

Diritti sociali e crisi economico-finanziaria. problemi e prospettive*

di S. Gambino - D. Pappano - G. M. Caruso - W. Nocito
D. Loprieno - G. Gerbasi - D. D'Alessandro

(22 dicembre 2015)

Sommario: 1. *Le ragioni di una ricerca in tema di effettività dei diritti sociali fondamentali e crisi economico-finanziaria* – 2. *Autonomia finanziaria e crisi economico finanziaria nell'attuale contesto mondiale: reperimento delle risorse, crisi dei debiti sovrani, equilibrio di bilancio* – 3. *Automatismi economici e scelte politiche nel rapporto fra diritti, risorse e istituzioni* - 4. *Trasformazioni costituzionali, diritti sociali e crisi finanziaria degli apparati pubblici* – 5. *Crisi economico-finanziaria e diritti sociali: le implicazioni concrete su istruzione, sanità e assistenza sociale* – 6. *Gli effetti della crisi economica e dei vincoli di risanamento finanziario sulle forme di Stato territoriali* - 7. *Garanzia dei diritti e incertezza del diritto nella crisi economico finanziaria* – 8. *Considerazioni conclusive.*

1. La ricerca della Unità locale dell'Università della Calabria all'interno del PRIN-MIUR ha per titolo "*Salute, assistenza sociale, istruzione, fra garanzie costituzionali e innovazione normativa in alcuni ordinamenti statuali*". Alla sua realizzazione hanno partecipato studiosi italiani che operano presso l'Università della Calabria, studiosi spagnoli (delle Università di Jaén e di Valladolid) e studiosi francesi (dell'Università della Lorena), coordinati da chi scrive.

Unitamente agli altri undici gruppi locali di ricerca nazionale (operanti presso le Università di Trento, Roma Tre, Torino, Chieti-Pescara, Firenze, Perugia, Roma "La Sapienza", Pisa, Bologna, Tuscia e Cattolica del Sacro Cuore), l'Unità locale di ricerca ha indagato un doppio ordine di profili della materia.

Anzitutto ha indagato alcuni profili costituzionalistici della Ricerca PRIN relativi alle forme di Stato definite nel titolo della ricerca nazionale come "Istituzioni democratiche" (Stato regionale, Stato sociale, spesa dello Stato sociale, effettività dei diritti costituzionali sociali, rigidità costituzionale).

L'Unità locale ha indagato anche alcuni profili pubblicistici della Ricerca nazionale (definiti nel titolo della stessa ricerca PRIN come "Amministrazioni

*Lo scritto è frutto della comune riflessione degli autori, e tuttavia, ai fini della formale attribuzione della responsabilità delle singole parti, si precisa che a Silvio Gambino si deve la redazione dei parr. 1 e 8; a Danilo Pappano la redazione del paragrafo 2; a Giovanni Maria Caruso la redazione del paragrafo 3; a Walter Nocito la redazione del paragrafo 4; a Donatella Loprieno la redazione del paragrafo 5; a Giampaolo Gerbasi la redazione del paragrafo 6; a Daniele D'Alessandro la redazione del paragrafo 7.

Nell'ambito della Ricerca nazionale PRIN 2010-2011 dal titolo "*Istituzioni democratiche e amministrazioni d'Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica*", lo scritto riassume i risultati dell'attività di ricerca dell'Unità locale dell'Università della Calabria raccolti nel volume S. Gambino (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Giappichelli, 2015. Lo scritto è inoltre destinato al volume curato dall'Unità centrale, in corso di pubblicazione in lingua inglese e riassuntivo dei risultati dell'attività di ricerca delle dodici Unità locali coinvolte.

d'Europa, coesione e innovazione al tempo della crisi economica”) e in particolare ha indagato i profili e le problematiche più attuali del diritto delle amministrazioni pubbliche italiano, francese e spagnolo (risorse finanziarie, apparati amministrativi decentrati, certezza del diritto amministrativo).

Nel suo svolgimento, la ricerca ha affrontato alcuni dei temi centrali (e al contempo problematici) del costituzionalismo contemporaneo (nell'ordinamento italiano interno e in alcuni ordinamenti dei Paesi europei).

I temi centrali indagati sono quelli posti dalla concezione “normativa” delle costituzioni contemporanee e dalla natura pienamente giuridica (esigibile e pertanto giustiziabile) dei diritti sociali, considerati nei loro variegati profili. I diritti sociali sono stati considerati per come prescritti dai testi costituzionali (delle tre esperienze statali oggetto di studio, quella italiana, quella spagnola e quella francese), dalla giurisprudenza delle relative corti costituzionali nonché dalle scelte legislative e amministrative operate negli ordinamenti dei Paesi analizzati.

L'approccio al tema – affrontato con sensibilità sia costituzionalistica sia amministrativistica – ha considerato gli effetti prodotti dal processo di integrazione europeo e i condizionamenti fattualmente imposti dalla crisi economica, divenuta particolarmente severa nell'ultimo decennio (con specifico riguardo ad alcuni Paesi dell'area mediterranea).

Le misure di contrasto della crisi, negli ultimi anni, sono accompagnate, in Italia e in altri Paesi europei, da varie politiche nazionali di austerità europea (definite dagli economisti di ‘austerità espansiva’), politiche che sono state imposte tanto dalle Istituzioni dell'Unione quanto dalle autorità monetarie internazionali (e dall'IMF in particolare).

Abbandonate le visioni ideali dello Stato che hanno connotato le esperienze statuali del secondo dopo-guerra (keynesiane/interventiste nell'economia, sociali nelle politiche pubbliche), le politiche dell'‘austerità espansiva’ sono attualmente ispirate alle previsioni dei Trattati europei in tema di “mantenimento della stabilità dei prezzi” (prevista e imposta nel capo 2 del titolo VIII del T.F.U.E.).

Tali politiche incidono sulla quantità e sulla qualità delle prestazioni attualmente rese ai soggetti destinatari delle previsioni costituzionali di tutela.

Tali politiche intervengono tanto in sede di tutela dell'effettività dei diritti civili (libertà negative) quanto (e soprattutto) con riguardo alla particolare natura prestazionale dei diritti – i diritti sociali – che sono molto ‘costosi’ e che impongono alle rappresentanze parlamentari (nazionali e territoriali) di operare un'allocazione responsabile, efficace ed efficiente, delle risorse pubbliche operando, al contempo, interventi di ‘fiscalità equa’ e rispettose del principio costituzionale della progressività delle imposte e della capacità contributiva dei soggetti fiscalmente incisi.

Tali interventi attuativi del principio costituzionale di progressività e di redistribuzione fiscale, nel disegno costituzionale, devono costituire un processo congiunto e sinergico a politiche pubbliche di semplificazione e di razionalizzazione amministrativa funzionali alla soddisfazione dei vecchi e nuovi bisogni sociali.

Ciò risulta particolarmente pregnante (e attuale) alla luce dei bilanciamenti che si rendono ora necessari a seguito della costituzionalizzazione negli Stati

membri dell'Unione delle nuove regole in materia di equilibrio/pareggio del bilancio, che hanno fatto sollevare argomentati interrogativi (e dubbi di costituzionalità) sulla compatibilità fra principi e valori personalistici e solidaristici accolti nell'ordinamento costituzionale interno e quelli della stabilità economica sanciti dall'ordinamento europeo.

I problemi affrontati nella ricerca sono stati le trasformazioni del costituzionalismo conseguenti al processo di integrazione europeo e in tale ottica le questioni di interpretazione/attuazione parlamentare e giurisdizionale (soprattutto della giurisdizione costituzionale) delle problematiche costituzionali poste dal rapporto fra crisi finanziaria e diritti fondamentali. Il processo di integrazione europeo ha fatto registrare un effetto regressivo dei diritti fondamentali a livello costituzionale, nonostante che nei 'nuovi' trattati dell'Unione venga positivizzata la previsione sul *multilevel constitutionalism*.

