

## **Il limite delle risorse disponibili nella tutela dei diritti delle persone vulnerabili**

di  
Cristina Equizi\*

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. La tutela dei soggetti vulnerabili. 3. La protezione delle vulnerabilità e i diritti sociali. 4. Equilibrio di bilancio o protezione dei diritti sociali? Gli orientamenti della Corte costituzionale. 5. Conclusioni.

### **1. Introduzione**

L'ultimo decennio di storia è stato segnato da due pesanti crisi, quella economica e quella pandemica, che hanno mostrato palesemente le "priorità costituzionali"<sup>1</sup> che non possono essere disattese. Dalla crisi economica, in particolare, sono emersi con maggiore evidenza i difficili equilibri nella convivenza tra la visione dell'ordinamento repubblicano che concepisce l'uguaglianza sostanziale come obiettivo primario e irrinunciabile del processo di attuazione costituzionale e le istanze del mercato, divenute costituzionalmente rilevanti a seguito della riforma costituzionale del 2012. Proprio in riferimento a queste ultime, le ragioni della disponibilità delle risorse e della compatibilità con i vincoli finanziari e di bilancio hanno imposto ai diritti sociali una più complicata collocazione nel quadro della sostenibilità e del bilanciamento con altri diritti e libertà costituzionali. Questo rapporto di difficile convivenza ha comportato, da un lato, una riorganizzazione ed un ridimensionamento del modello dello Stato sociale, incidendo in modo

---

\*Assegnista di ricerca in Diritto pubblico, Università degli Studi dell'Aquila.

<sup>1</sup> Cfr., L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2013. L'A. si interroga su quali debbano essere le priorità di spesa nella distribuzione delle risorse pubbliche. In tempo di crisi, l'unico "punto di riferimento" è offerto dalla Costituzione che deve continuare ad orientare le scelte pubbliche.

particolare sulla fruibilità dei diritti sociali; dall'altro, la determinazione di una scala di priorità sulla base della quale organizzare la distribuzione delle risorse limitate. È in questa prospettiva che trova spazio il tema della tutela dei diritti delle persone vulnerabili che a sua volta richiama l'idea di un intervento pubblico inteso a dare una risposta a quelle situazioni di eccezionale debolezza e minorità sociale, imprevedibili, che si pongono ai margini o al di fuori delle priorità politiche di allocazione delle risorse da destinare all'attuazione dei diritti sociali<sup>2</sup>.

Se precedentemente alla crisi finanziaria del 2008-2011 vi era la certezza di aiutare tutti coloro che si fossero trovati in situazioni di difficoltà e di vulnerabilità, oggi, ci troviamo, ancora, dinanzi al problema di operare una scelta valoriale tra le risorse disponibili ed il soddisfacimento dei diritti delle persone vulnerabili.

## 2. La tutela dei soggetti vulnerabili

La Costituzione pone particolare attenzione alle situazioni di bisogno meritevoli di un trattamento differenziato nel segno della pari dignità sociale e del pieno sviluppo della dignità umana, ne sono un esempio le norme costituzionali che intervengono con la previsione di tutele speciali per situazioni che denotano assonanze con la vulnerabilità<sup>3</sup>. Tutte previsioni che affrontano situazioni personali e condizioni materiali di debolezza e svantaggio per il tramite di interventi specifici di salvaguardia e sostegno da parte del potere pubblico, in ossequio ai doveri inderogabili di solidarietà e con una visione prospettica di eguaglianza reale e sostanziale<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> P. SCARLATTI, *I diritti delle persone vulnerabili*, Napoli, 2022, 20, cui add. P. SCARLATTI, *Soggetti deboli, Costituzione ed istanze della vulnerabilità*, in *Riv. Gruppodipisa*, 1/2023, 270.

<sup>3</sup> Oltre agli articoli 2 e 3 della Costituzione si pensi alle previsioni poste dall'art. 32 sulle cure gratuite nei confronti degli indigenti, alla garanzia dell'accesso alla giustizia ai non abbienti imposta allo Stato dall'art. 24 Cost; alla necessità di rendere effettivo il diritto di raggiungere i gradi più elevati degli studi da parte dei capaci e meritevoli seppur privi di mezzi (art. 34 Cost.). Cfr., F. PIZZOLATO, *Gli argini costituzionali alla delimitazione della vulnerabilità*, in *Ars interpretandi*, 2/2019, 25 ss.

<sup>4</sup> P. SCARLATTI, *Soggetti deboli, Costituzione ed istanze della vulnerabilità*, cit., 268; v. anche G. AMATO, *La sostenibilità verso i soggetti deboli nella Costituzione della Repubblica*, relazione al 70° Convegno nazionale dell'Unione giuristi cattolici italiani "Gli ultimi. La tutela giuridica dei soggetti deboli", Roma, 9-11 dicembre 2021.

La Costituzione conferisce massima tutela ai diritti fondamentali<sup>5</sup> dichiarandoli inviolabili ed obbligando ogni potere dello Stato alla loro immediata osservanza. A tale garanzia si riconduce un'immediata pretesa giuridica alla integrità degli interessi ricadenti nella sfera materiale di un singolo diritto che si riconoscono illegittimamente pregiudicati<sup>6</sup>.

Nell'uso corrente, "diritti umani", "diritti inviolabili", "diritti costituzionali" e "diritti fondamentali" sono utilizzati come termini equivalenti e stanno ad indicare diritti che dovrebbero essere riconosciuti ad ogni individuo in quanto tale<sup>7</sup>. L'art. 2 Cost.<sup>8</sup> utilizza l'espressione "diritti inviolabili dell'uomo" di cui riconosce sia la

---

<sup>5</sup> V. BALDINI, *Che cosa è un diritto fondamentale*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2016, 1. Cfr., V. ONIDA, *La Costituzione. La legge fondamentale della Repubblica*, 2017, Bologna, 57, afferma che «la parola chiave è "diritti inviolabili". Spesso si parla di diritti "fondamentali", anche se la Costituzione usa questo termine solo occasionalmente (es: riconoscendo la salute "come fondamentale diritto dell'individuo": art. 32, primo comma)»; A. RUGGERI, *Cosa sono i diritti fondamentali e da chi e come se ne può avere tutela*, in *Riv. Gruppodipisa*, 2/2016, 2 ss., afferma che "i diritti "fondamentali", quali previsti da questo o quell'ordinamento positivo, si pongono quale species del genus diritti "umani", come questi ultimi sono usualmente chiamati". L. FERRAJOLI, *Una definizione del concetto di diritti fondamentali*, in *ristretti.it*. Si tratta di una «definizione formale o strutturale, nel senso che prescinde dalla natura degli interessi e dei bisogni tutelati con il loro riconoscimento quali diritti fondamentali, e si basa unicamente sul carattere universale della loro imputazione: inteso «universale» nel senso puramente logico e avalutativo della quantificazione universale della classe dei soggetti che ne sono titolari». Secondo la definizione proposta di "diritti fondamentali", l'A. fonda quattro diverse tesi, "essenziali ad una teoria della democrazia costituzionale", 3 ss.

