

Diritti civili e diritti di cittadinanza: un'omologazione al ribasso?

Roberto Bin

1. Il titolo della mia relazione formula una domanda che si scompone in due quesiti (questo non è reso però nella sua traduzione in inglese): c'è un'omologazione tra diritti civili e diritti di cittadinanza? E questa omologazione va verso il basso, cioè verso un livello minore di protezione dei diritti? Premetto che io sarei tentato di dare una risposta negativa a entrambi i quesiti.

Provo ad anticipare in sintesi le motivazioni che mi spingono verso questa risposta. A mio modo di vedere, non ci sarebbe nulla di male in una "omologazione" dei livelli di tutela dei diritti "civili" con quelli "di cittadinanza"; ma io credo che questa omologazione non si sia mai prodotta: anzi, sono dell'idea che una costante della storia dei diritti nel mondo occidentale sia proprio la negazione di questa omologazione. C'è poi una tendenza al ribasso, nella tutela dei diritti? Questo, sì, sarebbe un fattore negativo, evidentemente: ma credo che la tendenza al ribasso possa essere la percezione di chi guarda troppo da vicino le nostre esperienze recenti, perché, se retrocedessimo anche solo di qualche passo, forse non avremmo affatto la sensazione di una cacciata dall'Eden. L'Eden dei diritti non è mai esistito, è un effetto distorsivo della percezione prospettica. La prospettiva che io vorrei assumere allarga il campo visuale, la sua profondità storica. Non sono uno storico e non amo fare il lavoro altrui, però basta che ci allontaniamo un po' dalle nostre vicende attuali per capire che cosa si nasconde nel problema dei rapporti tra diritti civili e diritti di cittadinanza.

Perché contrapporre queste due categorie di diritti, anzitutto? Confesso di non amare le classificazioni dei "diritti", non le trovo molto utili perché hanno tutte una profonda radice ideologica. Le ideologie sono però cose serie, che non

possono essere ignorate. Dietro alla classificazione dei diritti in “individuali”, “sociali”, “negativi” e “positivi”, “civili” e “di cittadinanza” - le distinzioni che tutti noi ben conosciamo e spesso adoperiamo per semplificare il discorso – si nascondono pesanti condizionamenti ideologici, facilmente svelati da una critica rigorosa. Basti ricordare quella condotta dal bel libro che Sunstein e Holmes hanno dedicato al “*costo dei diritti*”¹, in cui si mette in chiara luce come certe convinzioni ben calcificate attorno alla differenza tra i diritti “negativi” del mondo liberale - tesi apparentemente a rivendicare solo la tutela da intromissioni da parte dello Stato - e le libertà “positive” della società democratica - basate sulla rivendicazione di prestazioni pubbliche dello “Stato sociale” - nascondano (forse dolosamente) una ovvia verità: che non c’è diritto la cui tutela non abbia un costo. Proteggere la proprietà privata o l’integrità fisica delle persone non ha affatto un costo inferiore rispetto – per esempio - alla tutela della salute, perché significa istituire, organizzare e mantenere efficienti la polizia, i giudici, le carceri, i pompieri... tutte cose costosissime (costa più un carcere che un ospedale, in fin dei conti, e aggiungere *vigilantes* privati ai servizi pubblici di polizia incide forse più che integrare la sanità pubblica con un’assicurazione privata). Destinare le risorse pubbliche in direzione della tutela di uno o dell’altro tipo di interessi è questione di scelta tra politiche pubbliche, dunque, di selezione delle voci di spesa tra cui ripartire i proventi della pressione fiscale. I cannoni con cui il gen. Bava Beccaris sparava sui manifestanti in Galleria a Milano avevano forse un costo “di gestione” superiore a quello che sarebbe stato necessario a garantire i “diritti” che i lavoratori in tumulto invocavano.

2. Però non è questo il punto su cui vorrei insistere. Io vorrei battere proprio sulla

¹ S.HOLMES e C.R.SUNSTEIN, *The Costs of Rights – Why Liberty Depends on Taxes*, New York – London 1999, tr. it. *Il costo dei diritti*, Bologna 2000.

radice storico-ideologica di un contrasto insuperato, che è poi quello riproposto nella letteratura contemporanea come la tensione tra liberalismo costituzionale e democrazia sociale. Mutuo un tema dal suggestivo libro di Fareed Zakaria sulla “democrazia illiberale”², tutto giocato sulla contrapposizione tra quello che è uno schema diciamo tutto giuridico (basato, non a caso, sulla funzione dei giudici) di protezione dei diritti e quello che invece è un concetto tutto politico di democrazia.

