BREVI NOTE SUI PROFILI COSTITUZIONALI DELLO STATO SOCIALE IN SPAGNA

BRIEF NOTES ON THE CONSTITUTIONAL PROFILES OF THE WELFARE STATE IN SPAIN

Pierangelo Grimaudo[1]

Abstract: Questo articolo analizza l'evoluzione del Welfare State in Spagna da una prospettiva costituzionale. In primo luogo, esplora il passaggio dallo Stato liberale, caratterizzato dalla libertà individuale e dall'uguaglianza formale, allo Stato sociale, che pone l'accento sui diritti sociali e sull'uguaglianza sostanziale, possibile solo attraverso uno Stato garante, evidenziando l'importanza di tali diritti sociali nelle costituzioni odierne, poiché integrano le tradizionali libertà negative e sono essenziali per la realizzazione della dignità umana. L'attenzione si sposta poi sulla struttura del Welfare State in Spagna, evidenziando l'interazione tra i diritti sociali e i principi di uguaglianza, solidarietà e giustizia sociale come pilastri fondamentali della società. Viene inoltre analizzata l'architettura normativa e giuridica che sostiene e garantisce i diritti sociali in Spagna, sostenendo la necessità di una legislazione che li concretizzi e le sfide relative alla loro efficacia, con una riflessione su un sistema di protezione che comprende meccanismi normativi e giurisdizionali. Infine, viene esplorata la relazione tra cittadinanza e diritti fondamentali, poiché la garanzia e l'espansione di questi diritti sono la base della partecipazione politica e sociale.

Parole chiave: Welfare State. Spagna. Diritti sociali. Dignità umana. Giurisprudenza.

Abstract: This article analyzes the evolution of the Welfare State in Spain from a constitutional perspective. Firstly, it explores the transition from the Liberal State, characterized by individual freedom and formal equality, to the Welfare State, which emphasizes social rights and substantial equality, which is only possible through a guarantor state, highlighting the importance of such social rights in today's Constitutions, since they complement traditional negative freedoms and are essential for the realization of human dignity. The focus then shifts to the structure of the Welfare State in Spain, highlighting the interaction between social rights and the principles of

[1] Università degli studi di Messina. Contato: pierangelo.grimaudo@unime.it.

equality, solidarity and social justice as fundamental pillars of society. There is also an analysis of both the normative and legal architecture that supports and provides for social rights in Spain, arguing the need for legislation to make them a reality and the challenges relating to their effectiveness, with a reflection on a protection system that includes normative and jurisdictional mechanisms. Finally, the relationship between citizenship and fundamental rights is explored, since the guarantee and expansion of these rights are the basis for political and social participation.

Key words: Welfare State. Spain. Social Rights. Human Dignity. Jurisprudence.

DATA DE RECEBIMENTO: 09/11/2023
DATA DE APROVAÇÃO: 12/11/2023

1 CONNOTATI FONDAMENTALI DELLO STATO SOCIALE: STATO DI DIRITTO MATERIALE E DI NATURA CONVENZIONALE

Nella ricostruzione del costituzionalismo contemporaneo l'introduzione dei diritti sociali si fa coincidere con la crisi dello Stato liberale, o Stato di diritto formale, e la sua progressiva trasformazione in senso democratico-sociale ossia, Stato di diritto materiale.[2]

Nella concezione liberale, l'interesse dello Stato veniva ad identificarsi e a coincidere con gli interessi di una classe sociale, la borghesia, fondati sul presupposto ideologico "del possesso privato del capitale". Sul piano costituzionale, tale costruzione ha il suo corollario nel principio della sovranità nazionale e nella funzione

[1] Sobre as formas do Estado, ver NICOTRA, Ida Angela. **Diritto Pubblico e costituzionale**. Turin: G Giappichelli Editore, 2013. pp. 31; MARTINES, Temistocle. **Diritto costituzionale**. Milan: Giuffrè editore, 2010. pp. 122; BIN, Roberto *et al*. **Diritto Pubblico**. Turin: Giappichelli, 2009. pp. 25; S. Bartole, Stato (forme di) in Enciclopedia del diritto, Annali II, volume 2, Milan, 2008, p. 1116; AMATO, Giuliano. **Forms of State and Forms of Government**. Bologna: *[s.n.]*, 2006; GAMBINO, Silvio. **Diritto costituzionale italiano e comparato**. Cosenza: Periferia, 2002; MORBIDELLI, Giuseppe *et al*. **Diritto costituzionale italiano e comparato**. Bologna: *[s.n.]* 1995, pp. 131; AMATO, Guiliano. **Manuale di diritto pubblico**. Bologna: *[s.n.]*, 1994. pp. 37; LANCHESTER, Fulco. Stato (forme di). *In* **Enciclopedia del diritto**. Milão, v. XLIII, 1990. pp. 796; RESCIGNO, G. U. Forme di Stato e forme di governo. *In* **Enciclopedia giuridica Treccani**. Roma, v. XIV, 1989; CUOCOLO, Fausto. **Le forme di Stato e di governo**. Turim: *[s.n.]* 1989; RUFFIA, P. B. **Introduzione al diritto costituzionale comparato - Le "forme di Stato" e le "forme di governo" - Le costituzioni moderne**. Milão: *[s.n.]*, 1988; DE VERGOTTINI, Giuseppe. **Diritto costituzionale comparato**. Pádua: Cedam, 1987. pp. 81; PIZZORUSSO, Alessandro. **Diritto costituzionale comparato**. Milano: *[s.n.]*, 1983. pp. 139; MORTATI, Constantino. **Istituzioni di diritto pubblico**. Milano, Tomo I, 1975. pp. 133.

di rappresentanza generale/nazionale attribuita al Parlamento, invero, in ragione del suffragio ristretto, espressione della classe egemone. Lo Stato liberale si afferma, dietro la spinta della Rivoluzione francese, sull'idea della libertà naturale del singolo e sotto il segno del principio di uguaglianza formale. La legge era considerata come elemento di razionalizzazione del contesto, neutra rispetto alle sperequazioni di carattere economico ed alle implicite differenti opportunità, essendo la stessa destinata ad impedire il conflitto tra i molteplici spazi di libertà degli individui. Nelle costituzioni liberali anche quando vi erano clausole generali di qualche sapore solidaristico, queste davano luogo a doveri unilaterali della società piuttosto che a diritti sociali veri e propri.[3] L'erogazione di prestazioni in favore di classi sociali subalterne per il soddisfacimento di bisogni essenziali, anche quando eccezionalmente operata dal potere pubblico, non si fondava perciò su una pretesa giuridica, quanto su una scelta politica unilaterale dei governanti, caratterizzata da estrema discrezionalità sull'*an*, sul *quantum* e sul *quomodo*.[4] Quelle Costituzioni, permeate dallo spirito liberale del tempo preoccupato di difendere l'individuo dalla potenziale invadenza dello Stato nel suo ambito di autonomia, non potevano che concepire i diritti come libertà negative. Lo Stato liberale si è caratterizzato quindi come Stato di diritto formale, nel quale la legittimazione attraverso la procedura è la forma tipica di legittimazione dello stesso.[5]

Le Costituzioni della seconda parte del Novecento che hanno introiettato le istanze sociali nel proprio impianto fondamentale di diritti, lungi dal misconoscere il valore giuridico- costituzionale dello Stato di diritto, attuatosi nelle forme storiche dello Stato diritto formale liberal-borghese, ne hanno ampliato il patrimonio di libertà affiancando alle tradizionali libertà negative i diritti sociali, che si pongono rispetto a queste come arricchimento, come condizione di effettività estesa in capo a tutti i componenti il corpo sociale, inverando in questo modo il principio democratico. Lo Stato sociale è quindi, in primo luogo, Stato democratico di diritto, alternativo ai modelli di democrazia totalitaria e di egalitarismo aritmetico e nel contempo, distante dalle impostazioni elitarie e classiste delle prime democrazie formali. Rispetto all'inconfutabile dato storico della crisi dello Stato liberale intervenuta nei primi decenni

---

X'x'[3] Sobre esse assunto, consulte ROSE, Richard. Il ruolo dello Stato nel "welfare mix". *In*: BALDASSARRE, Antonio. (ed.). **I limiti della democrazia**. Roma: Bari, 1985.

[4] Ibidem.

BENDA, Ernst. Die soziale Rechtsstaat. *In*: BENDA, Ernsst. *et al*. (eds.). **Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland**. Berlim: *[s.n.]*, 1994. pp 479.

del novecento, lo Stato sociale, edificato sulle fondamenta delle costituzioni pluraliste della seconda parte del novecento, ha rappresentato il migliore e più efficiente custode del nocciolo duro delle ragioni della libertà proprie dell'istanza politica liberale, assicurandone il pieno dispiegarsi in un quadro di sostenibilità sociale realizzatosi attraverso il riconoscimento e la piena valorizzazione dei diritti sociali. In secondo luogo, lo Stato sociale si connota come Stato di diritto materiale, trovando nei valori fissati nei principi fondamentali della Costituzione i parametri positivi e materiali che lo legittimano e costituiscono la misura della legalità.[6]

I diritti sociali così affermatisi trovano una potente leva di effettività con l'inclusione nelle costituzioni del principio di uguaglianza sostanziale, valevole come clausola generale, che vincola i poteri pubblici, e il legislatore in particolare, ad operare in una vasta gamma di campi ove le condizioni fattuali sfavorevoli finirebbero, se non rimosse, per vanificarne il contenuto.[7]

Sia pure con formule differenziate e diversa graduazione, nel costituzionalismo europeo della seconda parte del Novecento il rapporto fra diritti fondamentali e concezione della cittadinanza è esplicito, rapporto "fondato sulla garanzia e sull'ampliamento delle situazioni giuridiche costituzionalmente protette e su una nuova concezione del concetto di eguaglianza: non più solo l'uguaglianza che proviene dalla tradizione classica, che vede come intollerabili le discriminazioni fondate sulle differenze di sesso, di religione e di razza, bensì un concetto di uguaglianza che ritiene inaccettabili le differenze che si fondano sul rapporto economico e sociale",[8] ed intollerabili le differenze fondate sulla capacità di reddito. Così i diritti sociali, unitamente a quelli classici di libertà, sono assunti come "costitutivi" del principio costituzionale di eguaglianza ed al contempo, del valore della persona[9]. I diritti sociali, alla stregua dei diritti di libertà, di quelli politici ed economici, rappresentano così

---

[6] Ibidem. pp. 477.

[7] Sul principio di uguaglianza sostanziale v. ROMAGNOLI, Umberto. Commentary on Article 3, Section 2 of the Constitution. *In*: BRANCA, G. (ed.). **Commentary of the Constitution, vol. art. 1 - 12, Bologna**. Rome: *[s.n.]*, 1975. pp. 162; PALADIN, L. Equality (dir. cost.). *In*: **Encyclopaedia of Law**.], v. XIV, 1965. pp. 519.