<sup>6</sup> L. FERRAJOLI, *Una definizione del concetto di diritti fondamentali*, cit., 3; V. BALDINI, *Che cosa è un diritto fondamentale*, cit., 5.

<sup>7</sup> Corte cost., *I Diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*. Relazione predisposta in occasione dell'incontro della delegazione della Corte costituzionale con il Tribunale costituzionale della Repubblica di Polonia, Varsavia, 30 marzo 2006, 1. Il riconoscimento dei diritti fondamentali della Costituzione è uno degli elementi caratterizzanti lo Stato di diritto: essi trovano le loro garanzie nella "rigidità" della Costituzione e nel controllo di costituzionalità delle leggi affidato alla Corte costituzionale. Si evince come i diritti fondamentali non solo costituiscono i supremi principi dell'ordinamento costituzionale, ma qualificano altresì la stessa struttura democratica dello Stato, la quale verrebbe sovvertita qualora questi fossero diminuiti, decurtati o violati.

<sup>8</sup> «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». A tal riguardo, la giurisprudenza della Corte non ha mai chiarito *ex professo* se tale disposizione costituisca una clausola "chiusa", nel qual caso essa si porrebbe quale norma di principio sostanziata unicamente dal rinvio ai successivi singoli diritti nominati dalla Costituzione, ovvero debba intendersi quale clausola "aperta", tramite cui si consentirebbe l'enucleazione di "nuovi diritti", quelli provenienti dai bisogni storicamente emergenti nel progresso e nell'evoluzione della coscienza sociale. Rimane, comunque, fermo che la Corte, qualora sia chiamata in un giudizio di legittimità costituzionale ad esaminare l'ambito di applicazione di una libertà fondamentale ad una determinata fattispecie, non può

dimensione individuale (“come singolo”) sia quella associativa (“nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità”) e pone fra i principi fondamentali della Costituzione repubblicana anche l’adempimento ai “doveri inderogabili”, fondati a loro volta sul principio di solidarietà<sup>9</sup>. Anche i diritti sociali vengono definiti come diritti inviolabili<sup>10</sup> e irretrattabili della persona<sup>11</sup> ed essi, in senso oggettivo, rappresentano l’insieme delle norme attraverso cui lo Stato attua la sua funzione equilibratrice e moderatrice delle disparità sociali, ed in senso soggettivo, il diritto generale di ciascun cittadino a partecipare ai benefici della vita associata, sostanziandosi in specifici diritti a determinate prestazioni da parte dei pubblici poteri<sup>12</sup> stante la connotazione universalistica dei diritti sociali, indirizzata alla tutela dei soggetti più deboli. Sotto questo profilo, la tematica della tutela costituzionale dei soggetti deboli ha incontrato nell’affermazione dei diritti sociali un aspetto essenziale che ha contribuito, più in generale, alla definizione della stessa ragion d’essere dello Stato sociale<sup>13</sup>.

---

omettere di considerare se il profilo del parametro di costituzionalità evocato introduca un nuovo aspetto di un principio fondamentale, suscettibile o meno di autonoma considerazione e di autonoma garanzia giurisdizionale (Corte cost. *cit.*) In Dottrina non sono mancate posizioni contrastanti: A. PACE ritiene che l’art. 2 Cost., pone la centralità non della “persona umana” astrattamente considerata, ma dei “diritti umani”, corrispondenti a specifiche situazioni soggettive (la pari dignità umana, la libertà personale...) le quali trovano nelle singole disposizioni costituzionali il relativo contenuto. Posizione opposta quella di A. BARBERA che invece ritiene che l’art. 2 Cost. non sia affatto una “norma di chiusura” (riassuntiva di tutti i diritti fondamentali tutelati espressamente dalla Costituzione), ma piuttosto una norma di espressione di una protezione del valore della persona umana e pertanto una “norma di apertura” ad altre libertà non espressamente tutelate dal testo costituzionale. L’art. 2 Cost. viene così a porre una “clausola a fattispecie aperta”. Così, Corte cost., *I Diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte costituzionale, cit.*

<sup>9</sup> F. POLITI, *Libertà costituzionali e diritti fondamentali. Casi e materiali. Un itinerario giurisprudenziale*, Torino, 2021, 9 ss.

<sup>10</sup> Sul riconoscimento dei diritti sociali come diritti inviolabili cfr., C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996, 351 ss. In particolare, l’A. (riprendendo l’analisi di F. MODUGNO, *I “nuovi diritti” nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995) ricorda come «a giudizio della Consulta anche i diritti sociali possono assurgere, al pari dei diritti fondamentali individuali, al rango di “diritti inviolabili e irretrattabili della persona, in quanto espressione di valori o principi costituzionali supremi».

<sup>11</sup> M. AINIS, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, 34.

<sup>12</sup> M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Diritti sociali, ad vocem*, in *Enc. Giur.*, vol. XII, Milano, 1961, par. 2. Cfr., B. GUASTAFERRO, *La “partecipazione ai beni vitali”: i diritti tra principio di eguaglianza sostanziale, economia sociale di mercato e solidarietà*, in *Riv. AIC.*, 3/2021, 159.

<sup>13</sup> P. SCARLATTI, *I diritti delle persone vulnerabili, cit.*, 15.

Il fondamento dei diritti sociali è dato dal principio di eguaglianza formale (art. 3, primo comma) e dal principio personalista (art. 2) il quale richiede che ogni uomo, in qualunque posizione sociale si trovi inizialmente, debba essere posto nella condizione di avere pari opportunità di autorealizzazione (...) e, quindi, pari *chances* di godere effettivamente delle libertà costituzionalmente garantite<sup>14</sup>. Solidarietà e uguaglianza, dunque, concorrono a mettere al centro dell'ordinamento giuridico il soggetto debole, cioè la persona che versa in condizione di svantaggio, o di vulnerabilità, al fine di porre rimedio alle disuguaglianze di fatto<sup>15</sup>.

Il concetto di vulnerabilità è stato richiamato in modo assiduo nelle fonti normative soprattutto nel periodo di pandemia, crescendo di pari passo con la diffusione della vulnerabilità nella società. La stessa legge di bilancio 2022 (l. 30 dicembre 2021, n. 234) ha precisato che *"I livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS)"* servono a *"garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità"* (art. 1, comma 159), chiarendo in questo modo lo stretto collegamento fra alcune condizioni personali e sociali e l'impegno dello Stato ad intervenire<sup>16</sup>. In questi ultimi anni si sta assistendo ad una proliferazione di diverse forme di vulnerabilità della persona, legate alle caratteristiche dell'essere umano così come a situazioni contingenti in cui può venire a trovarsi.