I trattati dagli anni '50 sull'istituzione del mercato comune europeo hanno originato il protagonismo della Corte di Giustizia in tema di diritti, ma anche l'affermazione (da Maastricht in poi) di politiche neoliberiste, fino a giungere alle attuali politiche rigoristiche del mantenimento della stabilità dei prezzi, le quali minano fattualmente il senso comune di appartenenza all'Unione dando corpo a (crescenti) ondate populistiche anti-europee.

Tutto ciò in evidente violazione dello spirito e del testo del Preambolo e degli articoli 2 e 3 dei Trattati dell'Unione (che prescrivono 'sviluppo sostenibile', 'coesione economica e sociale', 'eliminazione delle ineguaglianze', garanzia di tutti i diritti compresi quelli sociali e del lavoro). Una "nuova tappa" nel processo di creazione di una Unione – quest'ultima – chiamata, come sottolinea il Preambolo dei 'nuovi' trattati, ad essere "sempre più stretta" tra i popoli dell'Europa, ma le cui evidenze fattuali, in senso opposto, appaiono attualmente riguardate da forti critiche (di diverso segno politico) e dalla lacerazione all'interno degli stessi Paesi membri, i quali sono sempre più ostili a riconoscere piena legittimità ad un governo economico dell'Unione, affidato oggi ad accordi intergovernativi, spesso informali, e che (nella fase attuale) si riassume nel solo indirizzo economico imposto dalla cancelleria tedesca alla BCE e alle istituzioni europee con competenza in materia monetaria.

Senza sconfessare la fondatezza e la razionalità alla base delle esigenze dell'equilibrio di bilancio e delle connesse responsabilità politiche e parlamentari, dal punto di vista politico e istituzionale, può dirsi che l'insieme delle misure di contrasto della crisi (e in particolare il cd. Fiscal Compact) paiono iscriversi in un processo evolutivo del costituzionalismo europeo che si connota come un vero e proprio "processo decostituente" nel quale – se non sono di certo rimossi in modo formale – vengono materialmente minati i principi del costituzionalismo sociale accolti nelle carte costituzionali del secondo dopoguerra. Un processo – quest'ultimo – che coinvolge lo stesso diritto primario dell'Unione e quello degli Stati membri sulla base di un declamato (ma non regolato) 'principio di necessità' imposto dai mercati e dalle istituzioni monetarie e bancarie europee e internazionali.

In un simile contesto, le funzioni di garanzia (della rigidità) costituzionale assicurate dagli organi di giustizia costituzionale sono messe in tensione ad opera delle previsioni costituzionali di cui agli artt. 81, 97, 119 Cost..

Sulla base di tali norme costituzionali il Giudice italiano delle leggi, come anche le altre corti costituzionali europee, vengono a trovarsi in una posizione di sovraesposizione politica in quanto arbitri delle scelte pubbliche di distribuzione e di riallocazione delle risorse (e dei sacrifici).

Gli organi di indirizzo politico non sono esclusi da tali trasformazioni in quanto il legame tra risorse e funzioni, letto in ottica giuspubblicistica (e non meramente economicistica), è posto in discussione sotto la spinta di forze centrifughe e centripete affatto irrilevanti.

L'insieme di tali variabili hanno potuto consentire di cogliere le problematiche di effettività di tali diritti, alla luce delle dinamiche anzi richiamate, e con esse lo stesso rischio di ridimensionamento (e di evanescenza) dello Stato sociale.

La crisi economica oggi rischia di neutralizzare le finalità dello Stato sociale volte a perseguire, con l'obiettivo della giustizia sociale, il progetto costituzionale dell'eguaglianza sostanziale fra i soggetti e della stessa democrazia costituzionale, degradando l'effettività dei diritti sociali.

Per quanto concerne l'ambito materiale delle esperienze statali oggetto della ricerca, l'ordinamento costituzionale italiano e quello spagnolo da una parte, e con approccio costituzionale significativamente diverso quello francese dall'altro, attribuiscono rilievo fondamentale ai diritti sociali e alle relative modalità istituzionali e amministrative preordinate, sia pure in modo differenziato, al loro godimento universalistico.

In alcuni casi, come quello italiano, la Costituzione prevede, al contempo, disposizioni di dettaglio a protezione di tali diritti e principi fondamentali, come quello di eguaglianza sostanziale e di solidarietà; in altre costituzioni, come nell'esperienza iberica, le previsioni costituzionali in materia di diritti sociali assumono piuttosto i contorni di "principi guida", ancorché chiamati a operare nel quadro di clausole di socialità e di democraticità dello Stato (l'art. 1.1 della Costituzione spagnola, ad esempio, definisce lo Stato spagnolo come Stato sociale e democratico di diritto).

In altre esperienze costituzionali, come in quella francese, la previsione costituzionale appare piuttosto muta in merito, assumendo rilievo centrale nell'ottica garantistica la giurisprudenza costituzionale – ricostruita essa stessa alla luce del 'blocco di costituzionalità' e dei 'principi fondamentali delle leggi della Repubblica, previsti dal Preambolo della Costituzione del 1946 e confermati dal Preambolo della Costituzione del 1958 – nonché l'organicità della disciplina legislativa.

Le riforme (costituzionali, legislative e amministrative), a partire dagli anni '90, lo stesso influsso del diritto e delle politiche europee ridisegnano il modello costituzionale originario articolando, fra livello territoriale, statale ed europeo, il quadro delle decisioni e delle garanzie, in una prospettiva caratterizzata da un ampio decentramento territoriale del potere.

La prospettiva comparatistica dell'indagine risulta di interesse atteso che le esperienze esaminate sono connotate da gradi differenziati di decentramento politico-istituzionale costituzionalmente disciplinati.

Tale quadro analitico risulta di particolare rilievo anche nell'ottica dell'individuazione, nell'ambito delle esperienze analizzate, della natura e dei contenuti dei livelli essenziali delle prestazioni, che concretamente attivano in

capo ai soggetti situazioni pretensive verso lo Stato e gli enti decentrati e autonomici (statuto di cittadinanza unitaria e sociale).

In via generale, sotto tale profilo, l'ordinamento italiano, quello spagnolo e quello francese, nel corso dell'ultimo ventennio hanno registrato riforme rilevanti degli assetti costituzionali e istituzionali interni.

Tale processo ha conosciuto una particolare accentuazione nell'ultimo biennio con riguardo alle soluzioni istituzionali di riordino territoriale (motivate come soluzioni di contrasto della crisi), come la riscrittura della mappa territoriale dei poteri (mediante la soppressione del livello istituzionale provinciale e di quello dipartimentale a favore di enti di area vasta, come le città metropolitane in Italia, e similmente anche in Spagna e in Francia).

Tali innovazioni si accompagnano con la riscrittura di disposizioni costituzionali in materia di autonomia e di coordinamento finanziario degli enti territoriali.

Sulla base di tali modalità, le istituzioni territoriali devono provvedere a finanziare i servizi pubblici corrispondenti alle competenze loro attribuite, prevedendosi il ricorso alla perequazione per quei soli territori che non dispongano di una sufficiente capacità fiscale.

Le riforme, in Spagna e in Italia (come anche in Francia, sia pur con formule istituzionali differenziate) hanno anche assegnato un ruolo importante agli statuti regionali nella costruzione degli stessi modelli di articolazione delle istituzioni territoriali, di decentramento dei processi decisionali e dunque degli statuti di cittadinanza (unitaria e sociale) a livello regionale.

La stagione di revisione statutaria in Spagna e in Italia ha costituito, sotto tale profilo, un osservatorio particolarmente utile ai fini della ricerca anche nell'ottica della verifica del superamento delle concezioni funzionalistiche dell'autonomia territoriale dei primi anni '70.