Non sto certo introducendo temi inediti, si tratta anzi di questioni le cui radici risalgono esattamente al giorno di esordio del dibattito sul sistema costituzionale. L’Assemblea costituente francese è incappata subito in questo problema, che segna anche la genesi del dibattito costituzionale da una parte e dall’altra dell’Atlantico: se il sistema giuridico di protezione dei diritti fondamentali di libertà (la *liberté* del trittico rivoluzionario), basato sui pilastri dell’*habeas corpus* e della proprietà, possa reggere in un sistema politico in cui, in nome dell’*égalité*, siano riconosciuti a tutti i diritti politici, la possibilità di votare ed essere eletti. Un sistema in cui proprietà e ricchezza non sono distribuite egualmente, tutt’altro, può convivere con un sistema in cui l’eguaglianza spinge verso il suffragio universale, verso l’inclusione nel sistema decisionale, nell’assemblea legislativa, delle masse diseredate? Il trittico rivoluzionario si scompone, e l’*égalité* diviene il detonatore che fa esplodere il conflitto tra *liberté* e *fraternité*, tra i diritti individuali “negativi” di protezione dello *status quo* e i diritti sociali che rivendicano le redistribuzione delle risorse.

Tutta la nostra storia costituzionale occidentale, che ne siamo consapevoli o meno, è segnata da questo problema ed è scandita dai meccanismi escogitati per risolverlo. Per *cercare* di risolverlo, senza mai riuscirci: per questo nella storia dei

² *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, tr. it. *Democrazia senza libertà in America e nel resto del mondo*, Milano 2003.

sistemi costituzionali e dei regimi liberal-democratici il concetto di crisi è immanente, costantemente attuale. La crisi è il marcantier della storia costituzionale europea. D'altra parte, se dobbiamo ricostruire il percorso storico dell'800, con quali segnali ne segmentiamo le fasi? La crisi del 1830, i moti del '48, la Comune di Parigi, i tumulti di fine secolo, le macerie della Grande guerra e le ripercussioni della rivoluzione bolscevica... tutti momenti di crisi, di crisi rivoluzionaria del sistema, in cui i tentativi di limitare l'eguaglianza nei diritti politici attraverso i meccanismi di limitazione del suffragio venivano duramente contestati dalla massa degli esclusi, di coloro per i quali non valevano i "diritti di cittadinanza", di quanti erano estromessi dal giardino delle delizie in cui i "diritti civili" erano attentamente coltivati, per essere ricacciati (da apparati repressivi che assorbivano larga parte delle risorse messe a disposizione dello "Stato minimo", costoso "guardiano notturno" del giardino) nelle disperate periferie urbane di Dickens.

Crisi e lotta per i diritti sono un binomio inscindibile della storia costituzionale, dunque. E la crisi significa rottura, interruzione nella tutela costituzionale dei diritti, la loro periodica sospensione nel prevalente interesse della tutela dell'ordine pubblico. Sul tema vorrei ricordare un passo di quel grande giornalista, grande cronista degli eventi istituzionali francesi di metà '800, che è stato Karl Marx: *"Gli avi dei repubblicani dabbene avevano fatto fare al loro simbolo, il Tricolore, il giro dell'Europa. I loro epigoni"* (si riferisce a Luigi Bonaparte) *"fecero anch'essi un'invenzione, che si aprì da sé il cammino per tutto il continente, per ritornare in Francia con sempre rinnovato amore. Questa invenzione si chiama 'stato d'assedio', invenzione eccellente, applicata periodicamente in ognuna delle crisi che si succedettero nel corso della Rivoluzione francese."* Per *"par condicio"* potrei citare un autore che piaceva tanto a Carl Schmitt, Donoso Cortés: *"Quando la legalità basta per salvare la società,*

sia la legalità; quando non basta, sia la dittatura. ... la dittatura, in certe circostanze, in circostanze come la presente, è un governo legittimo, buono, utile come qualsiasi altro, è un governo razionale, che può essere difeso in teoria come in pratica". Era un notevole pensatore, Donoso Cortés, un "dottrinario" che rifletteva con drammatica schiettezza sul delicato e instabile equilibrio che, in un regime costituzionale liberale, si crea tra garanzia dei diritti e sospensione degli stessi, tra legalità costituzionale e sua soppressione.

