

AMBIENTE, SALUTE, LAVORO: DIRITTI ASSOLUTI, DIRITTI IN CONFLITTO, DIRITTI TIRANNI*

DI LUCIANO BUTTI

1. Salute, ambiente, lavoro sono diritti “primari e assoluti”: cosa significa?

Alcuni diritti previsti dalla Costituzione sono “*primari e assoluti*”. Il principio è stato affermato dalla Corte non solo per il diritto alla salute – del resto qualificato dall’art. 32 come “*fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività*” – ma anche per altri diritti sui quali il testo costituzionale, nella sua versione originaria, non era altrettanto esplicito, come il diritto all’ambiente salubre o quello all’inclusione lavorativa per le persone con disabilità¹.

L’espressione presenta in effetti qualche ambiguità, ma la Corte costituzionale ne ha spiegato il significato in una decisione riguardante proprio il lavoro dei disabili (sentenza n. 275/2016). Essa significa che il nucleo di garanzie minime per rendere questo diritto effettivo dovrebbe essere assicurato al di là di ogni esigenza di bilancio, garantendo certezza, stabilità e obbligatorietà del finanziamento. Perché, come scrive la Corte, “*è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione*”.

Tuttavia, questo non comporta che un diritto “*primario e assoluto*” non possa incontrare alcuni *limiti*. Né significa che, per garantirlo, qualsiasi esborso pubblico sia giustificato. Se così fosse, salterebbe ogni equilibrio di bilancio, anch’esso tutelato dall’art. 81 della Costituzione.

Come se ne esce? Lo spiega sempre la Corte costituzionale, nella stessa sentenza citata: il “*nucleo invalicabile di garanzie minime*” per il quale non possono esservi limiti alla spesa è quello – e soltanto quello – “*normativamente identificato*”. Dovrà allora esservi una legge che identifichi in modo ampio tutti i servizi minimi indispensabili, questa legge avrà una copertura finanziaria ai sensi dell’art. 81 della Costituzione e i diritti da questa legge garantiti – ma soltanto questi - non saranno in alcun modo comprimibili senza violare la Costituzione.

2. Soltanto il bilanciamento fra i diritti “serve” la Costituzione.

I conflitti fra diritti sono reali, non inesistenti o solo apparenti. Né è possibile risolverli introducendo una rigida gerarchia, in modo che alcuni diritti siano sempre e comunque più importanti, o più “*fondamentali*”, degli altri.

Si tratta di conflitti di tipo diverso. Alcuni derivano dalla concorrenza di individui diversi nel godimento del medesimo diritto, altri dalla concorrenza fra interessi individuali non omogenei, altri infine dalla concorrenza fra interessi individuali e interessi collettivi o istituzionali.

La pari dignità, in linea di principio, di tutti gli individui e di tutti i diritti costituzionali rende impossibile risolvere i conflitti semplicemente appellandosi agli strumenti consueti utilizzati dai

¹ A. Apostoli, I diritti fondamentali “visti” da vicino dal Giudice amministrativo. Una annotazione a “caldo” della sentenza della Corte costituzionale n. 275/2016, in Forum di quaderni costituzionali. Rassegna, 2017.

giuristi per risolvere i casi di contrasto fra norme diverse, quali il criterio gerarchico, quello di specialità o quello cronologico.

Ciò che in definitiva “serve” la Costituzione è proprio e soltanto il *bilanciamento* fra diversi diritti costituzionali. Bilanciamento, non semplice compromesso o equilibrio. Per lo meno nella lingua italiana, infatti, “*compromesso*” ed “*equilibrio*” sono parole che suggeriscono un’idea statica e potenzialmente mediocre.

Il bilanciamento è qualcosa di diverso. Non è uno stato stazionario, ma un processo dinamico, sempre aperto a futuri aggiustamenti in funzione dell’evolversi della situazione, delle nuove evidenze che si formano e dei mutamenti culturali che caratterizzano la società nel suo complesso.



Il bilanciamento fra diritti costituzionali deve essere “*ragionevole e ponderato*” (sentenza n. 128/2021 della Corte costituzionale). Deve cioè essere effettuato con la ragionevolezza richiesta dall’art. 3 della Costituzione, che impone di trattare in modo analogo situazioni simili e in modo adeguatamente differenziato situazioni fra loro diverse. Deve, inoltre, essere realizzato sotto la guida dei “*doveri inderogabili di solidarietà*”, che l’art. 2 della Costituzione pone come criterio direttivo anche per il bilanciamento fra i diversi diritti.

Sono stati individuati dai costituzionalisti due tipi di bilanciamento: quello effettuato “*caso per caso*” (*ad hoc balancing*) e quello “*definitorio*” (*definitional balancing*). Il primo ritiene che un corretto bilanciamento possa realizzarsi soltanto con riferimento ad un caso concreto, e dunque attraverso un largo uso dell’intuizione e senza enunciare preventivamente una regola. Il secondo mira invece a risolvere i conflitti fra diritti e interessi individuando preventivamente una regola generale e astratta, definita sulla base di considerazioni razionali spesso ricamate attorno al principio di proporzionalità². Entrambe le strade possono e devono essere perseguite, attraverso un approccio complessivo e olistico.