L'ordinamento italiano e quello spagnolo, in questo quadro, si caratterizzano per la presenza di regioni (fiscalmente) forti e di regioni (fiscalmente) deboli, per cui l'esigibilità e la sostenibilità finanziaria dei diritti sociali comportano delicate operazioni di bilanciamento/equilibrio tra esigenze prestazionali-organizzative e coordinamento (dinamico) della finanza pubblica, cui sono chiamati il complessivo circuito politico-decisionale (che risulta particolarmente problematico nelle regioni con sistemi politici deboli, con diffuse pratiche di maladministration e con condizionamenti delle mafie locali), quello delle corti e la stessa dottrina.

Le tematiche della cittadinanza sociale inclusiva e la natura fondamentale dei diritti sociali non potevano, infine, non confrontarsi con le problematiche poste dall'ineffettività dei diritti sociali dei soggetti migranti presenti sul territorio statale e dei Paesi europei. Queste ultime tematiche sono oggi una vera sfida per la stessa credibilità del costituzionalismo contemporaneo e dell'Unione europea. La gestione delle migrazioni in corso dal continente africano e medio-orientale infatti dimostra per *tabulas* il significato di tale sfida.

2. Un preliminare ambito di analisi della ricerca, tenuto presente in gran parte dei singoli contributi, è rappresentato dal generale contesto dell'economia e

della finanza globale in cui le problematiche concernenti i profili finanziari delle scelte pubbliche si inseriscono.

In particolare, si è evidenziato come sia cambiato il contesto in cui è maturata la tradizionale nozione di autonomia finanziaria degli Stati per effetto dei processi di globalizzazione e integrazione dei mercati e della finanza mondiali.

Sul versante degli enti territoriali, l'elaborazione teorica della nozione di autonomia finanziaria è avvenuta infatti sul presupposto che lo Stato dispone della massima autonomia sia con riguardo alle entrate, e quindi al reperimento delle risorse e al finanziamento delle funzioni, sia con riguardo alle spese, e quindi ai modi di impiego delle risorse.

Tuttavia l'idea dello Stato autosufficiente e sovrano (che può farsi risalire fino ad Aristotele) è ormai smentita dalla realtà e l'indebolimento dello Stato nazionale è un dato acquisito dalla generalità degli studiosi.

L'attuale assetto non è più quello di sistemi statali chiusi, e ciò non semplicemente per la cessione di parte delle scelte agli organismi sovranazionali, ma anche e soprattutto per il contesto mondiale determinatosi in conseguenza dei fenomeni di globalizzazione dell'economia.

La dimensione dei fenomeni economico-finanziari trascende infatti la dimensione degli Stati, e riflette l'attuale assetto dell'economia e della finanza mondiale.

L'attuale assetto globale è composto da "un insieme di sistemi economici e istituzionali in competizione tra loro che non sono più chiusi ma hanno un determinato e diverso grado tra loro di permeabilità e di capacità di penetrazione negli altri sistemi" (G.Rossi, *Pubblico e privato nell'economia semiglobalizzata. L'impresa pubblica in sistemi permeabili e in competizione*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, n. 3, 2014, 1 ss.).

Peraltro, in un contesto in cui ogni Stato ha "in parte il carattere di apertura e della penetrabilità, in parte quello della chiusura e della permeabilità, i sistemi economico-finanziari dei vari paesi risultano interconnessi e interdipendenti", senza però né un livello territoriale destinato a governarne le dinamiche, né tanto meno istituzioni globali in grado di farlo.

È dunque ancora lo Stato nazionale che nel proprio territorio è destinato a mantenere la responsabilità ultima della tutela della collettività e dei suoi interessi, ed è evidente il disallineamento tra la permanenza della responsabilità ultima della tutela in capo allo Stato nazionale e una finanza ormai divenuta indipendente dagli Stati e, nei suoi aspetti patologici e speculativi (che hanno dato luogo all'attuale crisi) anche dall'economia reale.

L'attuale crisi economico finanziaria ha confermato in modo evidente che lo Stato che nel finanziamento della spesa pubblica si rivolge al mercato è destinato a subire le dinamiche economiche e finanziarie a livello globale.

Rispetto all'autonomia finanziaria intesa come autosufficienza di risorse, lo Stato ha perso il ruolo di reale *dominus* del suo debito. È infatti condizionato da valutazioni e giudizi, a volte opinabili, di soggetti privati che sfuggono al controllo degli Stati e che sono in grado di orientare e condizionare le scelte di investitori e risparmiatori. Agli Stati con un forte debito pubblico, è richiesto di dimostrare, analogamente ad ogni debitore, di essere in grado di rimborsare il

debito, ciò soprattutto quando gli investitori e i risparmiatori sono il larga misura soggetti stranieri.

Così la sottoposizione ad un sistema di relazioni internazionale che si fonda su una “mutua accettazione” di comportamenti (per lo più economici) nei mercati internazionali e globali, ha determinato la necessità di introdurre meccanismi di limitazione della spesa pubblica che fossero strutturali e che garantissero nel lungo periodo la sostenibilità e la rimborsabilità del debito da parte dello Stato, senza curarsi troppo delle controindicazioni ricavabili dalla letteratura economica riguardo all'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione.

È quanto è accaduto in Europa all'esito della cosiddetta crisi dei “debiti sovrani”, verificatasi anche in paesi industrializzati come l'Italia.

Gli Stati aderenti all'Unione Europea hanno firmato nel 2011, al di fuori delle procedure europee di revisione del Trattato di funzionamento dell'Unione, un nuovo Trattato internazionale, noto come *Fiscal Compact*, la cui attuazione è avvenuta negli ordinamenti dei vari paesi aderenti adeguando la disciplina interna, in alcuni casi in via ordinaria, in altri casi come in Italia, modificando le regole costituzionali in tema di bilancio pubblico.

In Italia, come noto, l'adeguamento al nuovo trattato è avvenuto, in tempi peraltro brevissimi, mediante legge costituzionale approvata nel 2012 (n. 1/2012) cui è seguita poi la relativa legge rinforzata di attuazione n. 243/2012 .

La vigente formulazione dell'art. 81 della Costituzione prevede il principio dell'equilibrio di bilancio che riduce ulteriormente le già limitate leve finanziarie ed economiche, tradizionalmente di pertinenza statale, ed utilizzabili per politiche di spesa in deficit sia in funzione anticiclica, che in funzione prociclica; ciò peraltro si aggiunge alla perdita, per effetto dell'adesione all'Unione monetaria, dei poteri di governo della moneta, non trasferiti alla Banca centrale europea, la cui configurazione non è quella di un “autentica banca centrale” (così F. a M. Luciani, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, Intervento al Seminario di studi “*Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*” Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, p. 8 del *paper*).

L'autonomia finanziaria sia di entrata che di uscita, a partire da quella statale, somma ai condizionamenti fattuali derivanti dalle dinamiche dei mercati finanziari, i condizionamenti derivanti dai nuovi vincoli giuridici legati all'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione, più restrittivi rispetto ai valori di convergenza dell'area euro.

La restrizione dei margini di manovra e la contestuale riduzione delle risorse connessa alla crisi hanno amplificato le incertezze sul ruolo dello Stato che nell'attuale contesto mondiale, in cui il rilievo del collegamento con il territorio si fa più evanescente, rimane tuttavia titolare della responsabilità ultima della garanzia dei bisogni della comunità di cui è esponenziale.

A questo disallineamento che può definirsi istituzionale, si aggiunge il disallineamento di ordine finanziario, nel senso che non vi è corrispondenza reale tra responsabilità e risorse. Alla perdita dei poteri di governo della moneta, non trasferiti completamente dalla Banca Centrale Europea, si aggiunge la riduzione dei margini manovra per mettere in campo politiche espansive e in *deficit*.

Il venir meno delle principali leve finanziarie ed economiche di tradizionale pertinenza statale accentua l'asimmetria di cui soffrono gli Stati dell'Unione europea se considerati singolarmente rispetto agli altri Stati nazionali extraeuropei, soprattutto di quelli di dimensione subcontinentale .

Le problematiche poste dal principio dell'equilibrio di bilancio, che pure non esclude margini di flessibilità rispetto alla statica corrispondenza tra entrate e uscite, intercettano il tema della crisi della sovranità, che non riguarda però solo lo Stato, ma anche le persone.