Quando le masse parigine scesero in piazza inneggiando al trinomio "Costituzione, suffragio universale e ministero del Lavoro" - il suffragio universale come apertura alla democrazia e il ministero del Lavoro come integrazione della tavola dei diritti - correva il fatidico anno 1848 e Marx, sempre nella sua veste di corrispondente da Parigi, commentò: ma perché vogliono il ministero del Lavoro? il ministro del Lavoro c'è già, lo sono il ministro della Guerra e quello della Finanza (non conosceva ancora l'on. Tremonti, ma era un profeta, come tutti sappiamo). Il '48 segnò la prima vittoria del suffragio universale, ma anche l'inizio di un'accorta strategia di svuotamento del suo significato, di sterilizzazione dei suoi effetti. Abbattuta la "Monarchia di luglio" di Luigi Filippo e proclamata la Repubblica, le masse popolari ottennero il suffragio universale (ovviamente solo maschile), ma persero la battaglia per i diritti, la lotta per l'inclusione nei diritti di cittadinanza di quelle "libertà positive" che avrebbero dovuto essere il naturale portato del suffragio universale. Il "giardino dei diritti" restò rigidamente circoscritto e le masse diseredate ne restarono escluse, benché ormai munite di diritto di voto. Come fu possibile? La risposta "tecnica" ha un nome, "cesarismo", una ricetta che ebbe (e continua ad avere) notevole successo. I leader democratici - è ancora Marx a commentare - *"diressero così e infiammarono contro l'Assemblea nazionale, espressione costituzionalmente organizzata del popolo, le masse del popolo inorganizzate, insegnarono a*

Bonaparte a fare appello al popolo contro le assemblee parlamentari". Il suffragio universale apre le assemblee rappresentative alle masse diseredate, ed allora la difesa dell'ordine preconstituito scavalca le assemblee e la rappresentanza, e cerca un collegamento diretto con gli strati meno maturi della popolazione, svuotando il significato delle istituzioni rappresentative e scoprendo il fondamentale ruolo dell'opinione pubblica e delle tecniche per la sua manipolazione. Le dittature del '900 di ciò fanno tesoro, e con essi gli epigoni populistici di ogni tempo.

3. Come si vede, la dittatura non è un "fenomeno fisiologico" che appartenga soltanto alla storia romana: la dittatura è una dimensione presente, molto presente nella nostra storia costituzionale d'epoca liberale. Nei giorni feriali lo Stato era costituzionale e liberale, la domenica e nei giorni festivi prendevano sopravvento la dittatura, lo stato d'assedio, i cavalli di frisia, la sospensione e la crisi dei diritti. Il mondo liberale del secolo XIX non è stato l'Eden delle libertà, dei diritti, dello Stato costituzionale di diritto: la guerra civile è stata costantemente immanente, in quanto drammatizzazione della lotta per i diritti. Schmitt chiamava guerre civili anche le due guerre mondiali, e non a caso: guerre un po' tra Stati, ma soprattutto guerre civili, guerre attorno ai diritti di cittadinanza.

Il problema di conciliare la tutela dei diritti in un sistema che riconosca il suffragio universale e collochi nelle istituzioni rappresentative il potere decisionale trovò finalmente una soluzione geniale con la fine delle guerre civili e delle guerre mondiali: la Costituzione rigida. La Costituzione rigida – la Costituzione come la conosciamo noi - può essere tranquillamente riletta come una procedura di crioconservazione, di conservazione a freddo dei diritti: cioè è un modo con cui i diritti - tutti i diritti, quelli individuali e quelli sociali, l'*habeas corpus*, la proprietà, il diritto alla salute, il diritto all'istruzione ecc. - vengono messi in un frigorifero e raffreddati, così da sottrarli alle vicende della politica

quotidiana, alla “dittatura” della maggioranza, alla volontà espressa dagli elettori con il suffragio universale. Dalla guerra civile si esce con un compromesso tra le classi, in cui ogni parte accetta che l’altra inserisca nel frigorifero la tutela dei propri interessi, sicché essi possano essere sottratti alla decisione della parte che occasionalmente prevale nella competizione elettorale: nel frigorifero si possono mettere le mani soltanto con un accordo *bipartisan*, un nuovo compromesso, e su ciò vigila un organo – la Corte costituzionale – che è sottratto al circuito rappresentativo e alla regola di maggioranza (è *counter-majoritarian*, come si dice in America)