3. Evitare l’effetto tunnel.

La necessità del bilanciamento fra i diversi diritti costituzionali nasce insieme con le Costituzioni democratiche.

Negli ultimi anni, tuttavia, vertiginosi progressi scientifici hanno reso l’esigenza del bilanciamento ancora più stringente. Le nuove possibilità offerte da scienza e tecnologia possono dunque in alcuni casi avere costi enormi, con un beneficio in alcuni casi molto limitato. Come se ne potrebbe uscire senza massacrare le finanze pubbliche, se non avessimo imparato a bilanciare fra di loro i diritti costituzionali?

La dottrina costituzionalistica internazionale insegna del resto che, nell’impostare le politiche pubbliche (“*policies*”), occorre evitare “*l’effetto tunnel*” (“*tunnel vision*”). Di cosa si tratta? Lo spiega bene Stephen Breyer, per molti anni Giudice della Corte Suprema americana, con una impostazione culturale di tipo *liberal* (in senso nordamericano). L’effetto tunnel si verifica quando i decisori politici pretendono di gestire un rischio senza considerare gli effetti collaterali, o “*Trade-off*”, che le misure di contenimento di quel rischio comportano su altri aspetti della vita sociale³. Vi è una circostanza particolare da considerare, ben spiegata da Breyer: il costo economico e sociale delle misure di contenimento di un rischio aumenta in modo sempre più veloce man mano che si progredisce nel ridurre quel rischio. In parole semplici, quando due rischi sono in conflitto, più ci si avvicina alla perfezione nel fronteggiare il rischio A, più le (ulteriori) cautele verso quel rischio riducono in modo importante le risorse a disposizione per contenere il rischio B. E viceversa.

² G. Pino, Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi, in *Etica & Politica/ Ethics & Politics*, 2006, 1, in http://www.units.it/etica/2006_1/PINO.htm.

³ S. Breyer, *Breaking the Vicious Circle. Towards Effective Risk Regulation*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, 1995.

4. La Corte costituzionale contro i diritti tiranni

Sin dall'inizio della propria attività nell'Italia repubblicana, la Corte costituzionale ha in più occasioni affermato la necessità di un bilanciamento ragionevole e ponderato fra i diversi diritti costituzionali. Eppure, questa giurisprudenza non ha fermato le *pretese di assoluto*. Accade infatti di frequente che, di fronte alla prospettata violazione di un diritto costituzionale, si sostenga che tale diritto, in quanto *“primario e assoluto”*, non possa soffrire la benché minima limitazione.

Così, al fine di rendere non più discutibile che il fondamento ultimo della Costituzione sta proprio nel bilanciamento fra i diritti, nel 2013 la Corte costituzionale ha coniato un principio destinato a generare ampia discussione nella nostra storia giuridica: *“Non esistono diritti tiranni”* (sentenza n. 85/2013).



Secondo la Corte, *“Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. ... Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe ‘tiranno’ nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona”*. La qualificazione come *“primari”* dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto.

5. Conclusioni

Dobbiamo quindi navigare nel mare compreso fra la tutela dei diversi diritti costituzionali che possono venire in conflitto. Più vicini siamo alla perfezione nel tutelare un diritto, più diventa economicamente e socialmente costoso, oltre che ingiusto, migliorare ancora a scapito del diritto in conflitto, o comunque delle politiche di riduzione di altri diritti. Anche se può a prima vista non piacere, questa è l'essenza del bilanciamento costituzionale. Nell'*estremismo dei diritti* la tutela complessivamente offerta dalla Carta rischia infatti di perdere significato, efficienza ed eticità. Nel *bilanciamento dei diritti* in potenziale conflitto, invece, ciascuno di essi incontra la ragione più profonda della propria esistenza e del proprio riconoscimento, all'interno della elegante rete di relazioni di vicinanza fra esseri umani disegnata dalla Costituzione.

E' del resto sufficiente porre attenzione alla sistematica distruzione dei diritti correlati ad ambiente e salute che alcune leadership politiche spregiudicate stanno realizzando – mi riferisco per esempio al ritiro dagli Accordi di Parigi da parte degli USA – per comprendere che non abbiamo certo bisogno di *“diritti tiranni”*. Abbiamo invece bisogno di una paziente, ma convinta, costante ed equilibrata, riaffermazione del diritto all'ambiente e del diritto alla salute, in dialogo con altri diritti come quello al lavoro, nell'interesse primario delle generazioni future.

* Il presente contributo costituisce una rielaborazione di alcune parti del volume di Luciano Butti, *Non esistono diritti tiranni. Come orientarsi tra diritti in conflitto*, Mimesis, 2023.