[8] GAMBINO, Silvio. Stato, diritti sociali e devolution: verso un nuovo modello di welfare. **Associazione Italiana dei Costituzionalisti**, 2006. Disponível em: http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/dibattiti/revisione/gambino_20060202.html. Acesso em 03 abr. 2024.l

[9] In questo senso v. CORSO, Guido, I diritti sociali nella Costituzione italiana. **Rivista trimestrale di diritto pubblico**. 1981. pp. 775 e seguintes.

l'espressione più significativa del costituzionalismo affermatosi prima nei Paesi del blocco occidentale liberal-democratico europeo e più tardi in Spagna, Portogallo e Grecia.[10] L'aspetto più innovativo del costituzionalismo contemporaneo è dato quindi, da un lato dall'affermazione irreversibile del principio di costituzionalità e dall'altro dalla trasformazione radicale del rapporto tra Stato e Società. Lo Stato non è più indifferente rispetto allo sviluppo economico e sociale, ma di contro, ne è responsabile, e il governo sia centrale che locale, il Parlamento, la Pubblica Amministrazione devono attivarsi per favorire la costruzione di una economia e di una società più equa. Da una interpretazione sistematica dei testi costituzionali cui sopra si accennava emerge quindi un dato comune: la centralità della persona umana e del lavoro, quale sua essenziale forma di manifestazione. Infine, la tutela della persona umana non solo *uti singulus*, ma *uti socius* e la promozione dell'uguaglianza in senso sostanziale costituiscono principi fondamentali dell'ordinamento, che indicano in modo inequivocabile che la partecipazione politica e sociale, quale contenuto essenziale della sovranità popolare, deve permeare non solo la società civile e l'economia, ma anche le istituzioni partitiche e sindacali, il governo e la P.A.[11] Si registra così un'influenza reciproca tra diritti fondamentali e forma di Stato: non solo i diritti incidono su quella e la determinano, ma la forma di Stato, a sua volta, incide sui diritti costituzionali dei quali comunque condiziona l'effettività.

In realtà, anche mutato il quadro costituzionale, parte della dottrina si è attardata nell'affermare una presunta inconciliabilità dei diritti sociali con lo Stato di diritto, e laddove previsti nelle costituzioni, questi sono stati ritenuti come svolgimento di principi meramente politici di giustizia sociale, misconoscendo la funzione del riconoscimento costituzionale dei diritti sociali come momento essenziale del processo di democratizzazione dello Stato.[12] I diritti sociali sarebbero in questa ottica meri diritti legali, configurabili come diritti solo in forza della legge ordinaria, con la conseguenza che, non esistendo alcuno strumento giuridico per costringere il legislatore ad adottare determinati provvedimenti, questa teoria finisce per riconoscere alle dichiarazioni sui

[10] In questo senso v. RESCIGNO, Giuseppe. **Persona e comunità**. Bologna: *[s.n.]*, 1966. pp. 31. Nel panorama costituzionale contemporaneo invece, alcuni ordinamenti disciplinano la materia dei diritti sociali mediante clausole generali (cfr. Polonia e Francia) (art. 20, I co., LFB) o mediante "Principi informatori della politica sociale ed economica" (Cap. II del Tit. I e Cap. III Costituzione spagnola).
[11] In questo senso v. RESCIGNO, Guiseppe. **Persona e comunità**. Bologna: *[s.n.]*, 1966. pp. 32.
[12] In questo senso v. BALDASSARRE, Antonio. **Critica dello Stato sociale**. Bari, 1982.

diritti sociali delle costituzioni un mero valore politico- costituzionale anziché giuridico-costituzionale, e nega che i diritti sociali possano porsi sullo stesso piano dei classici diritti di libertà. Come è stato osservato, la ragione per la quale queste tesi arrivano a negare la valenza dei diritti sociali come diritti di libertà positive al pari dei diritti di libertà negative, verosimilmente, sta nel totale ed acritico ancoraggio delle analisi ricordate alle categorie giuridiche maturate nel particolare periodo storico dello Stato di diritto liberale: lo Stato di diritto formale.[13] Né, vale ad affermare uno statuto minore dei diritti sociali il fatto che i diritti di libertà classici sono per loro stessa natura autoapplicativi, in quanto quel carattere autoapplicativo lo si riscontra anche nei non pochi diritti sociali che hanno la stessa struttura giuridica delle libertà negative: i cosiddetti diritti sociali di libertà (ad es. la libertà di insegnamento, quella sindacale, il diritto di sciopero). Questi diritti sociali possono pertanto, definirsi incondizionati, in quanto possono essere fatti valere direttamente dagli aventi diritto nei confronti della controparte pubblica o privata. Altri diritti sociali, cosiddetti condizionati, hanno invece una diversa struttura giuridica, per cui il loro effettivo godimento dipende dall'esistenza di un presupposto di fatto, un'organizzazione erogatrice della prestazione oggetto dei diritti stessi (ad es. il diritto all'assistenza ed alla previdenza). Con la realizzazione del presupposto di fatto tali diritti riacquistano il carattere che il costituente gli ha voluto conferire e si comportano come gli altri diritti sociali. L'assenza dell'organizzazione necessaria alla realizzazione del diritto sociale condizionato non tocca però la garanzia dello stesso in quanto al *se*: questa infatti è già stabilita dalla Costituzione. Riguarda invece, solamente il *quando* ed il *quomodo* assicurare quel diritto sociale che resta nella disponibilità del legislatore. Il sicuro ancoraggio alla costituzione dell'*an* e del *quid* dei diritti sociali permette di affermare che la stessa discrezionalità del legislatore sul *quando* e sul *quomodo* non è piena e insindacabile. D'altra parte, la dottrina non ha mancato di sottolineare che

> per il concreto esercizio di ogni diritto sancito in Costituzione è pur sempre necessaria la predisposizione di strutture e servizi, in assenza dei quali l'enunciazione resterebbe sulla carta: senza un'amministrazione efficiente della giustizia ad opera di un corpo di magistrati indipendenti, la riserva di giurisdizione quale garanzia delle libertà previste agli art. 13, 14, 15 e 21 Cost. si svuoterebbe di senso[14]

[13] Sul tema v. LUCIANI, Massimo. Il diritto costituzionale alla salute. **Diritto e società**. 1980. pp. 771; MAZZIOTTI, M. Diritti sociali. **Enciclopedia del diritto**. Milão, v. XII, 1964. pp. 806.

[14] Così, SALAZAR, Carmela. **Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali**. Turim: G. Fiappichelli, 2000. pp. 12.

Semmai, sul piano della struttura, diritti di libertà e diritti sociali sono accomunati dall'essere ciascuno di essi facente parte di una "classe di diritti aspettativa, consistenti rispettivamente in aspettative negative e in aspettative positive, che comportano, in capo ai pubblici poteri, le une divieti di interferenza e le altre obblighi di prestazione".[15]

Per altro verso, come abbiamo visto, lo Stato sociale si afferma come Stato di democrazia pluralista, introiettando una pluralità di valori non necessariamente omogenei, in riferimento alle diverse componenti sociali ora non più escluse dalla partecipazione politica. L'essenza dello Stato pluriclasse, cosiddetto introverso, pone quindi il problema del rischio che la diversità dei valori accolti nell'ordinamento produca una deflagrazione dell'unità politica dello Stato.[16] Sul piano storico, il rimedio a questo pericolo di deflagrazione intrinseco dello Stato sociale è stato l'edificazione di una nuova legalità superiore: quella costituzionale, costituita cioè da valori fondamentali posti alla base di un sistema costituzionale, valori che presiedono alla vita politica e comunitaria, i quali oltre a costituire limiti invalicabili dalle istituzioni e dalle forze politiche, ne orientano l'azione definendo il perimetro dei compromessi possibili tra le varie componenti politiche. La democrazia pluralista conduce dunque necessariamente al convenzionalismo sul piano delle scelte positive riguardanti i valori fondamentali. E però, quanto più questi valori sono universali, tanto più si rende necessario il ricorso delle corti costituzionali, chiamate a verificare l'armonia della legge con la superiore fonte costituzionale, ad un'opera di bilanciamento e composizione di antinomie secondo criteri di ragionevolezza. Tali bilanciamenti non sarebbero fattibili in mancanza di una relativizzazione dei valori già implicita nel testo costituzionale. D'altra parte, lo stesso Stato democratico, che sta alla base dell'edificio dello Stato sociale, è stato definito da Hans Kelsen come sintesi dei principi di libertà e di uguaglianza, mentre l'avvento della democrazia pluralista (in contrapposizione a quella totalitaria ed egalitaria) ha portato a un nuovo tipo conciliazione tra libertà ed

[15] Così, LUCIANI, Massimo. Social Rights and Rights of Liberty in the Tradition of Constitutionalism. *In*: ROMBOLI, R. (ed.). **La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali**. Turim: *[s.n.]*, 1994. pp. 90.

[16] In questo senso v. LUCIANI, Massimo. Social Rights and Rights of Liberty in the Tradition of Constitutionalism. *In*: ROMBOLI, R. (ed.). **La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali**. Turim: *[s.n.]*, 1994. pp. 90.

eguaglianza, tra diritti di libertà individuali e diritti sociali.[17]

2 L'ARCHITETTURA DELLO STATO SOCIALE SPAGNOLO

Nei paesi europei, i diritti sociali fondamentali non sono sempre stati positivizzati come situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e tutelate in forme paragonabili alle cosiddette libertà negative[18] . Infatti, mentre i diritti civili e politici sono riconosciuti come base comune degli Stati democratici moderni in tutte le costituzioni europee, è solo a partire dal costituzionalismo del secondo dopoguerra, con l'evoluzione della forma statuale contemporanea, che si affermano nuovi diritti fondamentali basati sulla stretta integrazione tra la nozione di libertà e quella di uguaglianza, declinata ora anche in senso sostanziale, dando così origine ai diritti sociali.

Tuttavia, manca ancora un concetto condiviso di effettività dei diritti, in particolare di quelli sociali, in quanto molte disposizioni costituzionali differiscono sia per quanto riguarda la loro qualificazione, sia per quel che attiene alla loro giustiziabilità.

Alcuni ordinamenti giuridici europei, infatti, disciplinano la materia attraverso clausole generali[19], o attraverso "Principi guida della politica sociale ed economica",[20] mentre altri tutelano i diritti sociali sia attraverso principi fondamentali che attraverso specifiche disposizioni costituzionali, come nel caso italiano.

Ad esempio, sebbene il catalogo costituzionale spagnolo dei diritti sociali sia ampio e la loro natura sia quella di diritti costituzionali, la dottrina sottolinea che le forme della loro tutela giurisdizionale non sono sempre quelle dei diritti soggettivi, essendo più vicine a quelle degli "interessi legittimi", dato che tra la loro previsione e l'esercizio concreto c'è un *facere* legislativo e amministrativo, con gravi sacrifici in termini di effettività di questi diritti.

---

[17] In questo senso v. BALDASSARRE, Antonio. Social Rights. **Enciclopedia giuridica Treccani**. Roma, v. XII, 1989.

[18] Sull'argomento v. SACCOMANNO, Albino. Eguaglianza sostanziale e diritti sociali nel rapporto fra ordinamento interno ed ordinamento comunitario. *In*: GAMBINO, S. (ed.). **Costituzione e diritto comunitario**. Milão: *[s.n.]*, 2002.