---

<sup>14</sup> C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, cit. 360-361. Sul punto Cfr., A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. Dir.*, XII, Milano, 1964, 802 ss. La Corte cost., nella sentenza n. 286 del 1987 ha riconosciuto l'esistenza di un *"interesse della collettività alla liberazione di ogni cittadino dal bisogno ed alla garanzia di quelle minime condizioni economiche e sociali che consentano l'effettivo godimento dei diritti civili e politici"*. F. POLITI, *Libertà costituzionali*, cit., 33, in tal senso afferma che *«se i diritti sociali perseguono l'affermazione di una sostanziale uguaglianza al fine di rendere effettivo, da parte di ogni individuo, il godimento delle singole libertà, al tempo stesso il richiamo alla dignità umana evidenzia che solo affrancato dai primari bisogni l'individuo può (godere appieno delle libertà e dunque) partecipare alla vita sociale e politica»*.

<sup>15</sup> F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, 2016, 12.

<sup>16</sup> M. LUCIANI, *Le persone con vulnerabilità e la Costituzione*, intervento alla *Lectio magistralis* del Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo, Prof. Robert Spano, *Diritti umani e persone vulnerabili*, Roma, 22 aprile 2022, 5, disponibile su [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/roma\\_2022-persone\\_vulnerabili\\_-\\_massimo\\_luciani\\_20220503170920.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/roma_2022-persone_vulnerabili_-_massimo_luciani_20220503170920.pdf).

### 3. La protezione delle vulnerabilità e i diritti sociali

I diritti sociali, che mirano ad ottenere l'intervento dell'autorità pubblica per soddisfare le essenziali esigenze dei cittadini, trovano la loro giustificazione teorica nel concetto di "liberazione da determinate forme di privazione"<sup>17</sup> avendo lo scopo di realizzare forme più elevate di eguaglianza<sup>18</sup>.

Essi si pongono come "strumenti sia per assicurare il pieno godimento delle libertà tradizionali, sia per realizzare il cosiddetto principio di eguaglianza sostanziale"<sup>19</sup>, infatti a questi viene assegnata una "funzione equilibratrice e moderatrice delle disparità sociali, allo scopo di assicurare l'eguaglianza delle situazioni, malgrado la differenza delle fortune"<sup>20</sup>.

Nati inizialmente non come diritti di tutti, ma come diritti dei pochi e dei molti – poiché indirizzati a rimuovere l'ingiustizia e la diseguaglianza nella condizione di partenza –, i diritti sociali sono diventati "diritti di tutti" successivamente alla universalizzazione dei servizi di protezione sociale<sup>21</sup>.

La Corte costituzionale ha offerto a questi una piena protezione di livello costituzionale chiamandoli a condividere "lo statuto tipico dei diritti fondamentali tanto sotto il profilo dell'efficacia, quanto sotto quello del valore giuridico": sotto

---

<sup>17</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., 805.

<sup>18</sup> C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale*, cit., 354.

<sup>19</sup> E. CHELI, *Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Le ragioni del diritto* (Scritti in onore di L. Mengioni), III, Milano, 1995, 1774.

<sup>20</sup> M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, in *Enc. Dir.*, XII, Milano, 1964, 802 ss. Per l'A. i diritti sociali devono intendersi come il «diritto generale di ciascun cittadino a partecipare ai benefici della vita associata, il quale si rinfrange in specifici diritti a determinate prestazioni, dirette o indirette, da parte dei poteri pubblici». Cfr., C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale*, cit., 351.

<sup>21</sup> Per il processo storico di formazione dello Stato sociale, si cfr., C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale*, cit., 336 ss.; A.M. SANDULLI, *Verso lo Stato sociale consolidando la democrazia (frammenti di idee)*, in *Nord e Sud*, 1963; M.S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, I, Milano, 1977, 141 ss.; L. CARLASSARE, *La "dichiarazione dei diritti" del 1789 e il suo valore attuale*, in AA.VV., *Principi dell'89 e Costituzione democratica*, L. Carllassare (a cura di), Padova, 1991, 25 ss.; P. HÄBERLE, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, P. Ridola (a cura di), Roma, 1993; A. PREDIERI, *Un diritto solidarista contro le diseconomie esterne*, in *Studi e Informazioni – Riv. Trim. sul governo dell'economia*, 1993, 3; G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Manuale di diritto pubblico*, G. Amato - A. Barbera (a cura di), Bologna, 1994, 24 ss.

quest'ultimo aspetto, essi sono diritti irrinunciabili, inalienabili, indisponibili e intrasmissibili. Sotto il primo profilo, invece, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto "ai diritti sociali fondamentali la stessa efficacia riconosciuta ai classici diritti di libertà costituzionale"<sup>22</sup>, favorendo in tal modo una tendenza alla generalizzazione della protezione.

Fra i diritti sociali previsti in Costituzione si propone una distinzione tra i cc.dd. diritti originari o incondizionati e quelli derivati o condizionati<sup>23</sup>, intendendo per i primi quelli che sono direttamente azionabili nei confronti della controparte, pubblica o privata (es. art. 32, secondo co. Cost.); e per i secondi quelli per i quali il godimento dipende dall'esistenza di un'organizzazione idonea all'erogazione delle prestazioni e che necessitano dell'intervento legislativo (es. art. 38 Cost.)<sup>24</sup>. Pertanto, i diritti sociali condizionati si configurano come pretese direttamente azionabili e giudizialmente difendibili<sup>25</sup> solo attraverso l'esistenza delle condizioni prestabilite dal legislatore per il loro godimento. Ciononostante, l'eventuale assenza del presupposto condizionante non elimina la garanzia di quei diritti, essendo già stabilita in Costituzione e non potendo essere negata "a pena della sostanziale vanificazione di tali diritti come diritti costituzionali"<sup>26</sup>.

La giurisprudenza costituzionale ha affermato, riguardo ai diritti sociali condizionati, che essi sono valori costituzionali primari e come tali assurgono al

---

<sup>22</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., 32.

<sup>23</sup> Distinzioni operate da: A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., 30, che fa riferimento ai "diritti costituzionali condizionati", cfr. C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in AA.VV., *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, A. Ruggieri (a cura di), Torino, 1994, 548 ss., che richiama a sua volta per il concetto di "diritti condizionati" F. MERUSI, *I servizi pubblici degli anni Ottanta (1984)*, in *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990, 30; E. CHELI, *Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella Costituzione italiana*, cit., opera invece una distinzione tra norme programmatiche, dirette solo ad indirizzare l'azione futura del legislatore, norme vincolanti condizionate o ad applicazione differita e norme immediatamente vincolanti o ad applicazione immediata.

<sup>24</sup> C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale*, cit., 367 ss. Per l'*interpositio legislatoris* cfr. F. POLITI, *Libertà costituzionali e diritti fondamentali. Casi e materiali. Un itinerario giurisprudenziale*, cit., 277 ss.

<sup>25</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., 31.