Può sembrare una lettura un po’ stravagante della Costituzione rigida, ben diversa da quella che di solito viene somministrata ai nostri studenti, ma mi pare una lettura del tutto credibile. Del resto, è apprezzabile, tutto sommato, che il frigorifero abbia sostituito i cavalli di frisia, lo stato d’assedio e la dittatura: ma la logica è la stessa, solo che è cambiato il contesto, si è passati – per usare una terminologia molto in voga nel diritto pubblico italiano – dallo Stato “monoclasse” a quello “pluriclasse”. Il fatto è però che in un sistema democratico questo congelamento non può resistere a lungo, l’equilibrio è precario. Basti riflettere su quale sia la pressione che il suffragio universale esercita sul parlamento per l’estensione radiale dei diritti e per la continua inclusione nell’area tutelata di interessi sempre nuovi. L’intera legislazione muove verso l’allargamento e il rafforzamento delle tutela di tutti i diritti, ma anche verso la redistribuzione della ricchezza, delle risorse su cui gravano i “costi” dei diritti stessi. Se si rileggono gli scritti apparsi nella letteratura costituzionalistica italiana di solo due decenni fa a proposito dell’espansione della tutela dei diritti, e dei diritti sociali in particolare, si ritrova la piena convinzione – per dirla leopardiamente - delle loro “*magnifiche sorti e progressive*”: la legislazione, promossa da un’assemblea rappresentativa democraticamente eletta, avrebbe potuto muoversi solo nella

direzione dell'allargamento dei diritti scritti in Costituzione, e mai invece nel senso del restringimento della loro tutela. Il motore messo in moto dal suffragio universale non sarebbe stato più arrestabile né si può invertire la direzione di marcia.

Però, nel momento stesso in cui individuano la direzione inequivoca in cui i sistemi democratici sono "costretti" a procedere, queste considerazioni svelano il lato debole della costruzione dei diritti attraverso la costituzione rigida. Se la rigidità, come ho ipotizzato, costituisce uno strumento per "congelare" la tutela dei diritti e sottrarre il delicato equilibrio tra essi al potere discrezionale della legge ordinaria, e quindi della maggioranza politica; se dunque è uno strumento che prosegue con tecnologie diverse lo stesso obiettivo a cui era servito in passato il suffragio censitario, ma in un sistema in cui l'eguaglianza si applica in pieno ai diritti politici e non pone più in discussione il principio del suffragio universale: allora l'inesorabile espansione legislativa e giurisprudenziale delle prestazioni pubbliche segna, sotto questo particolare profilo, il fallimento delle costituzioni rigide. Il sistema, evolvendo in un'unica direzione (espansione continua delle prestazioni pubbliche e conseguente scarnificazione del diritto di proprietà attraverso la necessaria pressione fiscale), tende a spostare in modo irrimediabile il punto di equilibrio tra i due cataloghi di diritti, che la costituzione rigida ha voluto invece "congelare".

Avrebbero dunque visto bene Schmitt, Forsthoff e gli altri critici dello *Sozialstaat*, nel riconoscere in esso i germi della corruzione irrimediabile del *Rechtsstaat* e dei suoi contenuti "liberali". Forsthoff, in particolare, coglieva nel segno quando denunciava come lo Stato sociale avrebbe necessariamente imposto un progressivo aumento della pressione fiscale e ciò avrebbe portato ad un risultato eversivo, ad una forma di espropriazione preventiva e non indennizzata della proprietà privata. La tassazione erode infatti la ricchezza prima ancora che la proprietà si costituisca

in quanto tale, attraverso il prelievo della ricchezza al momento stesso del suo formarsi, quando ancora non si è tradotta in beni costituenti oggetto della protezione costituzionale della proprietà privata. Che cos'è la tassazione, se non il prelievo della ricchezza prima che questa possa trasformarsi in proprietà e, come tale, venga immessa nel frigorifero in cui si proteggono i diritti fondamentali? L'estensione radiale dell'area di protezione dei diritti, protezione che sempre e comunque ha un costo, comporta l'espansione della spesa pubblica e perciò della pressione fiscale: la Costituzione rigida impedisce al Parlamento eletto con suffragio universale di espropriare la proprietà privata, ma non di applicare politiche redistributive attraverso la tassazione progressiva. Ecco poste le premesse della "crisi fiscale dello Stato sociale", che vorrei provare a rileggere come una nuova tappa della storia della crisi dei diritti, una nuova fase della insuperata contrapposizione tra tutela delle libertà fondamentali e principio democratico.

4. Rileggere oggi le profezie di quanti, solo un paio di decenni or sono, vaticinavano l'inarrestabile progresso dello Stato sociale fa una certa impressione, la dolorosa impressione del "*ricordarsi del tempo felice ne la miseria*". Com'è che la profezia è così clamorosamente fallita? Quale ostacolo ha incontrato il principio democratico, tale per cui le politiche redistributive cui esso ha sempre teso hanno subito le vistose contrazioni (o inversioni di rotta) dei tempi più recenti? Che cosa impedisce alla forza dei numeri, in un regime democratico, di continuare ad imporre la prevalenza degli interessi dei molti sugli interessi dei pochi?