Infatti, "l'idea che la crisi della sovranità sia un problema solo per gli stati non è accettabile" dal momento che "è un problema innanzitutto per le persone perché senza sovranità i loro diritti politici (e non solo) non sono garantiti e le politiche redistributive non si possono attuare" (F. Luciani, *Sovranità*, in *ItalianiEuropei*, n. 7, 2011, p. 164 ss.).

I profili finanziari, in precedenza confinati al ruolo di semplice strumento di realizzazione degli obiettivi di tutela, entrano più direttamente in contatto con l'attuazione del mandato costituzionale di realizzazione del principio di eguaglianza sostanziale, declinato sia in senso assoluto come realizzazione e garanzia della dignità della persona e sottrazione dalla marginalità, la cui responsabilità ultima è in capo allo Stato, sia in senso relativo, questa volta nel rapporto stato autonomie-locali, come limite alla differenziazione rispetto a singole specificità locali o al livello di ricchezza tra le varie aree del paese.

Come è stato evidenziato, le recenti riforme sono all'origine di una "torsione" della forma di Stato, e ciò sia nell'assetto dei rapporti tra Stato e società, in ragione della loro incidenza su una certa accezione di Stato sociale sia in senso territoriale, in ragione di una forte spinta all'accentramento (R. Bifulco, *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, in AA.VV, *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 139).

Le fibrillazioni della forma di Stato, sia in senso sociale, che in senso territoriale, risultano poi amplificate dalle implicazioni in termini di incertezza del diritto che inevitabilmente si connettono ad una legislazione spesso di emergenza, diretta a raggiungere obiettivi macroeconomici e di bilancio per lo più eterodeterminati, piuttosto che una stabile e strutturale razionalizzazione delle spesa.

I singoli contributi della ricerca hanno indagato con sensibilità differenti le problematiche appena indicate, con riferimento ai tre paesi (Italia, Francia e Spagna) oggetto di indagine, e nei prossimi paragrafi si cerca di dare conto, sia pure molto brevemente, dei relativi risultati.

Nei successivi paragrafi n. 3, 4 e 5, nei quali è percepibile il differente approccio degli studiosi di diritto costituzionale rispetto agli studiosi di diritto amministrativo, si dà conto dei risultati della ricerca in ordine alle implicazioni sulla forma di Stato in senso sociale, e in particolare, in ordine al problema del rapporto tra risorse, istituzioni e garanzia dei diritti, alla questione della reversibilità della tutela dei diritti sociali, e in generale alle trasformazioni ordinamentali che hanno coinvolto direttamente e indirettamente il concetto stesso di Costituzione ereditato dal costituzionalismo del '900. Il paragrafo n. 6 dà conto invece dei risultati in ordine alle implicazioni sulla forma di Stato in senso territoriale, ponendo l'attenzione al rapporto Stato- autonomie locali, e

alla difficile ricerca del punto di equilibrio tra esigenze di unità-uniformità e le esigenze di articolazione-differenziazione sottese ad ogni forma di autonomia politica, evidenziando in particolare come la crisi economico finanziaria e la relativa legislazione abbiano determinato un riposizionamento del punto di equilibrio a favore dell'esigenza di unità-uniformità e una certa standardizzazione delle prestazioni a discapito delle esigenze autonome. Il paragrafo n. 7 dà conto infine dei risultati cui sono giunti i contributi che hanno indagato in termini più generali il problema della incertezza normativa, evidenziando in particolare due aspetti contrastanti. Da un lato infatti la legislazione di emergenza, soggetta a continue modifiche, e non accompagnata da chiare scelte politiche, è fonte di incertezza dei diritti; dall'altro però nell'eclissarsi della politica, e nel rafforzamento del ruolo dei giudici, ciò agevola l'evoluzione dell'ordinamento e del diritto vivente. Al paragrafo n. 8 infine sono affidate le considerazioni conclusive del coordinatore della ricerca.

3. Sin dalle prime fasi della ricerca, l'analisi del rapporto fra diritti sociali e risorse ha prodotto una significativa contrapposizione fra le impostazioni proposte dai costituzionalisti e quelle degli amministrativi.

I primi, ragionando in termini di principi e valori, sono fisiologicamente indotti ad assumerne l'assolutezza e, quindi, tendono a proporre delle soluzioni più conformi agli ideali di giustizia sociale che mal si addicono ad ogni pretesa di condizionamento economico. I diritti sociali tendono ad essere percepiti come diritti fondamentali, diritti inviolabili o con altre formule volutamente enfatiche che di per sé appaiono espressive di una qualche supremazia rispetto ad altri valori. Secondo queste letture, rispetto ad essi l'amministrazione sarebbe gravata da una serie di doveri incondizionati, conformemente ad una concezione di diritto assoluto, in cui i profili dell'assolutezza tendono ad essere percepiti non solo erga omnes, ma erga omnia, ossia al cospetto di qualsiasi altra condizione od elemento dal carattere economico.

Gli amministrativisti, che sono abituati a studiare le situazioni soggettive in rapporto al potere, tendono a percepire le dinamiche fra gli interessi nel loro divenire. Pertanto, per forma mentis, sono portati ad abbracciare una visione più materialistica, che impone di rapportare ogni interesse ad una pluralità di interessi che possono essere incisi dalla sua affermazione. Si tratta di un approccio che, ponendosi nella prospettiva dell'amministrazione, si proietta su dinamiche più articolate, perché la relativa analisi coinvolge necessariamente aspetti legati ai servizi pubblici, alle relative modalità organizzative e alle tecniche di finanziamento per gli stessi predisposte. L'apice di queste impostazioni, come noto, è sfociato nell'elaborazione dogmatica sui c.d. "diritti finanziariamente condizionati" (F. Merusi) che, non a caso, è stata proposta in un contesto in cui si poneva un problema di disponibilità di risorse.

Le medesime contrapposizioni sono state rinvenute da vari autori nelle soluzioni di volta in volta proposte dalla Corte costituzionale. Infatti, la stessa, talvolta, continua ad elevare a diritti fondamentali una serie di situazioni giuridiche affermandone la necessaria supremazia rispetto ad ogni vicenda economica, mentre, in altri casi, si piega a visioni riduzionistiche che tendono

ad affermare quantomeno che il relativo riconoscimento non possa prescindere da una valutazione degli altri valori in gioco.

La dialettica fra queste impostazioni, riproponendo diversi modi di intendere il diritto, il più delle volte, ha prodotto dei conflitti di matrice essenzialmente ideologica. Per superare il problema è stato quindi proposto di guardare al fenomeno da una prospettiva più ampia che fosse in grado di estendere l'analisi al ruolo assegnato alle istituzioni. In questo modo, la lettura delle relazioni che si instaurano fra risorse e diritti è stata integrata da un'analisi dedicata al rapporto fra istituzioni e diritti, da un lato, e a quello fra istituzioni e risorse, dall'altro. Entrambi possono essere apprezzati secondo diverse chiavi di lettura, rilevando sia in ragione del problema della distribuzione delle competenze in materia di politiche sociali ed economiche che in funzione dei rapporti di supremazia e soccombenza che potrebbero instaurarsi fra i vari elementi.

Diritti, risorse e istituzioni sono stati quindi apprezzati come componenti di un unico sistema che interagiscono reciprocamente secondo la logica dei fenomeni complessi. Si è così visto i pubblici poteri rilevare quali intermediari necessari del rapporto fra diritti e risorse, ma, essendo coinvolti tanto in funzioni dal carattere politico quanto in compiti strettamente amministrativi, finiscono per assumere diversi ruoli istituzionali, perché si alternano nella veste di decisori o di meri esecutori.

Proprio sulla base di questi rilievi è stato possibile scomporre il sistema in diverse fasi del suo funzionamento ed individuare un ordine sequenziale fra un momento deterministico, in cui trovano collocazione le scelte sulle politiche economiche e sociali; una fase esecutiva, in cui lo stesso entra in azione e si muove secondo la direzione ad esso impressa; e uno stadio finale in cui si producono determinati risultati.