<sup>26</sup> *Ibidem*. Spetta, inoltre, alla Corte costituzionale sindacare l'attività legislativa, allorché il legislatore "non abbia usato la dovuta ragionevolezza nel ponderare l'attuazione dei diritti stessi all'interno del bilanciamento con gli altri interessi primari garantiti dalla Costituzione e con le imprescindibili esigenze di bilancio".

rango di inviolabili. Proprio sotto questo profilo, la tematica della tutela dei soggetti deboli si incrocia con quella delle persone vulnerabili dimostrando, in questo modo, l'assonanza in relazione all'accezione in senso sostanziale del principio costituzionale di eguaglianza<sup>27</sup>, al principio personalistico attinente agli interventi a tutela dei soggetti più deboli così come il trattamento riservato ai soggetti vulnerabili ed, infine, alla visione solidaristica che lega la nozione di vulnerabilità e dei diritti delle persone vulnerabili alla matrice originaria dei diritti sociali<sup>28</sup>. Tuttavia, bisogna constatare che il concetto di vulnerabilità, a differenza della nozione di soggetto debole, nasce e si afferma grazie all'attività creatrice delle Corti dei diritti al fine di assicurare una protezione più incisiva a forme di svantaggio e debolezza non predeterminabili in astratto<sup>29</sup>. Per questo motivo il tema della tutela dei diritti delle persone vulnerabili è più ampio di quello della tutela dei soggetti deboli (all'interno della quale troviamo la proiezione dei diritti sociali).

Ciononostante, la tutela dei diritti delle persone vulnerabili, così come quella dei soggetti deboli, viene a scontrarsi con le rigide regole di equilibrio di bilancio introdotte a livello costituzionale nel 2012 a seguito della grave crisi economica.

#### **4. Equilibrio di bilancio o protezione dei diritti sociali? Gli orientamenti della Corte costituzionale**

La tensione tra il rispetto, da un lato, degli equilibri economico-finanziari dello Stato e degli altri livelli di governo sancito con l'introduzione del principio di equilibrio di bilancio in Costituzione, e la garanzia, dall'altro, delle prestazioni sociali legate alla disponibilità di risorse economiche, ha di fatto segnato una

---

<sup>27</sup> In questo senso, G. SERGES, *Vulnerabilità, soggetti "deboli" e giustizia costituzionale*, in C. SEVERINO, I. ALCARAZ (dir.), *Systèmes de contrôle de constitutionnalité par voie incidente et protection des personnes en situation de vulnérabilité. Approche de droit comparé*, Aix-en-Provence 2021, 169-170.

<sup>28</sup> P. SCARLATTI, *I diritti delle persone vulnerabili*, cit., 15.

<sup>29</sup> P. SCARLATTI, *op. ult. cit.*, 15; ID. *Soggetti deboli, Costituzione ed istanze della vulnerabilità*, cit., 271.

tendenza di inesorabile restringimento della garanzia dei diritti sociali<sup>30</sup>. Tuttavia, nonostante le difficoltà prodotte dalle crisi che negli anni si susseguono, la tutela di tali diritti è fondamentale anche se condizionata dalla possibilità di disporre di risorse per la loro attuazione. I diritti sociali, infatti, sono *diritti* costituzionali e ad essi, come ha ricordato la Corte costituzionale «*si deve conferire il massimo di effettività*»<sup>31</sup>; questo è uno dei fondamentali tratti distintivi della nostra Costituzione<sup>32</sup>.

La loro stessa natura condizionata è sottoposta a dei limiti, infatti, bisogna verificare se sussista un nucleo di soddisfacimento dei diritti sociali che debba essere sempre garantito<sup>33</sup>. La sussistenza di un simile nucleo appare avallata in maniera costante dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Essa, infatti, sin dagli anni Ottanta è ricorsa alla nozione del «*contenuto minimo essenziale*» dei diritti sociali, nozione che, poi, è in parte confluita nei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali<sup>34</sup>. Non meraviglia, dunque, che in difesa dei diritti sociali i giudici, di fronte a norme in contrasto con i principi che li garantiscono, abbiano fatto ricorso ad una interpretazione costituzionalmente orientata, privilegiando i valori di fondo rispetto ai limiti di bilancio<sup>35</sup>. Ogni decisione al riguardo andrebbe quanto meno *bilanciata* con altri interessi costituzionalmente tutelati essendo indiscusso che i diritti sociali, nella configurazione che dà la Costituzione, come si è visto, non differiscono affatto dai tradizionali diritti di libertà, intesi come diritti soggettivi<sup>36</sup>.

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, 19.

<sup>31</sup> Corte cost., sent. n. 90 del 1992.

<sup>32</sup> L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015, 147 ss.

<sup>33</sup> Corte cost., Servizio studi, (a cura di) C. Marchese, *Diritti sociali e vincoli di bilancio*, 2015, 10.

<sup>34</sup> Corte cost., Servizio studi, *Diritti sociali e vincoli di bilancio*, cit., 14.

<sup>35</sup> L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, cit., 147. Cfr., G. GRASSO, *Crisi economico-finanziaria, globalizzazione, teoria dei cicli funzionali (in margine a «la separazione dei poteri» di Gaetano Silvestri)*, in *Rivista AIC*, 2/2015; F. GALLO, *Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, Audizione presso la commissione per l'attuazione del federalismo fiscale della Camera dei deputati sul tema «*Federalismo fiscale e vincolo del pareggio di bilancio*», 30 ottobre 2014;

<sup>36</sup> L. CARLASSARE, *op.ult.cit.* 147 ss.; P. CARETTI, *Considerazioni conclusive*, Convegno annuale dell'associazione Gruppo di Pisa, *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. il ruolo della giurisprudenza*, Trapani, 8-9 giugno, 2012, in *Riv. Giurprudipisa*, 3/2012.

Se da una parte si riscontra il chiaro consenso sulla necessità di offrire una maggiore protezione dei diritti fondamentali di chi versa in situazioni di debolezza, dall'altra parte, nel tempo, è emersa una sempre di più diffusa preoccupazione sulla sostenibilità degli oneri finanziari derivanti da interventi, legislativi o giurisdizionali, per garantirne e promuoverne la tutela<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> F. DONATI, *Uguaglianza, diritti umani e vincoli di bilancio*, in *Federalismi.it*, 21/2018, 2. Due sentenze della Corte costituzionale risultano essere emblematiche per ciò che concerne un particolare indirizzo della giurisprudenza sul rapporto tra risorse economiche e diritti: la n. 10 e la n. 70 del 2015. La prima, sull'illegittimità della cd. *Robin Hood Tax*, ha sollevato grande clamore perché con essa la Corte, per la prima volta, ha attribuito al principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio un significato prescrittivo tanto forte, da giustificare la delimitazione solo *pro-futuro* degli effetti della sentenza di accoglimento. La questione verteva sulla legittimità della norma (art. 81, commi 16-17-18, d.l. n. 112 del 2008) che ha addossato su determinati operatori dei settori, energetico e petrolifero, una addizionale IRES, allo scopo di colpire gli eventuali "sovra-profitti" dovuti al rialzo del prezzo del barile. La Corte ha ritenuto tale disciplina illegittima, perché lesiva del principio di uguaglianza in materia di imposizione tributaria (artt. 3 e 53 Cost.), stante l'incongruità dei mezzi approntati dal legislatore rispetto allo scopo perseguito. La Corte ha tuttavia rilevato che l'imposizione in oggetto, sebbene illegittima, ha permesso allo Stato di incamerare un rilevante importo: la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata, attraverso una sentenza con effetti retroattivi, avrebbe comportato l'obbligo per lo Stato di restituire l'imposta indebitamente percepita, determinando con ciò un nuovo onere idoneo ad incidere sull'equilibrio di bilancio garantito dall'art. 81 Cost. L'impatto macroeconomico delle restituzioni dei versamenti tributari connesse alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma in questione, osserva la Corte, determinerebbe «*uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.) e, in particolare, delle previsioni annuali e pluriennali indicate nelle leggi di stabilità in cui tale entrata è stata considerata a regime*». La Corte ha quindi stabilito che gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità riguardano soltanto le situazioni giuridiche sorte in data successiva alla data di pubblicazione della sentenza nella Gazzetta Ufficiale. Conseguentemente, gli operatori che hanno avviato il giudizio nel cui ambito è stata sollevata la questione di costituzionalità non potranno ripetere le imposte versate sulla base della norma dichiarata incostituzionale. Con questa decisione la Corte, in ossequio all'esigenza di salvaguardare il principio del pareggio del bilancio, ha finito per sacrificare quello che la stessa Corte costituzionale ha in passato considerato come un diritto fondamentale ascrivibile ai "controlimiti" al primato del diritto dell'Unione europea: il diritto ad avvalersi degli effetti della pronuncia incidentale sulla validità della norma applicabile nel giudizio.