[19] V. art. 20, comma. 1, Legge fondamentale di Bonn.

[20] V. Capitolo III Costituzione spagnola.

Lo Stato sociale in Spagna è pienamente affermato nella Costituzione del 1978[21], che lo qualifica come tale all'art. 1 con la formula "Stato sociale e democratico di diritto".[22] Il ruolo interventista dei poteri pubblici che definisce lo Stato sociale si trova in primo luogo nell'art. 9.2 della Costituzione, da cui deriva il cosiddetto principio di uguaglianza sostanziale, secondo cui "Compete ai pubblici poteri promuovere le condizioni affinché la libertà e l'eguaglianza dell'individuo e dei gruppi cui partecipa siano reali ed effettivi; rimuovere gli ostacoli che impediscono o rendono difficile la loro realizzazione e agevolare la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale".

Dalla lettera della norma appena citata si può quindi dedurre che la dimensione interventista dei poteri pubblici agisce su diversi li incide su tre livelli: la promozione delle condizioni per la libertà e l'uguaglianza reale ed effettiva degli individui e dei gruppi; l'eliminazione degli ostacoli al loro pieno godimento; il favore alla partecipazione dei cittadini nella vita pubblica.[23]

L'architettura dello Stato sociale deriva così, da diverse componenti normative allocate in varie parti della Costituzione spagnola. Si tratta, quindi, di una struttura complessa che non si esaurisce esclusivamente nel catalogo di diritti sociali qualificati come tali, ma si estende ad un insieme di valori, costituente un vero e proprio fondamento assiologico dello Stato, a cui si aggiunge una serie di principi specifici che definiscono le principali linee guida che devono informare l'attività dei poteri pubblici in campo economico e sociale e i meccanismi di controllo e di garanzia, volti ad assicurare sia l'effettività dei diritti riconosciuti, sia la realizzazione degli obbiettivi di politica sociale.

Detto questo, non c'è dubbio che i diritti sociali rappresentano un elemento decisivo nella configurazione costituzionale dello Stato sociale,[24] in quanto, essendo

---

[21] Sulla Costituzione spagnola v. tra gli altri, TANIA. Groppi. **R. Blanco Valdés, Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978**. Torino: *[s.n.]*; REYES, Manuel Aragón. **Constitucón y democracia**. Madri: Tecnos, 1989; VERGOTTINI, Guiseppe. **Una Costituzione democratica per la Spagna**. Milano: *[s.n.]*, 1978.

[22] Sullo Stato sociale v. consulte M. A. Aparicio Pérez, El Estado social en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, em G. Cámara Villar e J. Cano Bueso (coord.), Estudios sobre el Estado social (El Estado social y la Comunidad Autónoma de Andalucía), Madri, 1993.

[23] Sul argomento v. CALLEJÓN, Francisco Balaguer. El estado social y democrático de derecho. Significado, alcance y vinculación de la claúsula del estado social. *In*: PÉREZ, José Luis Monereo (coord.). **Comentario a la Constitución socio-económica de España**. Granada: Comares, 2002.

[24] Sui diritti sociali v. MARCHANTE, Vicente Navarro (coord.). Derechos sociales y principios rectores. *In*: **Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España**. Valencia, 2012.

tutti i diritti legati al valore previo della dignità umana, vi sono alcuni diritti sociali che si proiettano come autentici sostegni vitali, per cui solo sulla base di questi ultimi la condizione di cittadinanza può essere pienamente esercitata. Pertanto, alcuni diritti come, ad esempio, l'istruzione, la salute o l'alloggio, devono essere assunti come elementi essenziali per l'accesso allo status di piena cittadinanza, in modo che il diverso grado di esigibilità "soggettiva" di alcuni diritti sociali non implichi una posizione subordinata di questi diritti, indipendentemente dalla situazione economica, favorevole o meno.

Dal punto di vista costituzionale, in altre parole, la dimensione normativa dei diritti sociali è evidente, anche se il loro livello di garanzia e protezione può avere un grado di copertura diverso, a seconda della loro diversa collocazione nel testo costituzionale.[25]

Detto questo, tuttavia, va sottolineato che il nucleo dei contenuti relativi allo Stato sociale si trova in gran parte del Capitolo III del Titolo I, intitolato "Dei principi guida della politica sociale ed economica".

D'altra parte, va notato che in realtà l'esercizio e la garanzia di tutti i diritti costituzionali dipendono dall'intervento pubblico, nel senso che ciò vale non solo per i diritti sociali, ma, in qualche misura, per tutti i diritti civili riconosciuti nelle carte costituzionali. Questi diritti, infatti, non sfuggono alla necessità di un'azione positiva da parte dello Stato, misurabile in termini economici o di bilancio, per garantirne l'effettiva tutela. La loro tutela comporta sempre un costo per i poteri pubblici, anche per quanto riguarda quei diritti che godono di una copertura giuridica al massimo livello.[26] Di conseguenza, un modello di Stato sociale relativamente cristallizzato non è immediatamente percepibile sul piano costituzionale, nel senso che quest'ultimo, più che esprimere una realtà strutturale dell'ordinamento costituzionale, si proietta come un imperativo teleologico e, in quanto tale, è espressione della tensione tra forze sociali, politiche ed economiche, e quindi comporta diverse possibilità di sviluppo, ma allo stesso tempo molte contraddizioni. In effetti, i suddetti principi guida, pur essendo saldamente fondati dal punto di vista del sistema di valori e godendo di un significativo potere simbolico di evocazione per quanto riguarda l'articolazione di nuove basi di

[25] CASCAJO, V. J. L. **La protección constitucional de los derechos sociales**. Madri, 1988.
[26] V. S. Holmes - C. R. Sunstein, The cost of rights. Por que a liberdade depende de impostos, Bolonha, 2000.

organizzazione politica e sociale, non godono tuttavia della densità normativa di altre disposizioni costituzionali, nella misura in cui la loro natura è quella di principi guida o di norme direttive, pur essendo talvolta qualificati come diritti, il cui destinatario diretto e immediato non è il cittadino, ma i poteri pubblici.

3 A VALENZA TRASVERSALE DEL PRINCIPIO DI UGUAGLIANZA

L'idea dell'uguaglianza pervade l'itero impianto costituzionale spagnolo. In particolare, il suddetto principio si presenta nel testo costituzionale con peculiare pregnanza laddove esso è declinato in veste di valore supremo e nella cosiddetta versione materiale, arrivando chiaramente ad operare anche in ambiti apparentemente distanti da esso quali le libertà negative e l'organizzazione e i poteri delle istituzioni di autonomia.

Già nel Preambolo della Costituzione l'evocazione della volontà della Nazione di garantire "la convivenza democratica…conformemente ad un ordine economico e sociale giusto" e di "promuovere il progresso della cultura e dell'economia in modo da assicurare a tutti una dignitosa qualità della vita" preannuncia una precisa scelta del costituente di fondare la Carta fondamentale del 1978 su solide basi valoriali di uguaglianza, solidarietà, e libertà costituenti vere e proprie pietre miliari dell'edificio ordinamentale del nuovo Stato sociale spagnolo.

Il valore pregnante del suddetto principio, soprattutto nella sua dimensione materiale e come fattore indefettibile del profilo sociale dell'intero ordinamento, appare poi palese nel Titolo preliminare alla Costituzione, ove all'art. 1.1 la socialità assurge alla dignità di elemento costitutivo della Stato - "La Spagna si costituisce come Stato sociale…" - mentre, libertà uguaglianza, giustizia e pluralismo politico, che tutti insieme costituiscono il profilo caretterinzante dello Stato sociale, vengono dichiarati solennemente come valori supremi dell'ordinamento giuridico – "...propugna come valori superiori del suo ordinamento giuridico la libertà, la giustizia, l'uguaglianza e il pluralismo politico."

Nel testo costituzionale il principio di uguaglianza, così scolpito nella parte iniziale nella sua dimensione più generale, si dipana quindi in serie di differenti e particolari accezioni, prima fra tutte, quella di tipo sostanziale. Infatti, sempre nella

sede del Titolo preliminare l'art. 9.2 impone ai poteri pubblici di promuovere le condizioni per assicurare che la libertà e l'uguaglianza dell'individuo e dei gruppi di cui fa parte siano reali ed effettivi, rimuovendo gli ostacoli che impediscono od ostacolano la loro pienezza e facilitando la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale.[27] Si tratta quindi nel caso spagnolo, di una norma dal respiro ampio e di alta pregnanza, testimoniata del lessico della suddetta disposizione. Nella disposizione infatti, i destinatari non solo i singoli, ma anche i gruppi cui partecipa; la finalità non è solo l'effettività della libertà e dell'uguaglianza, ma anche la loro realtà; il dovere di rimozione riguarda gli ostacoli nella loro accezione generale e onnicomprensiva, senza un esplicito riferimento al loro natura specifica (come nel caso della Costituzione italiana che si riferisce a quelli di natura economica e sociale); gli ostacoli da rimuovere non sono semplicemente quelli che impediscono l'esercizio della libertà e l'uguaglianza, ma anche quelli che semplicemente aggravano il loro godimento, "rendono difficile" e in ultimo, il dovere dei pubblici poteri non si esaurisce nell'attività di contrasto/rimozione degli ostacoli, ma si estende a quelle positive volte ad agevolare la partecipazione di tutti i cittadini anche alla vita culturale.[28]

L'art. 14, che apre il Capitolo II del Titolo I dedicato ai diritti e libertà, sancisce invece il principio di uguaglianza di fronte alla legge, rimarcando così lo stretto legame tra l'uno e gli altri.

La formulazione, almeno nella prima parte, riecheggia chiaramente quella tipica dell'uguaglianza formale di stampo liberale, laddove stabilisce che "gli spagnoli sono uguali davanti alla legge", soggiungendo però, "senza che prevalga alcuna discriminazione per motivi di nascita, razza, sesso, religione, opinione o qualsiasi altra condizione o circostanza personale o sociale". Si può dire perciò, che il suo contenuto trascenda i confini propri dell'eguaglianza formale in senso classico, assumendo una connotazione più ampia. Infatti, l'art. 14, oltre a sancire un mandato generale di uguaglianza, fa riferimento alla clausola di non discriminazione. A tale proposito, a

[27] L'art. 9.2 della Costituzione spagnola così dispone: "Compete ai pubblici poteri promuovere le condizioni affinché la libertà e l'eguaglianza dell'individuo e dei gruppi sociali cui partecipa siano reali ed effettivi; rimuovere gli ostacoli che impediscono o rendono difficile la loro realizzazione e agevolare la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale".