La prima delle fasi descritte è chiaramente governata dalle istituzioni che, attraverso l'esercizio delle proprie scelte politiche possono stabilire determinati standard sociali e i corrispondenti fabbisogni economici. Si tratta probabilmente della fase più importante di tutto il sistema perché è in essa che trovano collocazione le decisioni sul quantitativo di risorse che ne alimenterà l'azione in ragione di determinati obiettivi sociali.

Esaurite le determinazioni inerenti le politiche economiche e sociali, il sistema entra in azione e si muove come un apparato meccanico, replicando sotto il profilo dell'azione le decisioni già assunte a livello politico. In questa fase, il suo funzionamento è già incanalato su determinati binari e diritti e risorse possono interagire solo nelle loro componenti più statiche, giacché tanto il contenuto dei primi quanto l'ammontare delle seconde discendono dalle valutazioni che sono state espresse nella fase strettamente deterministica. I risultati che si produrranno nello stadio terminale del processo, pertanto, sono un effetto riflesso della fase deterministica e della conseguente fase d'azione.

La capacità delle istituzioni di soddisfare determinate esigenze sociali dipende, quindi, dall'adeguatezza delle stime effettuate sul fabbisogno di risorse, perché le prestazioni sociali potranno essere garantite solo fintantoché le disponibilità economiche delle amministrazioni coinvolte siano sufficienti a coprirne i relativi costi.

Una volta individuate le specificità che caratterizzano queste distinte fasi, anche le divergenze che si sono riscontrate fra le ricostruzioni proposte da

costituzionalisti e amministrativisti hanno trovato una propria giustificazione, perché ognuna di esse sembra cogliere diversi momenti del funzionamento di un unico sistema: i costituzionalisti, concentrandosi sul rapporto fra valori, si rivolgono ad una fase più strettamente deterministica, in cui può affermarsi in tutta la sua essenza la supremazia dei diritti su ogni considerazione di ordine economico; gli amministrativisti, concentrandosi sulle dinamiche di funzionamento del sistema, lo percepiscono come un apparato già dotato di una propria meccanicità che non può prescindere dalla disponibilità di risorse.

Affinché i diritti possano prevalere sulle risorse, è quindi necessario sfruttare un passaggio formale in cui le istituzioni assumano la veste di decisori. Una volta che si è esaurita la fase decisionale, risorse e diritti, essendo ormai definiti, si attestano come presupposti empirici che governano l'azione di un sistema che si muove in una direzione nel rispetto delle condizioni stabilite dall'esterno. Conseguentemente, in caso di malfunzionamenti del sistema o di erronee valutazioni circa il suo fabbisogno, nella fase terminale, c'è ben poco da fare perché è impossibile invertirne l'andamento senza alterare i presupposti materiali che ne costituiscono il fondamento.

Una volta compresi questi meccanismi, è chiaro che se si pone un problema di effettività dei diritti sociali al cospetto di particolari eventi economici, bisogna guardare in primo luogo alla fase deterministica, perché è solo in essa che è possibile agire sul quantitativo di risorse per modellare i profili economici in funzione delle esigenze sociali.

L'analisi condotta dai vari autori ha così consentito di riscontrare una serie di anomalie dei processi decisionali pubblici che si collegano alla stessa distribuzione delle competenze. Infatti, non solo manca un centro istituzionale di riferimento che sia in grado di raccordare le politiche sociali con quelle economiche, ma anche quest'ultime, sebbene isolatamente considerate, soffrono un'ulteriore parcellizzazione presso una pluralità di livelli territoriali.

Sul punto, è infatti possibile riscontrare un significativo disallineamento fra la titolarità delle funzioni deterministiche in materia economica, che, almeno per i profili della spesa, appaiono condizionate prevalentemente dalle istituzioni europee, e quelle in materia sociale, che coinvolgono pressoché integralmente le istituzioni nazionali. Questo primo momento dissociativo determina un conflitto fra interessi sovranazionali in materia di contenimento della spesa e quelli sociali di pertinenza degli stati membri, disegnando dei rapporti di forza fra centri di potere che tendono fisiologicamente a risolversi in favore dei primi che possono prescindere dalle esigenze di spesa connesse alla tutela dei diritti.

I medesimi problemi sono stati riscontrati in ambito strettamente nazionale, ove si registra una cronica dissociazione fra i livelli territoriali titolari delle scelte politiche e quelli chiamate ad attuarle. Gran parte delle funzioni in materia sociale risultano, infatti, determinate dall'esterno e sono chiamate a convivere con un sistema di finanza derivata che non è rappresentativo dei costi connessi ad ogni funzione. In questo modo, gli enti territoriali minori sono esposti a condizionamenti economico-finanziari che si ripercuotono, dapprima, sulla loro veste più strettamente amministrativa, ove rilevano come semplici erogatori di prestazioni imposte dai livelli territoriali superiori e, poi, sulla quella politica, perché grazie ad una serie di misure di austerità finanziaria sempre più

penetranti, i predetti enti si ritrovano, di fatto, privati di ogni autonomia decisionale.

La dissociazione fra politiche economiche e politiche sociali, unitamente ai disallineamenti fra competenze in materia determinazione ed erogazione delle prestazioni, fra responsabilità finanziarie di entrata e di spesa, e, più in generale, la stessa divaricazione che si registra fra poteri strettamente politici e oneri gestionali non consentono di individuare un centro di responsabilità che sia dotato di effettive capacità direzionali. In un contesto così frammentato, l'unico elemento in grado di governare il sistema è di ordine materiale, cosicché è proprio la disponibilità di risorse che, attestandosi come un presupposto di fatto, finisce per prevalere sugli altri elementi.

Per ovviare a tali problemi è stato quindi proposto di agire proprio sulla ridefinizione della fase deterministica, per garantire che i rapporti fra risorse e diritti possano essere mediati da chiare scelte politiche. In questo modo si può tradurre un dato empirico, quello dell'esigenza di risorse per soddisfare i diritti, in un modello istituzionale che consenta di valutare congiuntamente tanto gli interessi di matrice economica quanto quelli di matrice sociale, proprio per evitare che i primi finiscano per imporsi unilateralmente in capo ai secondi. Infatti, se i profili economici e quelli sociali si condizionano reciprocamente, tanto vale prenderne atto anche sotto un punto di vista istituzionale attraverso l'elaborazione di modelli istituzionali che consentano di raccordare sinergicamente gli aspetti deterministici che li caratterizzano.

La soluzione più semplice sembra, pertanto, quella di collocare tanto le politiche economiche quanto quelle sociali presso il medesimo centro istituzionale di riferimento, in modo che lo stesso, valutando congiuntamente i due aspetti, possa incanalare il funzionamento del sistema verso obiettivi chiaramente definiti in ambito politico. E, qui, prendendo spunto dalle soluzioni adottate nei diversi ordinamenti esaminati durante la ricerca, si può discutere su quale sia il livello territoriale più adeguato a svolgere questa attività di sintesi.

Ma un processo del genere impone anche una rivisitazione dell'approccio dogmatico sui diritti sociali, perché gli stessi dipendono dalle politiche redistributive che si collegano ai doveri di solidarietà sociale. Così facendo, si potrebbe chiarire il motivo per cui questi diritti siano maggiormente esposti alle vicende di carattere economico-finanziario: tendendo alla redistribuzione delle risorse, incontrano un naturale limite nei profili quantitativi inerenti alla loro esistenza. Trattandosi di beni contingentati, è più che logico ritenere che non si possa distribuire ciò che non c'è.

Riconducendo i diritti sociali alle politiche redistributive, la loro affermazione risulterebbe peraltro necessariamente collegata a chiare scelte di politica economica, in modo che se si vuole assicurare una tutela maggiore a determinati interessi, bisogna capire come far fronte ai relativi costi e, il più delle volte, si dovrà ridurre la spesa destinata ad altri interessi o intervenire sulla pressione fiscale.

