare il corretto bilanciamento, nella ripartizione della spesa pubblica, tra tali diritti e altri diritti sociali «tradizionali» espressamente garantiti dalla Costituzione.
Con riferimento al tema del fine vita l'operazione di bilanciamento assume una dimensione di straordinaria complessità. Qui si confrontano, in tensione quasi irriducibile, il diritto alla vita – che la Corte costituzionale colloca in «posizione apicale nell'ambito dei diritti fondamentali della persona» – e il principio di autodeterminazione individuale, che trova fondamento negli artt. 2, 13 e 32 Cost. e che la giurisprudenza costituzionale ha progressivamente ampliato fino a ricomprendere il rifiuto di trattamenti sanitari, anche salvavita. La soluzione elaborata dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 242/2019 e la decriminalizzazione dell'aiuto al suicidio in presenza di determinate condizioni non equivale ancora al riconoscimento di un diritto soggettivo esigibile. La distinzione tra

Caranta, *Intervento pubblico nell'economia*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 2000, 374 ss., il quale designa «con l'espressione, ormai corrente, di Costituzione economica» le «disposizioni economiche contenute all'interno della nostra Costituzione, e segnatamente [gli] artt. 41 e seguenti del testo costituzionale»; L. Franzese, *Ordine economico e ordinamento giuridico. La sussidiarietà delle istituzioni*, Padova, 2004, 15, secondo cui la «c.d. Costituzione economica» è espressione che identifica la «disciplina dei rapporti economici contenuta nella Carta repubblicana».

[13] Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 23 aprile 2012 n. 95. Tale riforma costituzionale, come è noto, introduce al c. 1 dell'art. 81 la previsione in base alla quale «lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico» e il nuovo comma 2 consente il ricorso all'indebitamento «solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali». Allo stesso tempo, attraverso i nuovi artt. 97 e 119 Cost., il principio dell'equilibrio tra entrate e spese nel bilancio dello Stato è esteso anche ai bilanci delle autonomie regionali e locali. I presupposti teorici all'introduzione di vincoli sul governo della finanza pubblica sono rinvenibili nella letteratura economica e si basano fondamentalmente sulla circostanza che una situazione finanziaria di disequilibrio da parte di uno Stato che partecipa all'Unione economica e monetaria produce esternalità negative nei confronti di tutti gli altri Paesi aderenti (cfr. S. Momigliano, S. Zotteri, *Le regole di bilancio europee: il Patto di stabilità e crescita*, Banca d'Italia, Servizio Studi, Roma, 2005, 1 ss.; P. De Grauwe, *Economia dell'integrazione monetaria*, Bologna, 1993, 1 ss.; M. Buti, A. Sapir (a cura di), *La politica economica nell'Unione economica e monetaria europea*, Bologna, 1999, 1 ss.).

area di non punibilità e posizione giuridica attiva del paziente è carica di conseguenze sistematiche che pongono importanti interrogativi sul delicato passaggio tra una facoltà e un obbligo di prestazione da parte dell'ordinamento.
Il vincolo di bilancio, anche in questo specifico contesto in cui i costi della prestazione sono apparentemente e relativamente più bassi, incide comunque in modo significativo sul dibattito politico e istituzionale nell'ambito delle decisioni che riguardano l'allocazione delle risorse nel sistema sanitario. La mancanza di una legislazione statale in materia di fine vita presenta, dunque, una pluralità di conseguenze critiche sia sotto il profilo etico che finanziario. Alcune «fughe in avanti»degli interventi regionali in materia di fine vita, al di là della loro tenuta sotto il profilo della legittimità costituzionale, mostrano quanto sia indifferibile un intervento statale in grado di definire i confini del diritto a porre fine alla propria esistenza e, contemporaneamente, individuare il contenuto del diritto, i limiti e le condizioni del suo esercizio nonché le conseguenti prestazioni che possono essere poste a carico dell'ordinamento in un quadro di tendenziale uniformità sul territorio nazionale.
La difficoltà di costruire un consenso politico sul tema del fine vita, dunque, produce una serie di criticità in grado di entrare in conflitto anche con i principi fondamentali della Costituzione. Di fronte a tale prospettiva il ruolo di supplenza della Corte costituzionale o, ancor più, dei legislatori regionali rischiano di rivelarsi insufficienti se non addirittura dannosi perché le delicate operazioni di bilanciamento cui si è fatto cenno in queste pagine non possono che essere di competenza del legislatore statale.

4. Itinerari diversi e convergenze comuni. L'analisi di diritti emergenti e di nuove istanze sociali costituisce un banco di prova straordinario sul quale misurare la «tenuta» dei principi fondamentali della Costituzione, specie di fronte ad evidenti lacune legislative. Con particolare riferimento alla salute nell'era dell'intelligenza artificiale, al settore dell'energia e al fine vita, i relativi diritti sembrano seguire itinerari diversi attraverso i quali l'ordinamento costituzionale italiano si confronta con l'emersione di nuovi bisogni sociali, ciascuno con proprie specificità e caratteristiche. Tuttavia, ad una analisi più attenta, emerge una struttura problematica comune conseguenza del fatto che tali diritti non possono essere considerati in maniera isolata ma vanno necessariamente inseriti nel quadro dei principi fondamentali della Costituzione, per loro natura destinati a conservarsi tendenzialmente costanti nel tempo.
Il primo elemento comune, come si è visto, riguarda la tenuta della distinzione tra diritti di libertà e diritti sociali. Tanto la sicurezza energetica quanto la sanità digitale e il fine vita dimostrano come, nei diritti emergenti, la dimensione positiva e quella negativa della libertà si presentino non già come alternative, ma costantemente aggrovigliate: il diritto all'autodeterminazione nel fine vita non può prescindere dalle prestazioni sanitarie necessarie al suo esercizio; il diritto di accesso alle cure digitali presuppone infrastrutture e politiche di inclusione che ne costituiscono il presupposto materiale; il diritto all'energia, pur non potendo essere ricondotto a un autonomo diritto sociale costituzionalmente tipizzato, condiziona l'esercizio concreto di una pluralità di altre posizioni soggettive che, da un lato, impongono la garanzia delle libertà economiche e, dall'altro, richiedono l'intervento attivo dello Stato.
Un altro punto di convergenza muove dal principio di uguaglianza sostanziale, che opera in tutti e tre gli ambiti non come clausola di mera forma, ma come parametro di legittimità degli interventi pubblici e, soprattutto, delle omissioni del legislatore. È proprio l'assenza di una disciplina statale organica — particolarmente evidente nel caso del fine vita, ma riscontrabile anche nei profili di frammentazione regionale della sanità digitale e nella disomogeneità delle