[28] Il II comma dell'art. 3 della Costituzione italiana così recita: "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale.".

giurisprudenza del Tribunale Costituzionale ha affermato che

> "questo espresso riferimento a tali motivi o ragioni di discriminazione non implica la creazione di un elenco chiuso di casi di discriminazione…, ma rappresenta un'esplicita interdizione di certe differenze storicamente radicate che hanno posto, sia attraverso l'azione dei poteri pubblici sia attraverso la pratica sociale, settori della popolazione in posizioni non solo svantaggiose ma anche contrarie alla dignità della persona riconosciuta dall'art. 10.1 della Costituzione spagnola"[29]

Ciò ha consentito al Tribunale costituzionale di dichiarare l'incostituzionalità delle disparità di trattamento basate esclusivamente o anche decisamente su specifiche condizioni discriminatorie vietate dall'art. 14.[30] L'articolo 14 esprime quindi una norma giuridica complessa, non due differenti principi, dove l'enunciazione del divieto di discriminazione definisce il profilo concreto dell'uguaglianza dinnanzi alla legge. Essa non vieta ogni tipo di trattamento differenziato da parte del legislatore, ma solo quelli basati su uno qualsiasi dei criteri menzionati, come, ad esempio, la razza. Non è pertanto discriminatoria quella differenziazione oggettivamente e ragionevolmente giustificata dalla finalità di realizzare l'uguaglianza sostanziale. La norma differenziale deve avere uno scopo ragionevole e deve essere coerente con il sistema di valori e principi costituzionali, con la conseguenza che il raggiungimento di tale fine può essere ottenuto attraverso il ricorso al principio di uguaglianza materiale di cui all'art. 9.2. In questo senso si è espressa la giurisprudenza costituzionale laddove ha affermato che

> "non può essere considerato discriminatorio e costituzionalmente vietato favorire, anche temporaneamente, l'azione di tali autorità a beneficio di determinati gruppi, storicamente trascurati ed emarginati, in modo che, attraverso un trattamento speciale più favorevole, la loro situazione di sostanziale disuguaglianza sia attenuata o compensata."[31]

La misura differenziale per essere legittima deve quindi essere utile al raggiungimento dello scopo (ragionevolezza) e evitare risultati inutilmente gravosi per la comunità (proporzionalità).[32] Si può dire pertanto, che il principio di uguaglianza sostanziale è un elemento che definisce la cittadinanza spagnola[33] e manifesta il substrato concreto dello Stato sociale, configurando un diritto alla differenza, cioè un

[29] Sent. Tribunale costituzionale 59/2008.
[30] Sent. Tribunale costituzionale 200/2001.
[31] Sent. Tribunale costituzionale 216/1991.
[32] Sent. Tribunale costituzionale 253/2004.
[33] Sent. Tribunale costituzionale 12/2008.

diritto nei confronti del legislatore ad essere trattati in modo diverso in situazioni oggettivamente diverse.[34]

Appare così evidente che gli articoli 9.2 e 14 sono complementari, nella misura in cui esprimono il valore supremo dell'uguaglianza dell'art. 1.1, come elemento centrale di uno Stato sociale e democratico.[35] Dalla lettura sistematica delle norme così esposte si può quindi arrivare ad affermare che il principio di uguaglianza come valore superiore dell'ordinamento giuridico,[36] pur avendo una duplice manifestazione nella Costituzione - articoli 9.2 e 14 - deve essere inteso come un insieme armonico, poiché

> "la Costituzione non è la somma e l'aggregazione di una molteplicità di mandati slegati tra loro, ma appunto l'ordinamento giuridico fondamentale della comunità politica, retto e guidato a sua volta dalla proclamazione del suo articolo 1, sezione 1, da cui deve risultare un sistema coerente."[37]

Infine, altre manifestazioni dell'uguaglianza sono esplicitate negli articoli 23.2, 31.1, 32.1 e 39.2 contenuti nel Titolo I, e negli articoli 139.1 e 149.1.1 del Titolo VIII, in relazione all'organizzazione territoriale dello Stato.

4 I DIRITTI SOCIALI E LA SISTEMATICA DELLA COSTITUZIONE SPAGNOLA

Osservando la sistematica della Costituzione Spagnola si può notare come il Capitolo II dedicato ai diritti e libertà si articola in due diverse Sezioni intitolate rispettivamente "Dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche" e "Dei diritti e dei doveri dei cittadini".

La sezione I esordisce con il diritto alla vita e all'integrità fisica e morale, che, come è stato osservato, costituisce il perno attorno al quale si snodano gli altri diritti

[34] DIAZ, Joé Ramón Cossio. Estado social y derechos de prestación. **Estudios Constitucionalies, Centro de Estudios Constitucionales**. Madri, 1989.
[35] TENORIO, V. P. J. El Tribunal Constitucional, la cláusula del Estado social, los derechos sociales y el derecho a un mínimo vital digno. *In*: **AA.VV, Actas IX Congreso de la ACE, Derechos sociales y principios rectores**. Valencia, 2012; MORALES, Angel Garrorena. **El Estado español como Estado social y democrático de derecho**. Madri, 1991.
[36] SACCOMANNO, Albino. Eguaglianza sostanziale e diritti sociali nel rapporto fra ordinamento interno ed ordinamento comunitario. *In*: GAMBINO, Silvio. (ed.). **Costituzione e diritto comunitario**. Milão: *[s.n.]*, 2002; Lollo, A. Il principio d'eguaglianza e le sue declinazioni tra ordinamento costituzionale e ordinamento europeo. *In:* VENTURA, L. *et al* (eds.). **Principi costituzionali**. Milão: *[s.n.]*, 2015.
[37] Sent. Tribunale costituzionale 206/1992.

fondamentali sparsi in tutto il Capitolo.[38] Si tratta come è evidente di un principio che esprime il connotato più tipico delle libertà negative e in effetti, la sua collocazione nella sezione I è conseguenza del fatto che proprio in questa si trovano la maggior parte delle libertà negative.[39] Constatata questa indubbia prevalenza di libertà negative nella sezione I, non può certo sfuggire che in questa sede sono anche ricomprese sia libertà squisitamente positive (diritti sociali), come il diritto all'istruzione e quello di sciopero, sia libertà negative che presentano però, una chiara natura e finalità sociale, quali la libertà d'istruzione e la libertà di associazione sindacale (art 27 e 28).

Anche la sezione 2 del Capitolo II presenta una certa eterogeneità di contenuti. Infatti, in essa hanno sede oltre ad una serie di libertà negative e positive, anche taluni doveri dei cittadini.[40] Sul fronte delle libertà negative l'articolo 32 prevede il diritto (libertà) al matrimonio basato sull'uguaglianza giuridica mentre, l'articolo 34 riconosce il diritto (libertà) di istituire fondazioni per scopi di interesse generale.

Più complessa è invece la struttura delle norme che in un certo senso, incominciano a delineare i connotati della cosiddetta Costituzione economica, che troverà una più completa definizione nel Capitolo III dedicato ai principi che reggono la politica sociale ed economica. Queste norme, se da una parte hanno certamente il contenuto tipico delle libertà negativa, disegnando uno spazio di libertà a favore dell'individuo e dei gruppi, dall'altra ne delimitano l'ampiezza attraverso il richiamo alla funzione sociale o alle esigenze dell'economia generale e della pianificazione: l'articolo 33 riconosce infatti il diritto alla proprietà e alla successione ereditaria, ma limitato dalla funzione sociale mentre, l'articolo 38 riconosce la libertà d'impresa nel quadro dell'economia di mercato, ma soggiunge "..in accordo con le esigenze dell'economia generale e, se del caso, della pianificazione". Sono presenti inoltre in questa sezione

[38] ROYO, Javier Perez; DURÁN, Manuel Carrasco **Curso de Derecho Constitucional**. XVI ed. Madri: *[s.n.]*, 2018.

[39] Un primo gruppo riguarda le libertà di natura personale, come la libertà ideologica e religiosa (art. 16), la libertà e la sicurezza (art. 17), i diritti all'onore, alla privacy personale e familiare e alla propria immagine, l'inviolabilità del domicilio e la segretezza della corrispondenza (art. 18) e la libertà di residenza e di movimento (art. 19). Un secondo comprende quelle che attengono alla convivenza come la libertà di espressione e di manifestazione del pensiero, di informare e di essere informati (art. 20), la libertà di riunione (art. 21) e di associazione (art. 22). Un terzo gruppo è costituito dai diritti di natura politica, come il diritto di partecipazione diretta e rappresentativa e il diritto di accesso alle cariche e alle funzioni pubbliche (art. 23) nonché, dai diritti legati all'accesso alla giustizia e al giusto processo (artt. 24, 25 e 26).

[40] Il dovere di contribuire alle spese pubbliche sulla base del principio di legalità, capacità contributiva e progressività (art. 31.1), il dovere di difendere la patria (art. 30.1) e il dovere di lavorare (art. 35.1).

diritti squisitamente sociali come quello al lavoro (art. 35), il diritto alla contrattazione collettiva tra i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro e il diritto di adottare strumenti di conflitto collettivo (art. 37).

La sistematica della Costituzione spagnola, con particolare riferimento all'articolazione del Capitolo I nelle sezioni I e II, considerata la natura variegata delle norme in questione, non autorizza quindi a conclusioni affrettate circa la differente qualificazione dei diritti e delle libertà secondo la loro collocazione nella I o nella II sezione[41]. Può ritenersi al contrario, che la separazione tracciata intorno ai diritti elencati nella Sezione 1 del Capitolo II non debba essere considerata eccessivamente rigida, soprattutto, se si considera l'inscindibile rete di connessioni che si genera tra i diritti e quando entra in gioco il principio di uguaglianza.

Si può affermare pertanto, che i diritti contenuti nella sezione II sono, allo stesso modo di quelli della Sezione I, diritti specialmente protetti, vista la loro stretta connessione con il principio di uguaglianza del quale costituiscono applicazione, con la conseguenza che, nei termini stabiliti dalle leggi coerenti con i valori supremi dell'ordinamento, devono godere delle stesse garanzie. D'altronde, appare del tutto pacifico che nell'ottica del costituzionalismo sociale possa affermarsi che diritti come l'istruzione, l'uguaglianza, la salute e la casa sono diritti essenziali per la dignità umana.[42] Lo stesso Tribunale costituzionale ha riconosciuto che nella Costituzione spagnola

> "la dignità umana rappresenta il fondamento dell'ordine politico e della pace sociale. La sua configurazione giuridica è elevata a pietra angolare dell'ordinamento costituzionale necessario per cementare l'ordine politico e la pace sociale. Il concetto costituzionale di dignità umana esprime il riconoscimento giuridico dell'uguaglianza e della libertà di tutti gli esseri umani in virtù del fatto che sono esseri umani, incarnati in quei valori dell'ordinamento giuridico sanciti dall'art. 1.1 della Costituzione e che si concretizzano nei diritti fondamentali del Titolo I".

Come è noto, non si tratta dei classici diritti di libertà, la cui dimensione negativa si manifesta nella creazione di una barriera di protezione contro eventuali interferenze illegittime da parte dello Stato, bensì di diritti la cui natura è di tipo assistenziale, ossia diritti con i quali lo Stato si obbliga a garantire un certo servizio o

[41] V. L. Martín Retortillo Baquer, Los derechos fundamentales y la Constitución a los veinticinco años, in Revista della Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, n. 2, 2004.
[42] Sent. Tribunale costituzionale 86/1985, FJ 8.

un determinato bene a beneficio dei cittadini.[43] Indipendentemente dalla loro forma, il riconoscimento di questi diritti nella Costituzione spagnola dimostra la preoccupazione del potere costituente di porre l'individuo e i suoi diritti al centro della costruzione giuridica e politica dello Stato. Eleva la dignità della persona a base dell'ordine politico, in modo da non essere indifferente alle circostanze sociali, economiche e culturali in cui si svolge la vita dei cittadini. Il Costituente ha quindi tracciato due strade per concretizzare la sua natura sociale. Una più rigida che impone ai poteri pubblici il dovere di garantire l'effettività di tutti i diritti e l'altra, più flessibile, prefigurando proprio in sede costituzionale, gli obiettivi verso i quali i poteri pubblici devono tendere.