Dopo pochi mesi, la sentenza sulla *Robin Tax*, è intervenuta la seconda sentenza, la n. 70 del 2015, con la quale la stessa Corte, ha dichiarato l'incostituzionalità della disciplina che limitava l'adeguamento al costo della vita delle pensioni di importo superiore al triplo del minimo, addossando a carico dell'erario un onere calcolato nell'ordine di 20 miliardi di euro. Autorevole dottrina ha ritenuto la sentenza una "svolta" di assoluto rilievo nella giurisprudenza costituzionale, perché ha attribuito al principio di equilibrio di bilancio sancito dall'art. 81 Cost. un ruolo decisivo nel bilanciamento di valori coinvolti nel giudizio di costituzionalità. Il principio di equilibrio di bilancio rappresenta un «*vincolo costituzionale per i legislatori, i governi, le pubbliche amministrazioni dello stato ordinamento, un vincolo che trova legittimazione e fondamento*

Il principio enunciato dall'art. 81 Cost., novellato nel 2012<sup>38</sup>, non può imporsi come fosse l'unico esistente, infatti, la Corte costituzionale ha affermato che «*tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione e non è possibile individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri*». Se così non fosse, uno dei diritti «*diverrebbe 'tiranno' nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona*»<sup>39</sup>. Qui non siamo di fronte ad una concorrenza nel contenuto dei diritti ma ad una concorrenza fra il contenuto dei diritti e la regolazione dei mezzi<sup>40</sup>. È dunque possibile, anzi doveroso, fare ricorso ai criteri proposti per eliminare o superare, attraverso il bilanciamento, l'incompatibilità fra principi concorrenti sacrificando ciascuno nella misura minore possibile<sup>41</sup>.

In materia di diritti sociali la discrezionalità del legislatore non ha carattere assoluto e trova un limite invalicabile nel rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati<sup>42</sup>. La linea di politica economica è indicata dalla

---

*nel procedimento d'integrazione europea e, quindi, nei parametri stabiliti dalle istituzioni europee*». Pertanto, «*la tutela dei diritti fondamentali deve essere costruita teoricamente e implementata in concreto considerando le dinamiche economico-finanziarie come variabili dipendenti e condizionanti*». Cfr., A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quad. cost.*, 595 ss.

<sup>38</sup> La riforma costituzionale del 2012, intervenuta con la legge costituzionale n. 1, nell'introdurre con il nuovo art. 81 il principio del pareggio di bilancio, ha imposto vincoli più stringenti e puntuali in materia di bilancio, contabilità pubblica e stabilità finanziaria, fissando regole in materia anche per le Regioni e gli enti locali, attraverso la modifica degli artt. 117 e 119 cost.

<sup>39</sup> Corte cost., sent. n. 85 del 2013. Cfr., F. GALLO, *Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, cit., 2.1 e 2.2.; L. CARLASSARE, *op. ult. cit.*, 149.

<sup>40</sup> L. CARLASSARE, *loc. ult. cit.*; cfr. R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano 1992, 30ss., 52 ss.

<sup>41</sup> L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, cit., 149 ss.

<sup>42</sup> Di «*limite invalicabile all'intervento normativo discrezionale del legislatore*» ha parlato la Corte, dichiarando illegittime le norme che hanno eliminato «*uno degli strumenti attraverso i quali è reso effettivo il diritto fondamentale all'istruzione del disabile grave*»: sent. n. 80/2010 dove richiama altre precedenti: nn. 251/2008 e 226/2000. Della giurisprudenza meno vicina basta ricordare la sent. n. 160/1974, che ha ribadito come all'art. 38, secondo comma, Cost. «*il costituente ha voluto, a maggiore garanzia e tutela, costituzionalizzare la previdenza e le assicurazioni sociali, attraverso un esplicito e netto riconoscimento del dovere dello Stato a provvedervi e del diritto del lavoratore ad esigere che si provveda con mezzi adeguati alle sue esigenze di vita*», e ha richiamato la sent. n. 80 del 1971 che definisce l'art. 38 «*norma giuridicamente imperante atta a creare veri e propri diritti di gran prestazione, il cui carattere precettivo non viene meno per il fatto che destinatario della norma sia lo Stato, il quale è vincolato ad operare, con organi ed istituti predisposti o da esso integrati, nel settore della disciplina dei rapporti sociali assicurativi nel senso voluto dalla Costituzione*». Il che «*necessariamente*

Costituzione e non è nella libera scelta del legislatore sacrificare alcuni diritti<sup>43</sup>, tanto più in tempo di crisi quando si fa più rigoroso e stringente l'obbligo di impiegare le risorse disponibili secondo le priorità indicate dalla Costituzione<sup>44</sup>.

A tal riguardo la Corte costituzionale ha evidenziato che dare effettività ad un diritto sociale «rientra in finalità costituzionalmente protette» che «rispondono a finalità sociali di particolare pregio costituzionale, in quanto tendenti a dare il massimo di effettività alla garanzia del diritto sociale»<sup>45</sup>.

La stessa Corte costituzionale più volte ha affermato la possibilità di limitare i diritti sociali sia da un punto di vista soggettivo, in favore di altri interessi costituzionalmente protetti, in nome del bilanciamento, sia da un punto di vista oggettivo, in quanto condizionati dalla reale ed obiettiva possibilità di disporre delle risorse necessarie<sup>46</sup>. La scarsità delle risorse e la situazione di prolungato deficit hanno condotto a ritenere di non poter spendere in più rispetto alle proprie esigenze, neppure se si tratti di tutelare diritti formalmente ed astrattamente inviolabili<sup>47</sup>. Di qui il problema del rapporto tra equilibrio di bilancio<sup>48</sup> e realizzazione dei diritti sociali che la Corte costituzionale ha tentato di risolvere sostenendo la necessità di una loro concretizzazione graduale, in rapporto alle risorse statali disponibili. Secondo il principio di gradualità, il bilanciamento operato dal legislatore dovrebbe tenere conto delle condizioni antecedenti

---

comporta, anche, la eventuale rielaborazione delle norme relative all'attuale disciplina dell'assistenza sociale ... in modo che l'assistenza sia concretamente garantita a tutte le categorie di lavoratori e sia tale da assicurare a tutti i lavoratori mezzi adeguati alle esigenze di vita». Così, L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione*, cit., 150.