misure di sostegno energetico — a rendere attuale e concreto il monito dell'art. 3, secondo comma, della Costituzione.
Allo stesso modo, anche il condizionamento finanziario dei diritti investe trasversalmente i tre ambiti con intensità diverse ma con una logica identica: il legislatore è chiamato a bilanciare l'espansione delle tutele con l'equilibrio della finanza pubblica, in un contesto nel quale i vincoli di bilancio, lungi dall'essere un dato meramente esterno e contingente, sono entrati a pieno titolo nel tessuto costituzionale. Un condizionamento che, tuttavia, non può tradursi in un alibi per l'inazione.
Infine il tema dell'uniformità delle prestazioni sul territorio nazionale e la necessità di individuare, anche con riferimento a nuovi diritti emergenti, un livello ritenuto essenziale. I casi della sanità digitale, dell'energia e del fine vita mostrano tutti i rischi di un «federalismo dei diritti» di fronte ai quali l'intervento legislativo statale diventa indispensabile per ricondurre la tutela dei diritti sociali entro binari di legittimità costituzionale.
A chiusura di queste brevi riflessioni un ultimo rilievo merita di essere svolto. Il ruolo di supplenza esercitato dalla Corte costituzionale si è rivelato indispensabile per colmare i vuoti legislativi e difendere saldamente i principi fondamentali dinanzi a diritti emergenti che spesso si impongono sulla scena sociale con sorprendente rapidità ma ciò determina un paradosso che investe il cuore stesso del principio di uguaglianza sostanziale. La giurisdizione costituzionale, infatti, per sua natura interviene in via incidentale, a fronte di singole fattispecie concrete, e non può sostituirsi ad una disciplina generale ed astratta capace di assicurare, fin da subito e su tutto il territorio nazionale, quella uniformità di trattamento che l'art. 3, Cost. impone.
Nell'intervallo che intercorre tra l'emersione del problema costituzionale fino alla definizione di una legge statale che dia attuazione ai principi costituzionali, si consuma spesso una disparità di fatto che neppure l'intervento più tempestivo della Corte costituzionale riesce interamente a colmare. La supplenza giudiziaria, insomma, è rimedio necessario ma strutturalmente parziale e insufficiente: la sua stessa esistenza segnala, più che risolvere, l'urgenza di un intervento legislativo.

Abstract. Il contributo costituisce l'analisi introduttiva di tre lavori in tema di diritti sociali emergenti, in particolare nell'ambito della sicurezza energetica, la sanità digitale e il fine vita, tentando di ricondurre tali diritti nel quadro dei principi fondamentali della Costituzione. Ne emerge, innanzitutto, la difficoltà di collocare rigidamente ognuno di questi nuovi diritti all'interno della tradizionale distinzione tra diritti di libertà e diritti sociali, in cui confini, peraltro, sono da tempo ritenuti labili se non addirittura inconsistenti. Allo stesso tempo, tuttavia, il principio di uguaglianza si dimostra ancora parametro fondamentale e trasversale di legittimità degli interventi legislativi, anche in ambiti di frontiera, specie alla luce del ruolo fondamentale (spesso anche di supplenza) che assume la giurisprudenza costituzionale. Compito del legislatore è dare attuazione ai principi e ai valori della Carta costituzionale dinanzi alle difficili sfide poste dal bilanciamento tra "vecchi" e "nuovi" diritti, tra la loro tutela e i vincoli di finanza pubblica, anche dinanzi ai possibili sviluppi dell'autonomia differenziata.

Abstract. This paper offers an introductory analysis of three studies on emerging social rights, focusing on energy security, digital healthcare, and end-of-life decisions, and seeks to situate these rights within the framework of the fundamental principles of the Constitution. It first highlights the difficulty of rigidly locating each of these new rights within the traditional dichotomy between liberty rights and social rights, a distinction whose boundaries have long been regarded as blurred, if not altogether untenable. At the same time, the

Issn 2421-0528

principle of equality proves to remain a fundamental and cross-cutting benchmark for assessing the legitimacy of legislative action, even in these frontier areas, particularly in light of the pivotal – and frequently supplementary – role played by constitutional case law. It falls to the legislature to give effect to the principles and values enshrined in the Constitution in addressing the difficult challenges posed by the balancing of "old" and "new" rights, between their protection and the constraints of public finance, not least in view of the possible developments of differentiated regional autonomy.

Parole chiave. Diritti sociali – uguaglianza sostanziale – autonomia differenziata – vincoli di bilancio – principi costituzionali.

Key words. Social rights – substantive equality – differentiated regional autonomy – budget constraints – constitutional principles.