5 LA NATURA VINCOLANTE DEI PRINCIPI GUIDA DELLA POLITICA SOCIALE ED ECONOMICA

A dispetto della sua intitolazione anche il Capitolo III del Titolo I della Costituzione comprende, sia norme che individuano diritti espressamente qualificati come tali[44], sia doveri dei singoli e dei pubblici poteri[45] nonché, mandati specifici per questi ultimi.[46] A queste si aggiungono norme che enunciano principi volti ad orientare l'azione dei pubblici poteri in vista del raggiungimento di finalità politiche, dal contenuto più generale e di chiara natura programmatica, che presentano una vaghezza e una mancanza di dettaglio rispetto ai mezzi e alle condizioni, come si evince ad esempio dal contenuto dell'art. 40.1.

Alla tipologia delle norme che stabiliscono veri e propri diritti può senz'altro ascriversi quella dell'art. 43.1 in tema di diritto alla salute, secondo la quale "Si riconosce il diritto alla salvaguardia della salute" . Dalla struttura della disposizione è quindi agevole ricavare che si tratta in questo caso di un diritto sociale di chiara natura fondamentale, data la sua intrinseca natura di bisogno essenziale dell'essere umano.[47]

---

[43] V. V. Abramovich - C. Courtis, Los derechos sociales como derechos exigibles. Madri, 2002.
[44] Come, ad esempio, il diritto alla salute ex art. 43.1, o il diritto alla cultura ex art. 44.1, o il diritto all'abitazione dignitosa ex art. 47 e al diritto ad un ambiente adeguato ex art. 45.1.
[45] Come, ad esempio, il dovere dei genitori di prendersi cura dei figli (art. 39) o i doveri in tema di salute (art. 43.2) e di protezione dell'l'ambiente (art. 45.1 e. 3) il dovere di tutela del patrimonio storico, culturale e artistico (art. 46).
[46] Come, ad esempio, in tema di commercio interno (art. 51.3), di organizzazioni professionali (art. 52) e di sistema pubblico di sicurezza sociale (art. 41) e famiglia (art. 39).
[47] RUIZ, Juan José Ruiz. El derecho a la salud en la actual crisis económica: los límites constitucionales a los recortes de prestaciones sanitarias y las exigencias de sostenibilidad del gasto social. *In*:

Lo stesso si può dire per l'art. 47 che prescrive il diritto all'abitazione degna ed adeguata, condizione questa che appare coessenziale alla salvaguardia della salute ed in generale e alla dignità della persona umana, e per l'art. 45.1 volto a assicurare il diritto ad un ambiente idoneo allo sviluppo della persona.

Tra le norme che contengono mandati dei poteri pubblici specifici si può annoverare quella di cui all'art. 43.2, che connette al diritto alla salute un preciso dovere dei poteri pubblici di dare luogo ad un sistema sanitario nazionale unitariamente normato.[48] La stessa cosa può dirsi per quanto riguarda il tema della casa, laddove all'articolo 47 vengono demandati all'apparato pubblico obiettivi, definiti con un certo grado di concretezza, volti a dare concretezza al diritto all'abitazione degna.[49] Analogamente ciò avviene per il caso dell'ambiente, anche se non può disconoscersi che nell'art. 45.2 la definizione delle finalità del doveroso intervento pubblico ivi previsto appare meno precisa.[50]

Accanto a quest'ultimo tipo di norme contenenti mandati più definiti, per il legislatore e per i poteri pubblici in generale, il Capitolo III contiene un ulteriore serie di disposizioni nelle quali il mandato, o il vincolo pubblico, si presenta con un grado di intensità e precisione che varia da caso in caso. Si tratta di norme volte a proteggere le persone garantendo un minimo esistenziale vitale, soprattutto per quanto riguarda la tutela dei lavoratori. Significativo in questo senso è il regime della previdenza sociale ricavabile dall'art. 41.[51] Questa disposizione esprime un profilo centrale dello Stato sociale, in quanto prefigura l'esistenza di un sistema pubblico di protezione sociale come necessaria garanzia istituzionale,[52] attraverso la quale si concretizza la tutelare dei cittadini in caso di bisogno e disoccupazione. In questo senso si è anche espressa

GAMBINO, Silvio. (ed.). **Diritti sociali e crisi economica. Problems and perspectives**. Turim: *[s.n.]*, 2015.

48 Sul punto v. art. 3.2 della Legge generale sulla salute del 1986 e Regio decreto legge 16/2012. V. anche Sent. Tribunale costituzionale 211/2014 FJ 4.

49 L'art. 47 della Costituzione, dopo avere dichiarato il diritto all'abitazione di tutti gli spagnoli, così recita: "I pubblici poteri promuoveranno le condizioni necessarie e stabiliranno norme idonee per rendere effettivo questo diritto, regolando l'utilizzazione del suolo conformemente all'interesse generale per impedire la speculazione. La comunità parteciperà della valorizzazione prodotta dagli interventi urbanistici degli enti pubblici.".

50 L'art 45.2 così recita: "I poteri pubblici vigileranno sull'utilizzazione razionale di tutte le risorse naturali al fine di proteggere e migliorare la qualità di vita, difendere e ripristinare l'ambiente appoggiandosi alla solidarietà collettiva.".

51 L'art. 41 così recita: "I poteri pubblici mantengono un sistema pubblico di sicurezza sociale per tutti i cittadini, che garantisca assistenza e prestazioni sociali sufficienti in situazioni di bisogno, soprattutto in caso di disoccupazione. L'assistenza e le prestazioni complementari saranno libere".

52 Sent. Tribunale costituzionale 37/1994, FJ 3d.

la giurisprudenza del Tribunale costituzionale spagnolo, sottolineando che la sicurezza sociale deve essere intesa come una "funzione necessaria dello Stato di diritto sociale e democratico" costituzionalmente garantita.[53] In altre parole, nella materia di previdenza sociale la disposizione sopra indicata, se da una parte tollera un certo grado di discrezionalità per il legislatore circa la modulazione nella sua dimensione concreta, dall'altra impone che in ogni caso debba trattarsi di un sistema pubblico corrispondente qualitativamente alla coscienza sociale del Paese.[54]

L'eterogeneità, la varia intensità e specificità del vincolo costituzionale verso il legislatore si registra anche per una serie di altre disposizioni del Capitolo III finalizzate alla tutela delle persone appartenenti a determinati gruppi sociali, come i bambini,[55] i giovani,[56] gli anziani[57] e i disabili[58] e analogamente, per il diritto alla cultura.[59]

Diversa è infine, come abbiamo accennato, la struttura delle norme che enunciano principi volti ad orientare l'azione dei pubblici poteri in vista del raggiungimento di finalità politiche, norme guida che stabiliscono obiettivi o finalità generali dell'azione statale. Emblematica ad esempio, la formulazione dell'art. 40.1 che vincola i poteri pubblici alla promozione di "condizioni favorevoli al progresso sociale ed economico e a una più equa distribuzione del reddito regionale e personale, nell'ambito di una politica di stabilità economica", norma che tuttavia, come ha sottolineato la giurisprudenza costituzionale, risulta funzionale alla salvaguardia del diritto al lavoro poiché, lo realizza nel quadro di una dimensione economica più vasta di tipo collettivo.[60] Un altro esempio di norma direttiva a finalità generale può essere tratto dall'art. 44.2, in base al quale "i poteri pubblici promuovono la scienza e la ricerca

[53] Sent. Tribunale costituzionale 65/1987, FJ 17.
[54] Sent. Tribunale costituzionale 37/1994, FJ 3.
[55] V. art. 39.4 che così recita: "L'infanzia godrà della protezione prevista negli accordi internazionali che ne tutelano i diritti".
[56] V. art. 48 che così recita: "I pubblici poteri promuoveranno le condizioni per la partecipazione libera ed efficace della gioventù nello sviluppo politico, sociale ed economico e culturale".
[57] V. art. 50 che così recita: "I pubblici poteri garantiranno mediante pensioni adeguate e periodicamente aggiornate l'autonomia economica ai cittadini durante la terza età. Inoltre, indipendentemente dagli obblighi familiari, promuoveranno il loro benessere mediante un sistema di servizi sociali che attenderanno ai loro problemi specifici di salute, abitazione, cultura e tempo libero".
[58] V. art. 49 che così recita: "I pubblici poteri realizzeranno una politica di prevenzione, cura, riabilitazione e integrazione per i minorati fisici, sensoriali e psichici, offrendo loro la necessaria assistenza specializzata e li proteggeranno specialmente al fine del godimento dei diritti fissati in questo titolo per tutti i cittadini".
[59] V. art. 44 che così recita: "1. I pubblici poteri promuoveranno e tuteleranno l'accesso alla cultura alla quale tutti hanno diritto".
[60] Sent. Tribunale costituzionale 22/1981, FJ 8.

scientifica e tecnica a vantaggio dell'interesse generale", sviluppato dal legislatore con la legge 13/1986 sulla promozione e il coordinamento generale della ricerca scientifica e tecnica. A questa tipologia di linee guida possiamo ricondurre quella contenuta nell'art. 46, secondo cui "le autorità pubbliche garantiranno la conservazione e promuoveranno l'arricchimento del patrimonio storico, culturale e artistico dei popoli della Spagna e dei beni che lo compongono, qualunque sia il loro status giuridico e la loro proprietà", da cui si evince la possibilità di introdurre limiti e autorizzazioni per l'alienazione e il trasferimento di beni di interesse culturale.[61] L'efficacia giuridica di questo tipo di disposizioni è inoltre testimoniata anche in altra sede laddove viene esplicitato il principio guida della spesa pubblica in base al quale, all''art. 31.2, "la spesa pubblica deve assicurare un'equa allocazione delle risorse pubbliche e la sua programmazione ed esecuzione deve rispondere a criteri di efficienza ed economicità", come esplicito indirizzo di politica economica volto alla realizzazione di uno Stato sociale equo ed attento ai temi della solidarietà e della perequazione economica. Si tratta quindi di una efficacia e una vincolatività a carattere generale che investe tutti i livelli nei quali si articolano le istituzioni pubbliche, che riguarda l'azione dei poteri pubblici, il governo e la Pubblica amministrazione, tutti tenuti al rispetto e all'inveramento di queste regole. Valga al proposito lo stesso principio cui è soggetto il potere giudiziario, dato che, costituzionalmente, anche la prassi giudiziaria deve essere informata da questi principi, per cui sia l'interpretazione delle norme che la loro applicazione non possono prescindere dal riferimento ai principi guida, principio questo che risulta ulteriormente confermato dall'art. 5.1 della legge organica della magistratura, che prevede che i giudici interpretino e applichino le leggi e i regolamenti "secondo i precetti e i principi costituzionali", in conformità all'interpretazione che ne dà il Tribunale costituzionale, dando così agli organi giudiziari la possibilità di utilizzare i principi in questione come parametro costituzionale per sollevare eventuali questioni di incostituzionalità.