<sup>43</sup> Cfr., I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, 3/ 2012.

<sup>44</sup> Cfr., L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, cit., 375 ss.

<sup>45</sup> Corte cost., sent. nn. 440 del 1991, 90 del 1992, 238 del 1988.

<sup>46</sup> Corte cost., sent. nn. 455 del 1990 e 283 del 1993.

<sup>47</sup> V. MANZETTI, *La tutela dei diritti sociali nello "Stato delle crisi"*, cit., 11.

<sup>48</sup> L'esigenza di garantire il rispetto dei vincoli di bilancio è emersa anche nei riguardi della stessa Corte costituzionale, le cui sentenze hanno spesso prodotto conseguenze tali da incidere sull'equilibrio di bilancio. Cfr., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Atti del seminario svoltosi a Roma, palazzo della consulta, novembre 1988, Milano, 1989; F. POLITI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale. Contributo ad una teoria dell'invalidità costituzionale della legge*, Padova, 1997; A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, cit.; F. DONATI, *Uguaglianza, diritti umani e vincoli di bilancio*, cit. 3.

operando un passaggio progressivo verso la disciplina meno favorevole introdotta alla luce dell'interesse finanziario.

Nel 1990 la Corte costituzionale con la sentenza n. 455, in tema di diritto alla salute, ha individuato i cd. "diritti costituzionali condizionati"<sup>49</sup> "economicamente" o, se si preferisce, "finanziariamente"<sup>50</sup>. Con questa espressione in dottrina si fa riferimento ai cd. diritti che "costano"<sup>51</sup> o che costano più degli altri (poiché tutti i diritti "costano"<sup>52</sup>) poiché che costa tutelarli e garantirli in modo equo ed uniforme<sup>53</sup>. L'espressione diritti finanziariamente condizionati pone, dunque, l'accento sul profilo del finanziamento dei diritti sociali, e dei diritti fondamentali delle persone vulnerabili, e più in generale rimanda al principio di stabilità economico-finanziaria, codificato dalla riforma costituzionale del 2012. Questa espressione, coniata dalla dottrina, fa riferimento alla "conflittualità" fra diritti sociali e vincoli economico-finanziari, dal momento che spesso il grado di effettività dei primi è condizionato dal finanziamento ad essi destinato<sup>54</sup>.

Questi sarebbero, dunque, diritti condizionati due volte, o "incondizionatamente condizionati"<sup>55</sup> con conseguenti, possibili forti dubbi non solo in ordine alla erogazione, ma anche alla loro stessa qualificazione. L'indisponibilità delle risorse<sup>56</sup> incide anche sulle politiche e sui meccanismi istituzionali al punto tale di produrre esiti di ridefinizione degli assetti istituzionali sia sul piano formale che su quello

---

<sup>49</sup> F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, 62 ss.

<sup>50</sup> Può essere interessante notare come di questione finanziaria, prima ancora che politica, parlasse già P. CALAMANDREI, *Costituente e questione sociale*, in *Il Ponte*, 1945, n. 5, 368 ss. e in ID., *Opere giuridiche*, a cura di M. CAPPELLETTI, Morano, Napoli, 1968, 179, citato da A. PACE, *Diritti di libertà e diritti sociali nel pensiero di Piero Calamandrei*, in P. Barile (a cura di), *Piero Calamandrei. Ventidue saggi su un grande maestro*, Milano, 1990, 323-324.

<sup>51</sup> V., al riguardo, M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *astrid-online.it*, 3/2013, 7.

<sup>52</sup> Secondo M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, cit.*, 8, "la concentrazione sui diritti sociali come unici diritti costosi" non avrebbe alcuna giustificazione in quanto, per l'appunto, tutti i diritti, "in maggiore o minore misura, costano"; cfr., S. HOLMES E R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti*, Bologna, 1999.

<sup>53</sup> S. HOLMES, R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti, cit.*, 45.

<sup>54</sup> V. MANZETTI, *La tutela dei diritti sociali nello "Stato delle crisi"*, in *Nomos*, 7/2015, 7ss.

<sup>55</sup> M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, il quale parla di sottoposizione, quindi, al Vorbehalt des Moglichen, cioè alla "riserva del possibile" (disponibilità delle risorse).

<sup>56</sup> F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella "intoccabile") della Costituzione*, in *Riv. AIC*, 3/2013, 2 ss.

sostanziale<sup>57</sup>. Ma a pagare le spese di questa situazione sono principalmente i soggetti più deboli, gli emarginati e i poveri componendo una fascia sociale che si va facendo ogni giorno più larga e priva di adeguati strumenti di tutela<sup>58</sup>. Sennonché, considerando che i più deboli sono proprio quelli per i quali tali diritti sono stati riconosciuti dalla Costituzione repubblicana non pare possibile poterli contenere, o, peggio ancora, sopprimerli, o negarli<sup>59</sup>.

Così, nella richiamata sentenza n. 455 del 1990, in materia di diritto alla salute<sup>60</sup>, la Corte costituzionale ha affermato che il diritto ad ottenere trattamenti sanitari, essendo basato su norme costituzionali di carattere programmatico impositive di un determinato fine da raggiungere, è garantito ad ogni persona come un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri

---

<sup>57</sup> Cfr., A. D'ALOIA, *I diritti sociali nell'attuale momento costituzionale* (Relazione di sintesi della I Sessione), in *Riv. Gruppodipisa*, 3/2012.

<sup>58</sup> A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in *Riv. Gruppodipisa*, 3/2012, 8; cfr., M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in ID., *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Napoli, 2012, 205 ss; S. GAMBINO-W. NOCITO, *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, in AA.VV., *Crisi dello Stato, governo dell'economia e tutela dei diritti fondamentali*, Milano, 2013, 75 ss.

<sup>59</sup> F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella "intoccabile"!)* della Costituzione, cit., 4 ss.