Noi oggi viviamo una nuova inedita fase della scissione tra la logica democratica e la logica della tutela dei diritti liberali. Infatti, che i diritti sociali vedano oggi invertita la tendenza all'espansione e al rafforzamento dell'area garantita chi lo ha deciso, il sistema democratico e le istituzioni rappresentative che esso domina? Si

dice che siano state imposte da esigenze di equilibrio di bilancio e dai limiti di tollerabilità della pressione fiscale, da precise regole economiche e finanziarie, insomma. Ma si tratta davvero di decisioni assunte all'interno del sistema rappresentativo?

La risposta è certamente no. L'internazionalizzazione, la cosiddetta "globalizzazione", ha favorito ancora una volta la fuga dei "diritti liberali" dalle assemblee rappresentative. Le decisioni che condizionano la tutela dei diritti sono assunte altrove, in sedi "fredde", esterne al circuito democratico e che ignorano ogni regola di rappresentanza elettiva, come la Banca o la Commissione europea, il WTO, il Fondo Mondiale, la Banca Mondiale o anche semplicemente le agenzie private di *rating*: tutte sedi che concorrono a tracciare il quadro delle compatibilità economiche e giuridiche entro il quale può e deve muoversi il singolo sistema democratico nazionale. Le compatibilità economiche restringono i margini di manovra della spesa pubblica, dell'indebitamento, della pressione fiscale, degli investimenti pubblici, di tutto ciò che costituisce prelievo tributario, da un lato, e spesa per "i diritti", dall'altro; le compatibilità giuridiche tolgono i confini al movimento della proprietà e della ricchezza, che sono libere di circolare e di scegliere di localizzarsi laddove le condizioni di "protezione" sono migliori. Ancora una volta, dunque, la fondamentale componente economica dei diritti "liberali" emigra fuori dal raggio di controllo del sistema democratico. La globalizzazione produce con tecnologie del tutto originali e innovative risultati equivalenti a quelli che la restrizione del suffragio e lo stato d'assedio producevano nell'800 e la rigidità costituzionale nel '900: evitare che i riflessi dell'*égalité* (ed i costi della *fraternité*) si proiettino sulla *liberté*. Una volta erano i cavalli di frisia e l'esercito a proteggere il giardino dei diritti dalle masse e dalle loro pretese; oggi il giardino è pubblico, ma i suoi delicati frutti si sono "smaterializzati" e sono emigrati in altri lidi protetti, dove non possono essere

raggiunti dalla rappresentanza democratica e dalle conseguenze del suffragio universale.

Come vedete, non c'è e non c'è mai stato un appiattimento, non c'è mai stato un effetto di schiacciamento tra i diritti di cittadinanza, i diritti sociali, i diritti individuali: il paradiso perduto non è mai esistito e i piani sono sempre stati nettamente e “fisiologicamente” divisi. Se leggiamo oggi quel che scrivono gli analisti e gli esperti, sembra di sentire riecheggiare ciò che predicavano Benjamin Constant o i *doctrinaires*: oggi come allora si profila un ordine naturale che limita i diritti di cittadinanza. Allora la “legge naturale” portava a limitare i diritti politici al solo cittadino-proprietario, perché “*la propriété seule rend les hommes capables de l'exercice des droits politiques*”³. Oggi l’“ordine naturale” è costituito dalle leggi del commercio internazionale, dai parametri di Maastricht, dai criteri di valutazione fissati dalle agenzie di *rating*. Anche queste sono leggi “naturali”, nel senso che sono “esterne”, “date”, rispetto al circuito decisionale attraverso cui si esprime la volontà politica degli organismi rappresentativi: sono leggi collocate fuori dal circuito della rappresentanza, non modificabili dalle istituzioni politiche. E proprio come un tempo, anche oggi queste leggi, queste regole, questi limiti sono fissati da organismi che rappresentano interessi economici, non interessi “democratici”.

Non è un caso, dunque, che Stiglitz abbia rispolverato l'immagine della dittatura per alludere al potere delle istituzioni finanziarie internazionali, le quali hanno potuto “*sostituire le vecchie dittature delle élite nazionali con le nuove dittature della finanza internazionale*”⁴, mantenendo però fermo l'obiettivo strategico, quello di escludere o almeno limitare l'incidenza delle decisioni provenienti dal circuito della rappresentanza sulla gestione dei “diritti” economici.

³ B. CONSTANT, *Principes de politique*, 70

⁴ J. E. STIGLITZ, *Globalization and Its Discontents*, tr. it. *La globalizzazione e i suoi oppositori*², Torino 2003, 212.