Costatata questa eterogeneità e diversa intensità, occorre quindi indagare quale valore ed efficacia giuridica possano avere i diritti e i principi che guidano l'azione delle autorità pubbliche contenuti nel Capitolo III. A tale proposito, va preliminarmente considerato che, nel caso delle norme costituzionali, non vi è dubbio che, in virtù

[61] Sent. Tribunale costituzionale 17/1991.

dell'art. 9.1, esse abbiano forza normativa, a prescindere dalla loro specifica struttura nel testo costituzionale. Infatti, appare evidente che, essendo queste, norme guida volte a perseguire gli scopi dell'organizzazione politica stabiliti nella Costituzione che contengono valori e criteri normativi, esse rappresentano dati dell'ordinamento giuridico finalizzati alla loro realizzazione e interpretazione. Ne consegue che i cosiddetti principi direttivi non possono essere intesi come semplici proclami programmatici o essere trattati come se fossero pura retorica costituzionale.[62] A tal uopo, la giurisprudenza del Tribunale costituzionale ha sottolineato che "in questa prospettiva, si deve ricordare che i principi guida della politica sociale ed economica…non sono semplici regole senza contenuto[63] ma, per quanto riguarda gli organi giudiziari, le loro decisioni devono essere informate al loro riconoscimento, rispetto e protezione, come previsto dall'art. 53.3 della Costituzione spagnola".[64] D'altra parte, l'efficacia giuridica dei suddetti principi è chiaramente deducibile dal contenuto stesso dell'articolo 53.3 Costituzione, secondo il quale "il riconoscimento, il rispetto e la protezione dei principi riconosciuti nel capitolo terzo informano la legislazione positiva, la prassi giudiziaria e le azioni delle autorità pubbliche. Essi possono essere invocati solo davanti ai tribunali ordinari in conformità con le disposizioni delle leggi che li sviluppano". Da ciò discende che, sebbene esista un mandato al legislatore, esso non priva di efficacia normativa il contenuto dei principi in questione, poiché impone una legislazione in senso favorevole al contenuto costituzionalmente garantito, con l'ulteriore conseguenza che nel caso di una legislazione in contrasto con suddetto principio costituzionale sarà possibile farne valere l'incostituzionalità *ex* art. 161.1. Ciò detto, dedurre la normatività non equivale *sic et simpliciter* ad affermarne la giustiziabilità. Infatti, si può osservare che, anche quando le disposizioni costituzionali si riferiscono ai diritti sociali qualificandoli come "diritti", questi non sono di per se diritti soggettivi direttamente giustiziabili, ma solo situazioni giuridiche azionabili davanti agli organi giudiziari, sulla base della normativa di livello legislativo che li sviluppano. La loro efficacia quindi, non è né immediata né diretta, ma differita e mediata, a seconda di ciò che decide il legislatore, e si presentano

[62] Sul punto v. TEJADA, Javier Tajadura (dir.). Los principios rectores de la política social y económica, Madri. **Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria**, n. 74, p. 378-385, 2006.
[63] V. sent. Tribunale costituzionale 19/1982, FJ 6.
[64] V. sent. Tribunale costituzionale 95/2000.

come diritti che potenzialmente si prestano a una configurazione plurale in conseguenza degli sviluppi delle scelte attuative operate dal parlamento in sede politica.[65] Da questo punto di vista, sebbene non sia possibile riconoscere una piena tutela giuridico-costituzionale, come ad esempio nel caso del diritto alla salute incluso nei principi guida del Capitolo III, ciò non significa negarne la natura. Tale affermazione conduce quindi a riconoscere da un lato, che un certo grado di esigibilità può essere giuridicamente ammessa e dall'altro, l'esistenza di un contenuto necessario della disciplina di livello legislativo adottata dal parlamento.

In conseguenza del mandato costituzionale grava sul legislatore l'obbligo di svilupparli, riconoscerli, rispettarli e proteggerli, essendo esso chiamato in primo luogo a dare espressione concreta a questi principi guida, mentre gli altri poteri dello Stato, nell'esercizio delle rispettive funzioni, restano vincolati ad attenersi alle disposizioni di legge in virtù del principio di democrazia e di rispetto del sistema delle fonti. Questa dimensione in alcuni casi è particolarmente rafforzata a livello costituzionale perché accompagnata da una specifica garanzia istituzionale, come, ad esempio, in quello della previdenza sociale pubblica (art. 41), che prefigura un nucleo indisponibile per il legislatore stesso. Tuttavia, a prescindere da tale significativa e rilevante caratteristica, essendo il legislatore vincolato dal limite del rispetto del contenuto essenziale, appare evidente che il margine di discrezionalità rispetto alla sua configurazione è piuttosto ampio, tenuto conto dei concetti e dei termini generali utilizzati nella Carta costituzionale.

Altre questioni di cruciale importanza sono il tema del possibile rimedio in caso di astensione o di inattività del legislatore e quello del principio di irreversibilità del livello di protezione già accordato precedentemente come un vincolo nei confronti del legislatore del futuro.

Circa il problema dell'incostituzionalità per omissione, è sufficiente sottolineare che il Tribunale costituzionale non ha strumenti a disposizione al riguardo e quindi, non può obbligare il legislatore ad agire nel caso di omissione assoluta, ossia nel caso in cui non vi sia una legislazione complementare o di attuazione. In linea di principio non appare priva di fondamento la possibilità per il Tribunale costituzionale di un controllo in conseguenza di una omissione relativa, nel caso cioè, di una norma legislativa

[65] V. sent. Tribunale costituzionale 206/1997.

incompleta. Come ha sottolineato la giurisprudenza costituzionale[66] in questa ipotesi però, ci troviamo di fronte al problema di individuare quale possa essere il parametro di controllo rispetto alla presunta incompletezza, oltre all'intrinseca vaghezza e indeterminatezza che definisce i principi guida stessi. L'ammissibilità di tale vaglio di costituzionalità appare invero plausibile nel caso in cui entrino in gioco il principio di uguaglianza, il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva o anche quando il diritto possa essere esercitato in virtù di altre garanzie oggettive offerte dall'ordinamento costituzionale. In questo caso infatti, non sarebbero solo i principi direttivi a essere posti come parametro del controllo di costituzionalità ma, sarebbero questi ultimi diritti e garanzie nell'ambito di un'interpretazione sistematica.

Circa l'ammissibilità del principio di irreversibilità del contenuto dei diritti sociali, inteso come cristallizzazione del contenuto dei diritti già riconosciuti dalla regolamentazione legislativa,[67] non può disconoscersi che, *prima facie*, si pone il problema della sua compatibilità con la natura democratica e pluralista dell'ordinamento, in quanto lesivo del libero esercizio delle scelte politiche discrezionali in ambito economico e sociale. Si può però ritenere che, vista la pregnanza dei principi costituzionali che definiscono lo Stato sociale nell'ordinamento spagnolo, non appare affatto illogico ammettere una tale garanzia riguardante i contenuti minimi essenziali o standard, stabiliti attraverso l'evoluzione legislativa. A favore di questa tesi si è pronunciata la giurisprudenza costituzionale che ha affermato che "data la natura sociale e democratica dello Stato di diritto che la nostra Costituzione stabilisce e l'obbligo imposto allo Stato dagli artt. 9.2 e 35 della Costituzione di promuovere le condizioni perché l'uguaglianza degli individui e dei gruppi sia reale ed effettiva e di promuoverla attraverso il lavoro, senza poter in alcun caso discriminare in base al sesso, si deve intendere che il lavoratore non può essere privato, senza un motivo sufficiente, delle conquiste sociali già raggiunte".[68] Altre pronunce di incostituzionalità che si muovono nella logica del principio di irreversibilità fanno ricorso al canone di ragionevolezza di una riforma *in pejus* delle prestazioni sociali contraria al principio di

[66] V. sent. Tribunale costituzionale 45/1989, FJ 4, dove si afferma che è "improbabile che una norma giuridica possa essere considerata incostituzionale per omissione, cioè per non aver rispettato, isolatamente, il mandato ai poteri pubblici e soprattutto al legislatore, in cui ciascuno di questi principi è generalmente specificato".
[67] V. sentt. Tribunale costituzionale 134/1987, FJ 5, e 184/1990, FJ 5.
[68] V. sent. Tribunale costituzionale 81/1982, FJ 3.

proporzionalità ed equità o non richiesta da circostanze sopravvenute.[69]

6 IL REGIME GIURIDICO DIFFERENZIATO DELLE GARANZIE DEI DIRITTI E DEI PRINCIPI CHE REGGONO LA POLITICA SOCIALE ED ECONOMICA

L'ordinamento costituzionale spagnolo prevede un sistema di garanzie non omogeneo per tutte le situazioni giuridiche contenute nel Titolo I. Si tratta di garanzie di tipo normativo, giurisdizionale e di carattere generale.

Afferiscono a quelle di tipo normativo il principio del rispetto del contenuto essenziale dei diritti, già affrontato nei paragrafi precedenti e l'efficacia diretta diritti prevista dall'art. 53.1.

In secondo luogo, un ruolo molto importante riveste la riserva di legge. Come è noto, la Costituzione spagnola prevede due riserve di legge di diversa natura: quella di legge ordinaria stabilita dall'art. 53.1, e quella di legge organica prevista invece all'art. 81.1, entrambe rinforzate dalla esclusione del decreto legge in materia di diritti, doveri e libertà dei cittadini.

Ulteriore garanzia dei diritti sono il procedimento di revisione costituzionale riferito al Titolo preliminare, al Capitolo II, sezione I, del Titolo I, che prevede oltre a maggioranze qualificate, una particolare forma di aggravamento della procedura di approvazione e addirittura l'intervento necessario del referendum di ratifica,[70] e i mezzi di tutela dei diritti innanzi al Tribunale costituzionale di cui agli articoli 161 e 162.

Queste ultime garanzie normative sono pertanto essenziali per mantenere integri i diritti.[71]

Riguardo alle garanzie giurisdizionali dei diritti la Costituzione prevede due ricorsi speciali: l'amparo giudiziario e quello dinnanzi al Tribunale costituzionale.

A tale proposito, l'art. 53.2 della Costituzione stabilisce che

---

[69] V. sentt. Tribunale costituzionale 136/2012, FJ 5, 71/2014, FJ 7b e 85/2014, FJ 3c.

[70] L'art. 168 della Costituzione spagnola così recita: "1. Ove venga proposta la revisione totale della costituzione o quella parziale riferita al Titolo Preliminare, al Capitolo secondo, Sezione prima, del Titolo I o al Titolo II, dovrà procedersi all'approvazione in via di principio con maggioranza dei due terzi di ogni camera e quindi all'immediato scioglimento delle Cortes. 2. Le Camere elette dovranno approvare quanto deciso e procedere allo studio del nuovo testo costituzionale, che dovrà venire approvato e a maggioranza dei due terzi di ogni Camera. La riforma approvata dalle Cortes Generali sarà sottoposta a referendum per la ratifica.".