<sup>60</sup> La sentenza oltre a ribadire come il diritto alla salute, riconosciuto e garantito dall'art. 32 Cost. sia un diritto primario e fondamentale che impone piena ed esaustiva tutela ha sottolineato anche come questa tutela vada ad articolarsi in situazioni giuridiche soggettive diverse, in relazione al profilo considerato. Da un lato, sotto il profilo della integrità fisica e psichica delle persone umane, il diritto alla salute è un diritto *erga omnes*, immediatamente garantito, tutelabile ed azionabile dai soggetti legittimati nei confronti di eventuali comportamenti illeciti; dall'altro lato, invece, inteso come diritto a trattamenti sanitari, esso è "soggetto alla determinazione degli strumenti, dei tempi e dei modi di attuazione della relativa tutela da parte del legislatore ordinario". Ciò vuol dire che il diritto a trattamenti sanitari diviene "pieno e incondizionato" per il cittadino, nei limiti in cui lo stesso legislatore predisponga adeguate possibilità di fruizione delle prestazioni sanitarie, attraverso una ragionevole opera di bilanciamento<sup>60</sup> fra i valori costituzionali, che rimane in ogni caso, soggetto al sindacato della Corte "nelle forme e nei modi propri all'uso della discrezionalità legislativa". Le regole di bilanciamento costituiscono un punto di riferimento per tutte le decisioni in cui viene a porsi il problema delle forme economico-istituzionali per il soddisfacimento dei diritti sociali. In particolar modo, con la sentenza n. 260 del 1990, si è affermato che le scelte di bilancio, essendo frutto di una insindacabile discrezionalità politica, esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice delle leggi, ed entrano a far parte integrante della valutazione che la Corte compie nell'opera di bilanciamento dei valori costituzionali, ai fini della concreta garanzia dei diritti sociali. Cfr., C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale*, cit., 372.

interessi costituzionalmente protetti, tenendo conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nell'opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie disponibili in quel dato momento<sup>61</sup>.

In questo modo la Corte ha precisato che questo principio non implica un decadimento della tutela primaria assicurata dalla Costituzione ad una puramente legislativa, ma comporta che l'attuazione della tutela, costituzionalmente obbligatoria di un determinato bene, avvenga gradualmente a seguito di un ragionevole bilanciamento con altri interessi o beni che godono di pari tutela costituzionale e con la possibilità reale ed obiettiva di disporre delle risorse necessarie per la medesima attuazione<sup>62</sup>.

Con maggiore evidenza, la Corte costituzionale nella sentenza n. 236 del 2012 ha affermato l'esigenza di bilanciamento tra diritti di pari rango costituzionale, in ragione delle risorse disponibili, affermando che il diritto alla libertà di scelta del luogo di cura in tutto il territorio nazionale non ha carattere assoluto, dovendo essere temperato con altri interessi costituzionalmente protetti, tenendo conto anche dei limiti oggettivi derivanti dalle risorse finanziarie disponibili. La giurisprudenza costituzionale ha, dunque, negato il carattere assoluto di tale libertà, potendo essere temperata dalla esigenza di difesa di altri valori costituzionali e dalla disponibilità delle risorse finanziarie<sup>63</sup>. Dunque, al legislatore non è vietato sacrificare la libertà di scelta del paziente a condizione che i sacrifici risultino necessari all'esigenza di preservare altri beni di rango costituzionale, nel qual caso ad esempio, un'efficace ed efficiente organizzazione del sistema sanitario<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> Corte cost., sent. nn. 175 del 1982, 212 del 1983 e n. 1011 del 1988.

<sup>62</sup> M. BELLOCCI, P. PASSAGLIA (a cura di), *La giurisprudenza costituzionale*, in *Problemi dell'omissione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Quaderno predisposto in occasione della conferenza delle Corti costituzionali europee, Vilnius, 2-7 giugno 2008, reperibile su [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/STU199\\_Omissione\\_legislator\\_e.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU199_Omissione_legislator_e.pdf).

<sup>63</sup> Cfr., F. POLITI, *Libertà costituzionali e diritti fondamentali. Casi e materiali. Un itinerario giurisprudenziale*, cit., 249-250.

<sup>64</sup> V. MANZETTI, *La tutela dei diritti sociali nello "Stato delle crisi"*, cit., 11. Inoltre, sempre in tema di diritto alla salute, con la sentenza n. 304 del 1994 la Corte costituzionale pur ribadendo il carattere di diritto "finanziariamente condizionato", ha precisato che «nel bilanciamento dei valori

Nel 2016, invece, la Corte costituzionale con la sentenza n. 275, sempre con riferimento al difficile rapporto tra il principio di equilibrio di bilancio e l'incomprimibile tutela dei diritti sociali, ha privilegiato quest'ultima, statuendo che «*il rilievo costituzionale del diritto (all'istruzione dell'alunno disabile) in oggetto costituisce un limite invalicabile all'intervento discrezionale del legislatore, così che il nucleo di garanzie minime per renderlo effettivo dovrebbe essere assicurato al di là di ogni esigenza di bilancio*»<sup>65</sup>. La questione, relativa al trasporto scolastico degli alunni disabili, nasceva dalla scelta operata dalla regione Abruzzo di tagliare del 50% il rimborso delle spese sostenute dalla Provincia di Pescara per lo svolgimento del servizio di trasporto degli alunni disabili a causa dei vincoli di bilancio. Con tale pronuncia la Corte costituzionale, dichiarando l'illegittimità della legge regionale n. 15 del 2004 – nella parte in cui prevedeva il rimborso del contributo solo «*nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa*»<sup>66</sup> - ha ribadito il primato, non offuscato dalla riforma costituzionale del 2012, dei diritti sociali sui vincoli di bilancio, rinforzando quella "scala di valori" da tenere presente quale «*saldo parametro cui confrontare la scala di valori emergente dalla scelta operata dal legislatore*»<sup>67</sup>.

Sulla scia di tale indirizzo la Corte costituzionale, con la sentenza n. 152 del 2020<sup>68</sup>, è intervenuta pronunciandosi in tema di pensioni di disabilità<sup>69</sup> ponendo

---

*costituzionali che il legislatore deve compiere al fine di dare attuazione al diritto ai trattamenti sanitari, le esigenze relative all'equilibrio della finanza pubblica non possono assumere un peso assolutamente preponderante, tale da comprimere il nucleo essenziale del diritto alla salute connesso all'inviolabile dignità della persona umana, costituendo altrimenti esercizio macroscopicamente irragionevole della discrezionalità legislativa». Dunque, la Corte costituzionale pur riconoscendo la necessità per il legislatore di tenere conto delle risorse finanziarie disponibili, individua l'esistenza di un "limite invalicabile" per la garanzia del diritto alla salute (limite che nemmeno rigide esigenze di contenimento dei costi possono superare). Cfr., F. POLITI, *Libertà costituzionali e diritti fondamentali. Casi e materiali. Un itinerario giurisprudenziale*, cit., 254.*

<sup>65</sup> E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Nomos*, 1/2017, 21.

<sup>66</sup> Corte cost., sent. n. 275 del 2016.

<sup>67</sup> E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali*, cit., 21; già R. ROMBOLI, *Diritti fondamentali, tecniche di giudizio e valore delle disposizioni processuali*, in ID. (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Torino 1994, 151.