4. La crisi finanziaria degli apparati pubblici registratasi nel periodo 2007-2014 ha modificato in profondità l'assetto ordinamentale di molti Paesi europei

producendo, tanto nell'ordinamento italiano quanto negli ordinamenti dei Paesi riguardati dalla Ricerca della Unità locale, varie trasformazioni costituzionali.

Tali trasformazioni hanno coinvolto direttamente e indirettamente, tacitamente o formalmente, il testo e il concetto di Costituzione per come ereditato dal costituzionalismo democratico del '900. Queste trasformazioni coinvolgono anche la nozione di rigidità costituzionale agendo sulle forme della rigidità e dunque sull'effettività del diritto e dei diritti costituzionali.

Per tali ragioni queste trasformazioni stanno modificando anche lo statuto delle discipline gius-pubblicistiche per come definite alla luce degli attuali sviluppi ordinamentali interni, europei ed internazionali.

Mentre il tempo e i tempi delle Costituzioni diventano sempre più euro-integrati (*"dall'Italia all'Europa"* e *"dall'Europa all'Italia"* potrebbe riassumersi), la crisi finanziaria degli apparati pubblici sta svolgendo il ruolo di detonatore di una serie di trasformazioni che interessano le varie categorie analitiche gius-costituzionali necessarie per descrivere i rapporti tra diritti sociali, spesa pubblica e limitatezza delle risorse a disposizione degli apparati pubblici.

In molti contributi della Unità locale di Ricerca, il quesito centrale, variamente declinato, è stato quello relativo al rapporto tra queste tre tematiche (tra loro collegate nei nessi e nelle prospettive) e il tema, molto delicato e sempre attuale nelle esperienze europee, della evoluzione dello 'Stato sociale di diritto'.

Il quesito che sta dietro e dentro molti contributi è il seguente: resiste/tiene ancora lo "Stato sociale europeo" o la crisi economica lo ha definitivamente superato e travolto?

Un altro interrogativo, al primo collegato, può essere invece espresso in questi termini: se tiene ancora lo "Stato sociale", resiste per sua resilienza alla crisi o resiste per rigidità costituzionale intrinseca (e politica)?

Per rispondere a questi interrogativi che attengono alle trasformazioni interne ed esterne degli ordinamenti euro-integrati, i contributi hanno sviluppato analisi giuridico-istituzionali utilizzando chiavi analitiche di varia natura (prescrittiva e descrittiva) e concentrandosi sulle tematiche delle sovranità nazionali fiscali, della spesa pubblica redistributiva, della protezione sociale, della giurisprudenza costituzionale in tema di tagli alla spesa pubblica e di federalismo fiscale.

Il *focus* di tali analisi è stato, in alcuni casi, la ricostruzione dei processi di decisione politico-istituzionale relativi al rapporto tra vincoli della tutela dei diritti sociali e vincoli finanziari, e in altri casi la ricostruzione degli sviluppi problematici e dei nessi tra forma di Governo e forma di Stato nelle esperienze europee considerate.

All'interno di tale *focus* le analisi hanno anche messo in evidenza il problema della sovraesposizione politica della Corte costituzionale ('giudice delle leggi'). Tale sovraesposizione costituisce un indice espressivo di alcune trasformazioni costituzionali tacite o informali. Ciò in particolare in riferimento ad alcune giurisprudenze nazionali che, in alcuni casi, hanno portato la Corte costituzionale italiana all'abdicazione rispetto alla giurisdizionalità della propria funzione per come effettivamente esercitata (sentenza n. 10 del 2015); in altri la hanno evidentemente sovraesposta rispetto alle politiche nazionali di *austerità* (sentenze nn. 70 e 178 del 2015 in tema di retribuzioni e pensioni del pubblico impiego).

Molti contributi hanno sviluppato valutazioni e riflessioni (di natura anche prescrittiva) circa la tematica del rapporto tra la rigidità costituzionale nelle sue attuali forme (resistenza nel 'nucleo duro' e resilienza), le scelte pubbliche (di investimento, di spesa e di distribuzione dei sacrifici) e le priorità costituzionali per come identificabili dai testi costituzionali vigenti.

Tutti i contributi, in generale, hanno tentato di rispondere ai due seguenti quesiti: com'è cambiato in Europa lo Stato sociale con la crisi e le politiche di austerità?

Qual è stato l'impatto sui diritti sociali fondamentali della crisi finanziaria degli apparati pubblici e dell'austerità (da alcuni qualificata come "austerità espansiva")?

Una delle conclusioni maggiormente significative dei contributi della Unità locale di Ricerca attiene alla natura tri-lemmatica del rapporto tra vincoli costituzionali (rigidità, duttilità, resistenza, resilienza) e vincoli finanziari alle politiche fiscali.

In particolare, alla luce dei contributi di Ricerca, può sostenersi che la questione del riconoscimento/tutela costituzionale e dell'attuazione legislativa dei diritti sociali può essere ricondotta ad una logica di natura tri-lemmatica intesa come una scelta tra due o più difficili o sfavorevoli alternative. Ciò in quanto i corni del tri-lemma che caratterizza le garanzie di rigidità approntate dall'ordinamento (e dunque dalla Corte costituzionale) sono i tre che seguono: a) le 'ragioni dell'economia e della finanza pubblica' (il corno più problematico essendo extra o meta-giuridico), b) il principio costituzionale di solidarietà sociale, c) infine il principio di razionalità-equità delle scelte distributive di benefici e di sacrifici (nelle formule della ragionevolezza-proporzionalità cui le giurisprudenze interne variamente si richiamano).

Il rapporto tra diritti sociali e crisi può e deve essere, dunque, posto nei termini di un 'quasi-trilemma' con riferimento alla logica tri-lemmatica intesa come logica per la quale nella scelta tra due o più alternative gli obiettivi possono essere efficacemente perseguiti solo a coppie. Utilizzando tale logica, le attuali forme delle garanzie della rigidità "in tempo di crisi" (per la Corte costituzionale come per il legislatore) sono riconducibili, dunque, a valutazioni di ponderazione tra 'ragioni dell'economia', 'principio di solidarietà' e 'principio di razionalità-equità'. Utilizzando tale approccio, le proposte di risoluzione del tri-lemma possono essere indirizzate a favorire uno, una coppia o tutte e tre i corni sulla base della preferenze collettive espresse degli operatori politico-istituzionali che operano nei processi di decisione pubblica che riguardano i diritti sociali stessi.

Con riferimento alle chiavi analitiche utilizzate dai contributi della Ricerca, il tema del contrasto tra la rigidità dei diritti e la limitatezza delle risorse è stato posto a confronto con due proposte che, in letteratura come nel dibattito pubblico, sono state di recente avanzate. Dall'operare di tale confronto è possibile offrire valutazioni che possano sostenere le pretese di rigidità che, secondo un approccio neo-positivista temperato, sono essenziali affinché permanga valido il carattere normativo della Costituzione.

Nella prima delle due proposte è stata avanzata la necessità costituzionale di una definizione delle priorità relative ai diritti fondamentali che dovrebbe costituire il compito costituzionale su cui il Parlamento ed il Governo

debbano impegnarsi ad operare. In tale proposta evidentemente è implicito un “ritorno” della decisione politica a fronte della sovraesposizione delle Corti.

Nella seconda si auspica un rinforzo della dimensione normativa del testo costituzionale in direzione di un costituzionalismo normativo e garantista. In tale proposta è esplicita la necessarietà di “*prendere la Costituzione sul serio*” nel senso di identificarla come un progetto normativo che impone a tutti gli operatori del diritto (Legislatore, Giurisdizione e Dottrina) una funzione non sovrapponibile alle altre.