5. Ci sarebbero molte altre cose da dire, ma vorrei solo aggiungere che il fenomeno della globalizzazione, come tutti i grandi fenomeni, non può essere letto in un'unica chiave e con un'unica valutazione. È evidente per altro che esso cambia completamente le prospettive e anche i perimetri del discorso sui diritti. Quando noi discutiamo dei livelli di protezione dei diritti, possiamo non essere consapevoli del fatto che stiamo pur sempre parlando dei frutti coltivati nel nostro bel giardino, nel quale, per tradizione verrebbe da dire, hanno accesso europei, nordamericani e pochissimi altri: giardino che non è più circondato e protetto dai cavalli di frisia di Luigi Napoleone, ma dalle non meno feroci leggi contro l'immigrazione; giardino da cui, ora come allora, si continua a esportare rifiuti in periferia e in cui s'importano soggetti che non sono però ammessi a godere dei diritti di cittadinanza.

Ma, come in passato, in quel giardino regimi d'eccezioni e stati di assedio continuano ad esserci quando serve. E' indubbio che dopo l'11 settembre abbiamo assistito all'ennesimo episodio di stato d'assedio e di sospensione – breve, si spera – di diversi diritti. In Italia non ce ne si è ancora accorti, e non molto neppure in Germania, sempreché non si sia immigrati: in Inghilterra e in America invece i provvedimenti sono stati estremamente pesanti.

Che ciò avvenga in quelle che sono comunemente considerate le culle delle libertà non deve affatto stupire. Nella storia americana – come ricorda un bel libro recente di Geoffrey Stone⁵ - la più gelosa delle libertà, la libertà di espressione, è stata gravemente limitata in occasione di ogni conflitto, in nome della sicurezza nazionale. I provvedimenti di sospensione e di limitazione di alcuni diritti o dei diritti di alcune parti della società si sono ripetuti, sempre per periodi brevi, e sempre poi i giudici hanno reagito ristabilendo gli standard. Anche nel Regno

⁵ *Perilous Times. Free Speech in Wartime*, New York – London 2004

Unito la House of Lords ha annullato il primo provvedimento inglese che comprimeva le libertà individuali in nome della lotta al terrorismo. E persino in Italia vi sono giudici che hanno avuto il coraggio di arginare limitazioni vistose alle libertà fondamentali a danno di stranieri sospettati di attività terroristica, sfidando le critiche pesanti e infamanti mosse a loro dal governo e dalla stampa.

È chiaro insomma che oggi i diritti fondamentali incontrano una compressione eccezionale a causa della timore che sia messa a rischio la sicurezza. Meno evidente è forse che anche queste limitazioni sono “importate”, provengono cioè sempre più spesso da sedi “globalizzate”, sottratte al controllo democratico. Il “caso Segi” è emblematico: il Consiglio di Sicurezza dell’ONU individua un catalogo di associazioni terroriste, in cui include l’associazione basca Segi, e in forza di ciò la Comunità Europea congela i beni di questa associazione senza garantire alcuna tutela giurisdizionale, perché la Corte di Giustizia dichiara di non poter intervenire in relazione ad atti comunitari di esecuzione di impegni assunti in sede PESC (la Politica estera e di sicurezza comune, il “secondo pilastro” dell’Unione europea). Se i casi di compressione dei diritti si ripetono e ci devono allarmare, è vero però anche che, per fortuna, nella nostra esperienza occidentale queste compressioni sono sempre limitate nel tempo e il sistema di garanzie ritorna di regola ad espandersi non appena l’emergenza finisce. Tutti ricordiamo, a questo proposito, la sentenza della Corte costituzionale italiana che, negli “anni di piombo”, mandò salvo il decreto legge che varava misure eccezionali per la tutela dell’ordine democratico e della sicurezza pubblica, attribuendo alla polizia poteri fortemente limitativi delle garanzie individuali. Ma – disse allora la Corte – tali limitazioni sono strettamente collegate ad una *“condizione certamente anomala e grave, ma anche essenzialmente temporanea. Ne consegue che essa legittima, sì, misure insolite, ma che queste perdono legittimità, se ingiustificatamente protratte*

nel tempo”⁶.