[71] In questo senso, VALDÉS, R. L. Blanco. **Introduction to the Spanish Constitution of 1978**. Turin, 1999. pp. 172.

> "Qualsiasi cittadino potrà ottenere la tutela delle libertà e diritti riconosciuti nell'articolo 14 e nella Sezione prima del Capitolo secondo, di fronte ai Tribunali ordinari attraverso un procedimento basato sui principi di preferenza e sommarietà e, se del caso, attraverso il ricorso di amparo di fronte al tribunale Costituzionale..."

L'amparo giudiziario, è stato disciplinato dalla legge 26 dicembre 1978, n. 62, sulla protezione giurisdizionale dei diritti fondamentali della persona e della legge 13 luglio 1998, n. 29.

Il ricorso di amparo davanti al Tribunale costituzionale è un rimedio giurisdizionale straordinario approntato dall'ordinamento contro le violazioni dei diritti e delle libertà menzionati nell'art. 53.2 della Costituzione. Esso può essere proposto da qualsiasi persona fisica o giuridica titolare di un legittimo interesse, dal Defensor del Pueblo e dal Procuratore generale.[72]

La legge organica 3 ottobre 1979, n. 2, sul Tribunale costituzionale, specifica poi, che questo tipo di amparo è finalizzato alla protezione di tutti i cittadini, nei termini stabiliti dalla legge, contro le violazioni dei diritti e delle libertà operate da disposizioni, atti giuridici o semplici comportamenti dei poteri pubblici dello Stato, delle Comunità autonome, degli altri enti pubblici territoriali, corporativi o istituzionali e dei loro funzionari.[73] La stessa legge disciplina inoltre il procedimento del ricorso contro atti del potere legislativo, contro gli atti del potere esecutivo e contro gli atti o le omissioni del potere giudiziario. La proponibilità del suddetto ricorso è subordinata all'esaurimento di ogni rimedio giurisdizionale, all'imputabilità immediata e diretta della violazione a una azione o omissione dell'organo giudiziario e alla circostanza che la violazione del diritto costituzionalmente garantito sia stata formalmente eccepita nel processo non appena conosciuta.

Una funzione di garanzia generale è poi svolta dal Defensor del pueblo previsto dall'art. 54 della Costituzione. Quest'organo, qualificato come "alto commissario delle Cortes generali" e da esse designato, oltre ad essere legittimato a presentare il ricorso di incostituzionalità e quello di amparo per difendere i diritti e le libertà fondamentali, svolge un'importante e più vasta opera di vigilanza e controllo estesa anche alla realizzazione dei principi direttivi della politica sociale ed economica

[72] L'art. 162.1, così recita: "1. Hanno legittimazione: … b) per proporre ricorso di amparo, ogni persona fisica o giuridica che invochi un legittimo interesse, come pure il Difensore del Popolo e il Procuratore generale...".
[73] V. art. 41.2 legge organica sul Tribunale costituzionale.

stabiliti dal Capitolo III. A tale organo compete il potere di supervisione dell'attività dell'amministrazione e di riferire e suggerire alle Cortes generali eventuali rimedi.[74]

Infine, contribuisce a rafforzare il regime delle garanzie dei diritti e dalle libertà la disciplina della sospensione dei diritti e delle libertà prevista dall'art. 55 della Costituzione[75]. Va notato che, sebbene questa particolare tutela riguardi in maggior parte libertà negative di tipo classico, essa ricomprende nel novero delle disposizioni sottoposte a questa peculiare garanzia anche talune libertà di carattere sociale, quali appunto sono la libertà di sciopero e il diritto di adottare mezzi di conflitto collettivo.

Pertanto, come è stato osservato "i diritti suscettibili di sospensione possono esserlo nei casi indicati, e solo in quelli: in ciò consiste la garanzia".[76]

Compiuta questa sintetica analisi delle garanzie, occorre suddividere i diritti e le libertà in due gruppi: quelli enunciati alla sezione I e quelli della sezione II del Capitolo II.

Tutti i diritti compresi nella sezione II del Capitolo II e il principio di eguaglianza formale di cui all'art. 14, sono protetti ai sensi dell'art. 53. 1, dal regime di garanzie normative e da quello delle garanzie generali costituito dai poteri propri del Defensor del pueblo, estesi alla difesa di tutti i diritti e le libertà del Titolo I.

Sono invece, diritti superprotetti quelli della sezione I del Capitolo II, che godono, non solo della tutela del controllo di costituzionalità, dell'efficacia diretta e del principio del contenuto essenziale, ma anche della garanzia della riserva di legge e della rigidità costituzionale, affidata alla legge organica, dato che, come è stato osservato "secondo costante giurisprudenza costituzionale, sono proprio questi i diritti contemplati dall'art. 81, c. 1 (sentt. 9 agosto 1983, n. 76 o 27 ottobre 1987, n. 160); inoltre la loro modifica deve essere attuata con il procedimento di revisione aggravata di cui all'art. 168 Cost. In entrambi i casi, siamo di fronte a un rafforzamento quantitativo, che non altera qualitativamente la natura della protezione di cui godono i diritti del gruppo precedente. La differenza è però qualitativa per ciò che riguarda il regime di difesa giurisdizionale, poiché, diversamente dai diritti della Sezione II, quelli della Sezione I e dell'art. 14 sono protetti, ai sensi dell'art. 53, c. 2, dal ricorso di amparo

[74] Per la disciplina più dettagliata del Defensor del pueblo, v. la legge organica n. 3 del 6 aprile 1981.
[75] Per la disciplina dettagliata del regime di sospensione dei diritti e libertà v. legge organica 1giugno 1981 n. 4 e legge organica 25 maggio 1988.
[76] Così, VALDÉS, R. L. Blanco. **Introdução à Constituição Espanhola de 1978**. Turin, 1999. pp. 175.

giudiziario e da quello di amparo davanti al Tribunale costituzionale".[77]

Concludendo sul punto, possiamo quindi osservare che, sebbene il regime delle garanzie costituzionali di natura normativa e giurisdizionale, nella sua versione ordinaria o rafforzata, sia prevalentemente riservato a norme che delineano libertà di natura negativa, non va sottaciuto che tra le disposizioni contenute nel Capitolo II, sia nella sezione I che in quella II, possano anche riscontrarsi libertà essenziali alla socialità dell'ordinamento, come la libertà di associazione sindacale e il diritto di sciopero di cui all'art.28, come pure veri e propri diritti di natura squisitamente sociali, quali il diritto all'educazione di cui all'art. 27 e quello al lavoro previsto dall'art. 35. Ciò testimonia, fra l'altro, la particolare attenzione del costituente spagnolo nel preservare, almeno nei suoi contenuti essenziali, un modello di Stato sociale forte.

CONCLUSIONE

Dall'analisi del testo costituzionale spagnolo si può dedurre che molti dei diritti sociali hanno natura condizionata. Ciò può affermarsi senz'altro per quei diritti contenuti nel Capitolo III che prevedono prestazioni pubbliche esigibili da parte dei cittadini. Si tratta infatti, come abbiamo visto, di norme costituzionali che trovano una reale concretizzazione nei limiti e nei termini stabiliti dalla legislazione. Tale natura condizionata è confermata dall'art. 53.3 che limita la loro esigibilità di fronte al giudice ordinario "soltanto in conformità con quanto disposto dalle leggi che li attuano". Al riguardo, la giurisprudenza del Tribunale costituzionale ha precisato la portata di questa norma apparentemente così restrittiva, finendo per rintracciare proprio in questa ulteriori argomenti favorevoli ad una garanzia più efficace dei diritti sociali. Il giudice delle leggi ha osservato che l'art. 53.3 costituisce una deroga ai precetti della Costituzione, nella misura in cui essa afferma che "i principi costituzionali e i diritti e le libertà fondamentali sono vincolanti per tutti i poteri pubblici (artt. 9.1 e 53.1) e sono l'origine immediata dei diritti e dei doveri e non semplici principi programmatici; il fatto stesso che la nostra norma fondamentale, all'art. 53.2, preveda un sistema speciale di tutela attraverso il ricorso "de amparo", che si estende all'obiezione di coscienza, non

[77] Così, VALDÉS, R. L. Blanco. **Introdução à Constituição Espanhola de 1978**. Turin, 1999. pp. 176.

è altro che una conferma del principio della sua immediata applicabilità. Questo principio generale non avrà eccezioni se non nei casi in cui la Costituzione stessa lo imponga (cioè i principi guida del Capitolo III) o in cui la natura stessa della norma impedisca di considerarla immediatamente applicabile"[78]. Tali argomentazioni autorizzano perciò il giudice costituzionale a censurare una violazione della Costituzione dovuta alla carenza di elaborazione legislativa attuativa di una norma costituzionale, garantendo così la tutela di quelle situazioni giuridiche soggettive, almeno nei loro minimi essenziali. Il giudice ordinario, sulla base di un'interpretazione costituzionalmente orientata, combinando sistematicamente diverse disposizioni costituzionali,[79] potrebbe così sollevare una questione di incostituzionalità sui limiti di una legge attuativa di diritti di prestazioni. L'ammissibilità di una siffatta questione di costituzionalità resta però ancorata ad una rigorosa interpretazione sistemica del testo costituzionale, come ha affermato il Tribunale costituzionale, che a proposito dei Principi Guida della politica sociale ed economica, ha sottolineato che "è improbabile che una qualsiasi norma giuridica possa essere considerata incostituzionale per omissione, cioè per non aver tenuto conto, isolatamente, del mandato ai poteri pubblici e, in particolare, al legislatore...".[80] La stessa dottrina ha ribadito la necessità di ricorrere ad un interpretazione sistemica per richiamare i principi guida di cui al Capitolo III del Titolo I come parametro di costituzionalità anche quando entrano in gioco il principio il principio di uguaglianza, il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva o qualsiasi garanzia oggettiva prevista dall'ordinamento costituzionale, osservando che "... in questi casi tali diritti o garanzie costituirebbero il parametro costituzionale di controllo all'interno di un'interpretazione sistematica e non, da soli, i principi guida"[81]. Va ribadito inoltre, che la stessa giurisprudenza del Tribunale costituzionale spagnolo rifiuta la qualificazione dei diritti sociali costituzionalmente individuati come mere norme di natura programmatica, sottolineandone al contrario la natura vincolante. In questo senso è stato sottolineato che "la Costituzione è proprio questo, la nostra norma suprema, e non una dichiarazione programmatica o principale, cosa che è sancita in modo inequivocabile e generale nel suo art. 9.1, dove si dice che "i cittadini e le autorità

[78] Sent. Tribunale costituzionale 15/1982.
[79] Preambolo, art. 1.1 del Titolo preliminare, art 9.2, art. 14, Principi guida del Cap. III del Titolo I.
[80] Sent. Tribunale costituzionale 45/1989.
[81] VILLAR, V. G. Cámara; CALLEJÓN, M. Balaguer. Costitución economica y derechos sociales. *In:* CALLEJÓN, F. Balaguer (coord.). **Manual de Derecho constitucional**. 2008, pp. 373.