Tra i contributi che hanno valutato queste due proposte, alcuni hanno evidenziato i rischi di flessibilizzazione (e di ‘politicizzazione’) dei diritti sociali contenuti nella prima proposta, evidenziando gli aspetti qualificanti della seconda. In tali contributi la necessità di una definizione nazionale si ritiene sia basata su di una valutazione non del tutto condivisibile (anche se largamente diffusa), per la quale la situazione finanziaria di molti Stati europei, e dell’Italia *in primis*, non migliorerà significativamente nei prossimi anni, ragion per cui non si avrà a che fare con un’emergenza congiunturale, ma con un dato strutturale. Per tale ragione, anche in forza del nuovo principio del cd. “pareggio di bilancio” contenuto negli artt. 81, 119 e 97 della Costituzione italiana, la citata definizione nazionale delle priorità dovrebbe costituire lo snodo del progetto su cui Parlamento e Governo si impegnano ad operare nell’arco della legislatura. Il circuito Parlamento-Governo dovrebbe creare una regola o una prassi per cui, dato atto della limitatezza delle risorse e dei vincoli di bilancio, nel ‘Programma di Governo’ vengano individuate alcune *specifiche priorità legate alla tutela dei diritti fondamentali* considerate come mete da raggiungere durante la legislatura, sempre che non si verifichino gli eventi eccezionali.

Altri contributi della Ricerca hanno valutato invece che una definizione unitaria delle priorità relative ai diritti da parte degli apparati istituzionali nazionali costituisce una soluzione che rafforza l’effettività del principio democratico e nel contempo l’effettività di una democrazia politica responsabile in quanto adeguata a decidere tanto in situazioni di crisi tanto in situazioni ordinarie di finanza pubblica (e perciò pienamente responsabile del nesso diritti-risorse).

Arrivando alle conclusioni cui sono pervenuti i contributi della Ricerca, si deve sottolineare come, in tema di rapporti tra i diritti sociali e crisi, può sostenersi come, in una fase di politiche di taglio alle spese pubbliche di natura sociale, e di *spending review*, il punto di riferimento più sicuro continua ad essere ancora costituito dal testo costituzionale (dai testi costituzionali) che deve (devono) continuare a orientare le scelte pubbliche degli apparati politico-istituzionali, nonostante il “carattere incontrovertibile” che molti operatori del diritto “assegnano ai precetti della scienza economica” (Carlassare), ovvero ai “concetti economici giuridicizzati” per mutuare la nota formula schmittiana già utilizzata in dottrina (Morrone).

E il testo costituzionale, se accolto come testo normativo in senso garantista, (tenuto conto delle crescenti esigenze tanto della “lotta alla corruzione politica-amministrativa”, tanto della lotta alle “economie criminali”), stabilisce che gli attori politici e gli apparati politico-amministrativi della Repubblica hanno il dovere di distinguere i diversi vincoli costituzionali. E cioè di distinguere tra destinazioni di fondi costituzionalmente doverose, destinazioni consentite e

destinazioni vietate. In ciò assumendo sempre a parametro della distinzione il principio di eguaglianza sostanziale, nonché il valore della persona e della sua dignità (e in un simile iter argomentativo la ragionevolezza dovrebbe assumersi essere sempre “il punto di partenza” (Carlassare).

In tale direzione, se la dottrina, così come gli apparati politico-amministrativi, così come la Corte costituzionale muovono il loro processo decisionale dalla distinzione fra destinazioni di fondi *doverose*, *consentite* e *vietate*, sarà possibile garantire e ripristinare, in periodi di crisi, il rispetto delle priorità costituzionali “utilizzando diversamente le risorse disponibili senza impegnarne di nuove” (Carlassare).

La Corte Costituzionale nella sua “giurisprudenza della crisi” degli anni 2011-2015 è stata ed è pienamente consapevole del tema delle multiformi forme di garanzia della rigidità dei diritti, ed ha spesso osservato, opportunamente, come la Carta costituzionale non sia soltanto un documento normativo da assumere a parametro di decisioni giudiziarie, ma rappresenti “*un grande progetto di convivenza solidale, tollerante e civile*”. La Carta costituzionale è stato in tale direzione sottolineato costituisce “*un fattore di integrazione permanente, che può operare con pienezza solo fuoriuscendo dalle aule giudiziarie e divenendo cultura, senso comune, massima etica*” (cfr. Relazione del Presidente della Corte Costituzionale, prof. Gallo, per l’anno 2012, pagg. 11-13 del testo sul sito www.cortecostituzionale.it).

Ritornando a riassumere le conclusioni dei contributi della Ricerca in tema di rapporti tra diritti sociali e crisi, per valutare oggi il futuro dello Stato sociale si può sostenere che solo l’osservazione della realtà (della giurisprudenza e della legislazione) può consentire alla dottrina di verificare se lo Stato sociale di diritto disegnato in Costituzione sia effettivo, verificando se, come, e quanto, il testo costituzionale sia garantito nella sua effettività.

Nei contributi della Ricerca non sono mancati, d’altra parte, le accentuazioni di singoli corni del quasi-trilemma sopra richiamato ed in particolare il richiamo alla tesi ‘forte’ per la quale nessuna ‘prestazione di solidarietà’ può essere richiesta “*se non v’è giustizia sociale, equità*” (così, per tutti, Antonio Ruggeri nel suo contributo alla Ricerca).

Secondo questa tesi il regresso nella tutela dei diritti è possibile e forse inevitabile in contesti fortemente segnati da una crisi economica come quella in corso (che consiste in una crisi del debito pubblico inteso come debito verso le “generazioni future”); ma tale regresso può e deve “arrestarsi ad un certo punto” (così Ruggeri); nel senso che tale regresso è tenuto a conformarsi a ragionevolezza se si coglie ed apprezza “nel suo riferimento all’intero sistema dei diritti” (così Ruggeri).

E infatti – secondo tale tesi - il parziale sacrificio di alcuni diritti richiede di essere compensato da altri diritti in un sistema che va messo a fuoco come “*sistema di sistemi*”. Un sistema che possa assicurare, in ogni caso, ad ogni essere umano una “esistenza libera e dignitosa” richiamando la efficace formula dell’art. 36 della Costituzione italiana.

Per limitare il (molto temuto) svuotamento dello Stato sociale di diritto può aiutare il maturare e diffondersi di una cultura costituzionale e di una politica della solidarietà e dei doveri pubblici. Tali doveri devono essere esercitati in conformità al valore costituzionale fondamentale (che li riassume tutti) che è il

dovere di “fedeltà alla Repubblica” previsto nell’art. 54 della Costituzione italiana. Solidarietà e fedeltà alla Repubblica – nella ricostruzione accolta nei contributi della Ricerca - sono la dignità della persona *in action*.

I “richiami alla solidarietà” contenuti nelle Costituzioni oggetto di analisi (e nelle Carte europee dei diritti) da soli non sono, però, sufficienti, in quanto occorre che siano metabolizzati nella coscienza sociale, che siano “*incarnati e tradotti in comportamenti conseguenti*” (così Ruggeri). Occorre, in altri termini, che maturi e si diffonda una sincera cultura della solidarietà e, per come sostenuto da tanti giuristi (italiani ed europei, per tutti Stefano Rodotà), che si rafforzi a tutti i livelli la piena consapevolezza che senza una *cultura costituzionale (ordinante) della solidarietà* non ci sono né libertà, né eguaglianza dei cittadini, e neanche dignità della persona umana.

La tutela della dignità della persona, deve sul punto ricordarsi, costituisce, negli ordinamenti di democrazia costituzionale europea, il fine costituzionale prioritario anche in periodi di crisi finanziaria degli apparati pubblici.

5. La crisi economico finanziaria e la relativa legislazione ha rilanciato con forza l’idea che il fondamento dei diritti sociali starebbe ormai più nelle risorse disponibili che nelle costituzioni.

Si tratta di una prospettiva di cui dà conto la maggior parte dei contributi della ricerca che hanno evidenziato come rispetto al passato pare esserci stato un rovesciamento di prospettiva: si parte dalla valutazione del finanziamento concretamente erogabile per stabilire in seguito il livello di attuazione perseguibile per quello specifico diritto sociale.