A noi questi possono comunque sembrare allarmanti segnali di crisi della tutela dei diritti. Ma quello che io ho cercato di evidenziare in questa relazione è che si tratta di una percezione non esatta. Non vi è stata epoca della nostra storia costituzionale in cui la crisi non sia stata immanente, non abbia accompagnato passo a passo l’affermazione dei diritti. La crisi è il frutto di una insuperabile contraddizione dei sistemi liberali e democratici, proprio per il loro voler essere contemporaneamente l’uno e l’altro: la crisi è la rottura dell’equilibrio assolutamente instabile tra le istanze egualitarie del principio democratico e la difesa inflessibile della ineguale distribuzione delle risorse economiche. I nostri sistemi si reggono su quella tensione e sono perciò costantemente sull’orlo della crisi, anche se non lo percepiamo costantemente. Poi lo sbarco dei clandestini, i problemi dell’ordine pubblico, il terrorismo rivelano scenari di particolare tensione e fanno ritornare in auge misure d’emergenza, sospensioni e restrizioni particolarmente evidenti. Ma questi, appunto, sono solo episodi acuti di una situazione permanente, non un’eccezionale ombra che offusca una storia splendente. La storia dei diritti non è affatto una storia splendente di progresso lineare, ma è la storia di una lotta costante. Anche oggi che il processo di globalizzazione ha nuovamente mutato, come si è visto, il contesto, la lotta non cessa affatto. Si ricordavano poco fa le clausole dei diritti umani che da tempo l’Europa impone, per esempio, negli accordi di cooperazione e che ormai sono persino presenti negli accordi del WTO, come clausole contro il “*dumping* sociale”. È davvero notevole che anche in sede di WTO – proprio nel regno della globalizzazione - si scopra che la tutela dei diritti deve entrare a far parte delle regole del gioco e che non può tradursi soltanto in una pressione nei confronti dei regimi liberal-democratici perché rivedano al ribasso i livelli di tutela dei diritti

⁶ Sent. 15/1982.

sociali e migliorino al contrario la “liberalizzazione” dell’economia, della produzione e del commercio.

Dietro a questi segnali emerge anche il peso dell’opinione pubblica, com’è evidente. Tutti ricordiamo come la Benetton, quando si trovò ad affrontare lo *scoop* dello sfruttamento del lavoro minorile nella sua produzione delocalizzata in Turchia, si affrettò con grande apprensione a provvedere, sia sul piano pubblicitario sia su quello della riscrittura degli accordi sindacali, ad evitare che una simile questione potesse danneggiare la sua posizione di mercato. Opinione pubblica, regole interne allo stesso sviluppo del commercio internazionale, internazionalizzazione dei diritti umani, circolazione sempre più larga di modelli di giudizio tra i giudici dei diversi ordinamenti nazionali, sono tutti sintomi di una rincorsa in cui la tutela dei diritti si sta cimentando di fronte alla internazionalizzazione delle sedi in cui si assumono le decisioni economiche.

In conclusione, non solo non credo in un declino dei diritti per il semplice fatto che non vedo affatto dove sia esistito l’Eden dei diritti, ma a me sembra che la lotta per i diritti non si sia mai fermata. E’ l’impossibile rincorsa tra Achille e la tartaruga, una rincorsa infinita, in cui ogni momento in cui il trionfo di Achille sembra compiersi è illusorio, un semplice abbaglio, un’illusione ottica.

Roberto BIN

A me dispiace che l'avvocato Perrone non abbia tratto barlumi di speranza dalla mia relazione. La speranza, nella storia dei diritti, è sempre la stessa: è la lotta per i diritti. I diritti sono sempre stati oggetto di lotta, non sono stati mai un punto acquisito una volta per tutte: per questo nego l'esistenza dell'Eden, del paradiso dei diritti da cui talvolta temiamo di essere stati cacciati. La lotta per i diritti muta e si riproduce in contesti diversi: oggi, per esempio, è anche la lotta contro le imprese "cristiane" che localizzano in Estremo Oriente una produzione di tipo schiavistico, violando lì e qui i diritti dei lavoratori e delle loro famiglie.

Il dottor Masciocchi ha posto domande molto impegnative sul piano intellettuale e culturale e io non credo di essere in grado di seguirlo. Devo riconoscere che il discorso sui diritti mi imbarazza sempre, quando diventa un discorso astratto, rispetto al quale, da giurista, nutro un atteggiamento alquanto scettico. La questione dei diritti, dal punto di vista del diritto, è sempre collegata al mondo assai concreto degli interessi: non esistono diritti predicabili fuori dal mondo degli interessi. Questo spiega molte cose dei diritti: per esempio il rapporto tra diritti e denaro. I diritti costano, assicurarli pone seri problemi di copertura finanziaria. Il giudice costituzionale Chieppa sa bene che cosa ciò significa nella giurisprudenza costituzionale di ogni giorno e sa bene, per altro, come non ci sia nessun diritto che possa essere professato come assoluto solo perché fa parte - che so - dei diritti negativi, positivi, individuali, fondamentali, di cittadinanza o di qualsiasi altra categoria.