pubbliche sono soggetti alla Costituzione". "Ripetute decisioni di questa Corte come interprete supremo della Costituzione (art. 1 della LOTC) hanno dichiarato questo indubbio valore della Costituzione come norma".[82] Sempre a proposito della precettività la stessa giurisprudenza chiarisce che

> se è vero che tale valore deve essere modulato per quanto riguarda gli artt. 39-52 nei termini dell'art. 53.3 della Costituzione spagnola, non può esservi dubbio sulla natura immediatamente vincolante (cioè senza bisogno di mediazione da parte del legislatore ordinario) degli artt. 14-38, componenti del secondo capo del primo titolo, poiché il primo comma dell'art. 53 dichiara che i diritti e le libertà riconosciuti in questo capo sono vincolanti per tutte le autorità pubbliche. Il fatto che l'esercizio di questi diritti debba essere regolato solo dalla legge, e la necessità che la legge ne rispetti il contenuto essenziale, implica che questi diritti esistono già e sono vincolanti per tutti i poteri pubblici, compresi ovviamente i giudici e i magistrati (art. 117 CE), fin dal momento dell'entrata in vigore del testo costituzionale. Uno di questi diritti è quello dell'uguaglianza di fronte alla legge, di cui sono titolari tutti gli spagnoli, senza che alcuna discriminazione possa prevalere tra loro in base alla nascita (art. 14 della CE)".[83]

Se è vero che principi ispiratori della politica sociale ed economica (artt. 39-52) richiedono una modulazione legislativa secondo le disposizioni dell'art. 53.3 della Costituzione spagnola, in considerazione della loro diversa efficacia giuridica, ciò non toglie che proprio in considerazione della loro natura di clausole costituzionali generali, tali diritti e principi costituiscono nel loro insieme per il legislatore indirizzi vincolanti, e per i giudici criteri interpretativi altrettanto efficaci.[84]

Volendo trarre qualche breve conclusione, si può quindi affermare che il modello di Stato disegnato complessivamente dal costituente spagnolo del 1978 è senz'altro quello di uno Stato sociale forte, i cui tratti peculiari sono chiaramente rintracciabili sin dall'inizio del testo che richiama la socialità e la solidarietà come valori superiori fondanti dell'ordine giuridico della Nazione. Si tratta però di un modello che, pur non abbandonando la strada della normatività della Costituzione, tracciata dal costituzionalismo europeo del secondo dopoguerra, presenta peculiari caratteri di elasticità e di adattabilità ai vari cicli economici, più o meno favorevoli, che possono realisticamente condizionare l'effettiva implementazione del connotato sociale definito in sede costituzionale. In tal senso, è probabile che le esperienze maturate in altri

[82] Sent. Tribunale costituzionale 80/1982.
[83] Ibidem.
[84] Sul punto v ENTERRÍA, Eduardo García de. **La Constitución como norma y el Tribunal constitucional**. Madri: *[s.n.]* 1985; CAMPO, Jiménez. Estado social y democrático de derecho. *In*: **Diccionario del sistema político español**. Madri, 1984.

Paesi nei decenni anteriori al 1978 abbiano avuto una positiva influenza su questa scelta del costituente, come pure la consapevolezza che le vicende storiche peculiari della Spagna abbiano consegnato una situazione di partenza alquanto arretrata della realtà spagnola rispetto a gran parte del resto d'Europa che suggeriva gradualità ed elasticità.

Flessibilità, quella del modello spagnolo, che non arriva però a comprometterne l'efficacia, grazie al contributo della dottrina e della giurisprudenza che, come abbiamo visto, attraverso il ricorso ad un'interpretazione sistemica, finisce per recuperare la vincolatività anche dei principi guida della politica economica e sociale, e degli altri di analoga natura disseminati nel testo costituzionale.

RIFERIMENTI

AMATO, Guiliano. **Manuale di diritto pubblico**. Bologna: *[s.n.],* 1994.

_____, Giuliano. **Forms of State and Forms of Government**. Bologna: [*s.n.]*, 2006.

BALDASSARRE, Antonio. **Critica dello Stato sociale**. Bari, 1982.

_____, Antonio. Social Rights. **Enciclopedia giuridica Treccani**. Roma, v. XII, 1989.

BAQUER, Lorenzo Martín-Retortillo. Los derechos fundamentales y la Constitución a los veinticinco años. **Revista della Facultad de Derecho de la Universidad Complutense**. n. 2. 2004.

BARTOLE, S. Stato (forme di). **Enciclopedia del diritto**. a. II, v. 2, Milan, 2008.

BENDA, Ernst. Die soziale Rechtsstaat. *In*: BENDA, Ernsst. et al. (eds.). **Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland**. Berlim: *[s.n.],* 1994.

BIN, Roberto *et al*. **Diritto Pubblico**. Turin: Giappichelli, 2009.

CALLEJÓN, Francisco Balaguer. El estado social y democrático de derecho. Significado, alcance y vinculación de la claúsula del estado social. *In*: PÉREZ, José Luis Monereo (coord.). **Comentario a la Constitución socio-económica de España**. Granada: Comares, 2002.

CAMPO, Jiménez. Estado social y democrático de derecho. *In*: [autores]. **Diccionario del sistema político español**. Madri, 1988.

CASCAJO, V. J. L. **La protección constitucional de los derechos sociales**. Madri, 1988.

CORSO, Guido, I diritti sociali nella Costituzione italiana. **Rivista trimestrale di diritto pubblico**. 1981.

CUOCOLO, Fausto. **Le forme di Stato e di governo**. Turim: [s.n.] 1989.

DIAZ, Joé Ramón Cossio. Estado social y derechos de prestación. **Estudios Constitucionalies, Centro de Estudios Constitucionales**. Madri, 1989.

DE VERGOTTINI, Giuseppe. **Diritto costituzionale comparato**. Pádua: Cedam, 1987.

ENTERRÍA, Eduardo García de. **La Constitución como norma y el Tribunal constitucional**. Madri: *[s.n.]* 1985.

GAMBINO, Silvio. **Diritto costituzionale italiano e comparato**. Cosenza: Periferia, 2002.

GAMBINO, Silvio. Stato, diritti sociali e devolution: verso un nuovo modello di welfare. **Associazione Italiana dei Costituzionalisti**. 2006. Disponível em: http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/dibattiti/revisione/gambino_20060202.html. Acesso em 03 abr. 2024.

LANCHESTER, Fulco. Stato (forme di). **Enciclopedia del diritto**. Milão, v. XLIII, 1990.

Lollo, A. Il principio d'eguaglianza e le sue declinazioni tra ordinamento costituzionale e ordinamento europeo. *In*: VENTURA, L. et al (eds.). **Principi costituzionali**. Milão: [s.n.], 2015

LUCIANI, Massimo. **Il diritto costituzionale alla salute**. Diritto e società. 1980.

_____, Massimo. Social Rights and Rights of Liberty in the Tradition of Constitutionalism. *In*: ROMBOLI, R. (ed.). **La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali**. Turim: [s.n.], 1994.

MARCHANTE, Vicente Navarro (coord.). Derechos sociales y principios rectores. *In*: **Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España**. Valencia, 2012.

MARTINES, Temistocle. **Diritto costituzionale**. Milan: Giuffrè editore, 2010.

MAZZIOTTI, M. Diritti sociali. **Enciclopedia del diritto**. Milão, v. XII, 1964.

MORALES, Angel Garrorena. **El Estado español como Estado social y democrático de derecho**. Madri, 1991.

MORBIDELLI, Giuseppe et al. **Diritto costituzionale italiano e comparato**. Bologna: *[s.n.]* 1995.

MORTATI, Constantino. **Istituzioni di diritto pubblico**. Milano, Tomo I, 1975.

PALADIN, L. Equality (dir. cost.). Encyclopaedia of Law., v. XIV, 1965.

NICOTRA, Ida Angela. **Diritto Pubblico e costituzionale**. Turin: G Giappichelli Editore, 2013.

PIZZORUSSO, Alessandro. **Diritto costituzionale comparato**. Milano: [*s.n.],* 1983.

RESCIGNO, Giuseppe. **Persona e comunità**. Bologna: [*s.n.*], 1966.

_____, Giuseppe. Forme di Stato e forme di governo. E**nciclopedia giuridica Treccani**. Roma, v. XIV, 1989.

REYES, Manuel Aragón. **Constitucón y democracia**. Madri: Tecnos, 1989

ROMAGNOLI, Umberto. Commentary on Article 3, Section 2 of the Constitution. In: BRANCA, G. (ed.). **Commentary of the Constitution**. v. art. 1 - 12, Bologna. Rome: [s.n.], 1975.

ROSE, Richard. Il ruolo dello Stato nel "welfare mix". *In*: BALDASSARRE, Antonio. (ed.). **I limiti della democrazia**. Roma: Bari, 1985.

ROYO, Javier Perez; DURÁN, Manuel Carrasco. **Curso de Derecho Constitucional**. XVI ed. Madri: *[s.n.],* 2018.

RUFFIA, P. B. **Introduzione al diritto costituzionale comparato** - Le "forme di Stato" e le "forme di governo" - Le costituzioni moderne. Milão: [*s.n.],* 1988.

RUIZ, Juan José Ruiz. El derecho a la salud en la actual crisis económica: los límites constitucionales a los recortes de prestaciones sanitarias y las exigencias de sostenibilidad del gasto social. *In*: GAMBINO, Silvio. (ed**.). Diritti sociali e crisi economica. Problems and perspectives**. Turim: *[s.n.],* 2015.

SACCOMANNO, Albino. Eguaglianza sostanziale e diritti sociali nel rapporto fra ordinamento interno ed ordinamento comunitario. *In*: GAMBINO, Silvio. (ed.). **Costituzione e diritto comunitario**. Milão: *[s.n.],* 2002.

SALAZAR, Carmela. **Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali**. Turim: G. Fiappichelli, 2000.

TEJADA, Javier Tajadura (dir.). Los principios rectores de la política social y económica, Madri. **Revista Vasca de Administración Pública**. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, n. 74, p. 378-385, 2006.

TENORIO, V. P. J. El Tribunal Constitucional, la cláusula del Estado social, los derechos sociales y el derecho a un mínimo vital digno. *In*: **AA.VV, Actas IX Congreso de la ACE, Derechos sociales y principios rectores**. Valencia, 2012.

VALDÉS, R. L. Blanco. **Introduction to the Spanish Constitution of 1978**. Turin, 1999.

_____, R. L. Blanco. **Introdução à Constituição Espanhola de 1978**. Turin, 1999.

VILLAR, V. G. Cámara; CALLEJÓN, M. Balaguer. Costitución economica y derechos sociales. In: CALLEJÓN, F. Balaguer (coord.). **Manual de Derecho constitucional**. 2008.

VERGOTTINI, Guiseppe. **Una Costituzione democratica per la Spagna**. Milano: [s.n.], 1978.