<sup>68</sup> Con tale sentenza, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, per contrasto con gli artt. 3 e 38 Cost., nella parte in cui

un'ulteriore ed importante riflessione sulla garanzia dei diritti fondamentali dei più bisognosi al tempo della crisi economica<sup>70</sup>. Nel caso di specie, la Corte è giunta a sostenere che *“l'importo mensile della pensione di inabilità (di attuali euro 286,81), è innegabilmente, e, manifestamente, insufficiente ad assicurare agli interessati il “minimo vitale” e non rispetta, dunque, il limite invalicabile del nucleo essenziale e indefettibile del “diritto al mantenimento”, garantito ad “ogni cittadino inabile al lavoro” (art. 38, primo comma, Cost.)”*<sup>71</sup>. Nella sentenza la Corte ha richiamato nuovamente il *“nucleo essenziale del diritto”* per il quale non vi può essere lesione e non vi è spazio per la discrezionalità politica, bensì solo *“giurisdizione in nome della Costituzione”*<sup>72</sup>. Nel dichiarare l'assoluta insufficienza dell'importo pensionistico a garantire la dignità della persona umana, vale a dire, nel caso di specie, al disabile che si trova in una condizione di permanente impossibilità di svolgere attività lavorativa, la Corte costituzionale ha chiarito anche che la pensione di inabilità è diretta a sopperire alla situazione di bisogno di colui che non può accedere al mondo del lavoro, e dunque è diretta a consentire ai soggetti non autosufficienti condizioni esistenziali compatibili con la dignità della persona umana”<sup>73</sup>.

---

dispone che il cd. incremento al milione a favore degli invalidi civili sia concesso *“ai soggetti di età pari o superiore a sessanta anni”* anziché *“ai soggetti di età superiore ai diciotto”*.

<sup>69</sup> M. LUCIANI, *Le persone con vulnerabilità e la Costituzione*, cit., 2, secondo cui *“un esempio tipico della vulnerabilità, al di là d'ogni presa di posizione sull'alternativa fra l'approccio “medico”, quello “sociale” o quello “critico” è il tema della disabilità, quale condizione oggettiva di menomazione rispetto a una condizione standard di abilità, che si trasforma in handicap solo quando la si proietta sul piano sociale, cioè quando viene assunta a fattore di esclusione o semplicemente di svantaggio in ragione di determinazioni imputabili alla società”*. V. anche C. COLAPIETRO - F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, Napoli, 2020, 31; G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, 2020, 184 ss.; G. MATUCCI, *Persona, formazione, libertà. L'autorealizzazione della persona con disabilità fra istruzione e legal capacity*, Milano, 2021, 49 ss.; S. ROSSI, *Forme della vulnerabilità e attuazione del programma costituzionale*, cit., 8 ss.

<sup>70</sup> C. COLAPIETRO – S. BARBARESCHI, *Motivazione, tempo e strumentalità del bilancio: le coordinate giurisprudenziali sul rapporto tra diritti fondamentali e risorse finanziarie alla luce della sentenza n. 152 del 2020. Rischiose variazioni ritmiche in una straordinaria composizione*, in *Nomos*, 1/2021, 1.

<sup>71</sup> Corte cost., sent. n. 152 del 2020.

<sup>72</sup> Cfr., G. ZAGREBELSKY, *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e art. 81, u. c., della Costituzione*, Milano, 1993, 124; C. COLAPIETRO – S. BARBARESCHI, *Motivazione, tempo e strumentalità del bilancio*, cit., 17.

<sup>73</sup> Corte cost., sent. n. 152 del 2020; cfr., C. COLAPIETRO – S. BARBARESCHI, *Op. ult. cit.*, 18.

## 5. Conclusioni

Il tema della protezione dei diritti fondamentali delle persone con vulnerabilità in presenza di risorse limitate è quanto mai delicato. Ciò, chiaramente, mette al centro del dibattito il problema, che risulta essere sempre attuale, del “costo dei diritti sociali”, problema che ha segnato e che continua a segnare il percorso di riconoscimento e di garanzia degli stessi dal momento che la loro attuazione risulta essere inversamente proporzionale al loro livello di diffusione, riconoscimento ed espansione, in ragione dei vincoli di sostenibilità economica e financo politica<sup>74</sup>.

La scarsa disponibilità di risorse economiche può condurre la politica a ridurre tutti quei diritti che sono essenziali per consentire alle persone deboli, e dunque ai vulnerabili, “una vita dignitosa”<sup>75</sup>.

All’interno dei diritti sociali, quali incentivi per la liberazione dell’uomo dai limiti e dai vincoli che la natura o la società gli impongono, potranno considerarsi ragionevoli solo quelle scelte allocative capaci di tenere lo sguardo fisso sulle fragilità e le debolezze dell’uomo, al fine di evitare che queste diventino motivo di discriminazione e, conseguentemente, di esclusione sociale<sup>76</sup>.

Come più volte affermato dalla stessa Corte costituzionale, la pervasività del limite dell’equilibrio finanziario non può arrivare a giustificare una qualsiasi limitazione dei diritti sociali, soprattutto laddove vada ad intaccare quel nucleo incompressibile nei confronti dei cc.dd. soggetti vulnerabili che vivono in una situazione di svantaggio<sup>77</sup>. La stessa Corte costituzionale nella richiamata sentenza 275 del 2016<sup>78</sup>

---

<sup>74</sup> C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il “nuovo” diritto alla socializzazione*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2020, 157; A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, 4/2011, 7 ss.

<sup>75</sup> Cfr., C. COLAPIETRO, *op. ult. cit.*, 157; G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità durante la crisi economica*, in M. D’Amico, F. Biondi (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, 2017, 220 ss.

<sup>76</sup> Così, C. COLAPIETRO, *op. ult. cit.*, 158; Cfr., C.S. VIGILANTI, *Il diritto all’istruzione dei disabili come paradigma dei diritti sociali*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 7 marzo 2012, 22.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

<sup>78</sup> La Corte ha dichiarato l’incostituzionalità della legge della Regione Abruzzo che prevedeva, per lo svolgimento del servizio del trasporto degli studenti disabili, un contributo da parte della Giunta regionale pari al 50% della spesa necessaria e documentata dalle Province solo “nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa”.

ha affermato che è “la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”. Secondo tale impostazione la garanzia del nucleo invalicabile dei diritti fondamentali non può essere subordinata alla sussistenza della disponibilità finanziaria determinata dalle leggi di bilancio. Tale decisione pare accogliere quell’impostazione che ritiene necessario operare un “bilanciamento ineguale” tra esigenze sociali ed esigenze economiche, nel senso che il soddisfacimento dei diritti sociali viene ad assumere un “peso” determinante rispetto alle considerazioni di ordine finanziario<sup>79</sup>.

Tuttavia, oltre a tale possibilità, la vera sfida sarà quella di attivare percorsi virtuosi in cui, nell’economia di mercato, si sappiano inserire meccanismi di giustizia ed equità sociale<sup>80</sup> capaci di garantire l’effettiva realizzazione di uno “Stato dal volto umano”<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Così, F. DONATI, *Uguaglianza, diritti umani e vincoli di bilancio*, cit., 8; Cfr. M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in R. Romboli (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, cit., 100.

<sup>80</sup> F. POLITI, *Diritti sociali e democrazia rappresentativa*, in *Lettera AIC*, 1/2023.

<sup>81</sup> A. MORO, *Il volto umano del diritto. Stato diritto società*, F. Vittoria (a cura di), Napoli, 2016.