Lo stesso concetto di cittadinanza, in relazione ai diritti, sfuma. Non esistono, nell'ambito giuridico italiano, dei precisi diritti di cittadinanza, per il semplice fatto che ci sono numerosi diritti che sono predicati dalla Costituzione come diritti dei *cittadini*, ma nella giurisprudenza gloriosa della Corte costituzionale sono stati

riconosciuti come diritti dell'*uomo*, di cui si può godere senza che sia decisivo l'essere o meno muniti della cittadinanza italiana. Questa massa di diritti in continua espansione è fatta di diritti che spesso costano poco, ma si riempiono di continuo di nuovi contenuti, rivelano ogni giorno frontiere nuove. Basti pensare – un esempio per tutti - al diritto degli immigrati al ricongiungimento familiare e a ciò che esso comporta.

Ci sono diritti il cui contenuto è in continua evoluzione, come il diritto all'identità personale, per esempio: esso porta con sé, per dirne una, il riconoscimento della diversità delle inclinazioni sessuali - una pagina ancora tutta da scrivere nell'evoluzione dei diritti, una pagina interessante perché ci costringe a rivedere alcuni concetti che noi abbiamo sin qui trattato come se fossero qualcosa di scontato, di "naturale" (penso, per esempio, alla famiglia, definita appunto dalla Costituzione come "società naturale"), senza renderci conto fino in fondo dell'intrinseca contraddittorietà di queste convinzioni e di come esse siano destinate ad essere messe continuamente in gioco dalla pratica dei diritti.

Ci sarebbe poi da dire della lotta dei diritti contro il potere e del ruolo che in essa svolge la tutela giudiziaria: una pagina culturalmente interessante, che meriterebbe di essere approfondita da chi non fa il giurista di professione, perché è lì che si vede veramente l'aspetto magmatico della lotta per i diritti. Questa pagina è stata iniziata nella gloria dello Stato liberale, l'ha continuata lo Stato democratico e proseguirà nello Stato globalizzato, cioè nel non-Stato, come paventano alcuni. Già si intravedono le prime tracce di questa scrittura, anche se sono ancora deboli; ma se pensiamo a cos'è stata l'amministrazione dei diritti da parte della Corte di Giustizia europea, restiamo impressionati. Si tratterà di diritti economici, di diritti vili, certo non molto "preziosi", ma l'idea di riconoscere al cittadino di uno Stato - non quello di oggi, ormai corroso dalla globalizzazione, ma quello ancora pietosamente "sovrano" di trenta o quarant'anni fa - la possibilità di agire contro

il proprio Stato, rivendicando un diritto che si fonda su un atto emanato fuori dai confini della sovranità: ebbene, questa idea ci dice quale può essere la strada lungo la quale proseguirà la lotta per i diritti.

Hegel diceva che il giudice appartiene più alla società civile che allo Stato-apparato. Questo è verissimo, perché il giudice è lo “sportello” dell’apparato pubblico, il terminale al quale il cittadino si rivolge per rivendicare i propri diritti; per cui egli in qualche modo è il punto in cui avviene lo scambio osmotico, un punto che non è interamente aria né interamente sangue. E forse per questa ragione è il punto in cui si assiste ad una rapida evoluzione degli stessi schemi mentali di giudizio, che si stanno aprendo e globalizzando con una rapidità certe volte sorprendente. Persino la Cassazione italiana, che la monumentalità delle colonne che ne circondano e delimitano il palazzo non farebbe immaginare così aperta e disposta al mutamento, persino essa rivela aperture alla circolazione di modelli non autoctoni né tradizionali di giudizio. Ancora più evidente è questo processo nella Corte costituzionale. La circolazione di schemi di ragionamento – mi preme sottolinearlo – non è affatto disgiunta dalla circolazione di schemi di tutela dei diritti, perché non c’è diritto che venga “amministrato” fuori da un ragionamento giudiziario in cui gli interessi in gioco vengono ricostruiti e “bilanciati”: quando un giudice mutua il ragionamento di un altro giudice su come debba effettuarsi – per limitarmi a esempi molto noti - il bilanciamento degli interessi della madre e del feto, o il bilanciamento degli interessi tra ordine pubblico e libertà di espressione, tra salute e libera iniziativa economica, tra tutela della proprietà intellettuale e diritto del consumatore, quel giudice sta mutuando anche lo schema di ricostruzione del diritto in questione e degli strumenti per la sua tutela; sta “globalizzando” la tutela di quel diritto, con conseguenze estremamente importanti. È il segno che il processo di rafforzamento della tutela dei diritti non si è interrotto, ma sta riorganizzandosi per meglio rispondere alle

nuove sfide che la tutela dei diritti si trova a dover fronteggiare. Tanti sarebbero ancora i segni da evidenziare e le linee di sviluppo da seguire, ma una cosa è certa, e spero di essere riuscito a metterla in chiaro: che la tutela dei diritti non è un'acquisizione ma un processo, e che crisi e lotta sono i fattori dinamici che rendono quel processo sempre vitale.