La domanda cruciale però, anch’essa posta in parte dei lavori, è se un inadeguato ammontare delle risorse concretamente messe a disposizione per i diritti sociali possa essere considerata ragione valida e sufficiente per sacrificare insopportabilmente anche i diritti sociali fondamentali in un processo di depauperamento del principio della solidarietà sociale e della giustizia sociale che sono tra le caratteristiche basilari del costituzionalismo del secondo dopoguerra.

La pericolosa svalutazione normativa delle costituzioni e la caduta di prescrittività incide non solo sul godimento dei diritti sociali ma sull’intera struttura assiologica su cui è edificato lo Stato costituzionale sociale e democratico di diritto.

Le ricadute in termini di tutela con riguardo a istruzione, sanità e assistenza sociale, in ognuno degli ordinamenti nazionali esaminati, potrebbe assurgere a paradigma della relativizzazione dei valori e dei diritti fondamentali che avevano caratterizzato il costituzionalismo contemporaneo e della perdita di carattere supremo delle norme costituzionali come strumento e parametro di valutazione delle più importanti decisioni politiche e specie di quelle che allocano le risorse.

Il pareggio di bilancio, infatti, è divenuto il principale criterio di orientamento della politica economica ma al prezzo di ridurre, talora oltremodo, i livelli essenziali della maggior parte dei diritti costituzionalmente riconosciuti e anche dei diritti sociali fondamentali.

Tra i primi (contenuti nel Capitolo III del Titolo I della CE) a soffrire maggiormente sono il diritto all’abitazione, all’ambiente salubre, alla sicurezza

sociale, alla salute, alla pensione e, soprattutto, all'assistenza e alle prestazioni in caso di disoccupazione.

Alcuni contributi hanno evidenziato in particolare come i livelli di garanzia dei diritti dei lavoratori, in Spagna come in Italia, hanno anch'essi subito una forte regressione a causa delle riforme in materia di legislazione del lavoro che hanno tradito l'imperativo costituzionale di perseguire l'eguaglianza sostanziale e la giustizia sociale. Anche quando, come nel caso della legge francese sul "Droit au logement opposable" (Loi Dalo del 2007), si prova a "resistere" agli orientamenti ordoliberali dell'Unione europea e alle pressioni che la globalizzazione esercita sul modello sociale francese è giocoforza ammettere di trovarsi di fronte al volontarismo giuridico e alla penuria delle abitazioni.

Non vi è dubbio, però, che quelli maggiormente colpiti dai processi di mutazione costituzionale siano, in Spagna, proprio i diritti sociali fondamentali che godono del massimo livello di protezione costituzionale tra cui il diritto all'istruzione universitaria nelle sue componenti di diritto di prestazione (art. 27.1 e 4 CE) e di autonomia universitaria (art. 27.10 CE). Le tasse universitarie sono state aumentate, con enormi differenze tra le diverse comunità autonome, nell'ultimo quinquennio della media del 46% senza che ci sia stato nessun miglioramento nelle dotazioni infrastrutturali, né aumento della dotazione di personale docente e non docente. Alla domanda se l'istruzione universitaria rientri o meno nel diritto all'educazione di cui all'art. 27.1 CE si risponde positivamente per due ragioni materiali: anzitutto, l'istruzione universitaria gioca un ruolo essenziale nella formazione delle persone e il nesso tra formazione e democraticità del sistema è evidente; in secondo luogo, la formazione universitaria contribuisce, in maniera decisiva, allo sviluppo economico di uno Stato che voglia essere capace di offrire risposte alle sfide tecnologiche, sociali, politiche, economiche e culturali di una società avanzata. Le sfide della globalizzazione possono essere affrontate solo investendo in ricerca e formazione universitaria e rendendo queste ultime accessibili a vasti settori della popolazione. Non si può dare una società eguale e democratica senza rendere accessibile ad un amplissimo numero di persone l'accesso all'istruzione universitaria. In quanto diritto sociale, anche quello all'istruzione universitaria esige dallo Stato la predisposizione di un sistema educativo che possa contare su mezzi materiali e finanziari adeguati per dare risposta a ciò che è un diritto e non una semplice aspettativa. Parimenti, il diritto soggettivo degli studenti a ricevere una adeguata offerta universitaria implica anche quello ad avere "*teaching researchers*": la ricerca, infatti, è parte del contenuto essenziale del diritto.

Gli effetti della crisi economica non si sono fatti sentire certamente solo sull'istruzione universitaria ma sull'intero sistema educativo. Il fondamentale diritto all'educazione resta un elemento essenziale per realizzare il pieno godimento dei restanti diritti e libertà e per il corretto svolgimento dei doveri che incombono sui cittadini. Se in altri Stati è prevalso il buon senso di salvare il sistema della istruzione, proteggendolo da tagli indiscriminati, non altrettanto è avvenuto in Italia e in Spagna. In Italia, come sostengono gli autori della ricerca che della questione si sono occupati, proprio la scuola ha pagato maggiormente le conseguenze della crisi economica e delle politiche di contenimento della spesa pubblica con cui si è creduto di dover rispondere alla crisi stessa. La

complessiva fisionomia del sistema di istruzione, invero, è stata più volte trasfigurata dai continui processi di riforma incidenti o direttamente sul sistema scolastico o sul sistema di ripartizione di competenze tra lo Stato e le sue articolazioni territoriali. Nel primo caso la tendenza è stata quella di considerare il diritto all'istruzione sempre e solo come una voce di spesa e non come investimento. Nel secondo caso si è palesato un policentrismo amministrativo ispirato a un sistema ben lontano dalla piena attuazione dell'autonomia scolastica le cui incertezze e incompiutezze colpiscono al cuore il diritto all'istruzione.

Il diritto allo studio, come libertà fondamentale da garantire a tutti i soggetti in condizioni di parità, è poi centrale per la realizzazione di un modello multiculturale di integrazione che rifiuta la marginalizzazione dei nuovi cittadini o di ancora cittadino non può essere. Il diritto all'istruzione rappresenta, infatti, un concreto strumento di integrazione per gli stranieri e la comunità scolastica è, a pieno titolo, il punto di partenza per l'inserimento pieno e consapevole delle persone nella società di accoglienza. Accogliere, si fa notare, non significa soltanto proteggere quanti fuggono da persecuzioni e guerre ma costituisce un valore da porre a fondamento del rispetto reciproco sin dai primi momenti di partecipazione sociale. Da valutare assai positivamente l'approccio seguito da alcune amministrazioni regionali che hanno elaborato un sistema integrato in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro che tende a perseguire la realizzazione della libertà individuale e dell'integrazione sociale. L'incorporazione degli alunni stranieri nel sistema educativo comporta benefici di notevole spessore perché si tratta di un investimento in termini di capitale umano che contribuisce non solo alla crescita economica ma anche allo sviluppo e al benessere sociale. La sperimentazione delle diversità nel sistema scolastico permettono poi l'acquisizione di conoscenze e competenze utilissime per uno sviluppo dinamico della società.

Analogo impatto si è avuto anche con riferimento al diritto alla salute e all'assistenza sociale. Come evidenziato in parte dei contributi ha assunto nuovo vigore il dibattito intorno all'individuazione di un nucleo essenziale del diritto quale elemento intangibile legato alla dignità della persona, e se questo debba essere considerato o meno, di fronte alla scarsità di risorse, come sinonimo di livello "minimo". Anche quando i citati diritti non sono stati interessati da un effettivo quanto inaccettabile ridimensionamento dei livelli essenziali delle prestazioni (come invece avvenuto in paesi come la Grecia), si è comunque assistito negli anni più recenti a riduzioni di spesa indiscriminate, operate secondo la logica dei c.d. tagli lineari, che hanno finito per perpetuare le inefficienze piuttosto che raggiungere l'obiettivo di una effettiva razionalizzazione del sistema sanitario e dell'assistenza sociale.

La scarsità di risorse ha determinato incertezze, come dimostra peraltro la vicenda italiana dei c.d. Piani di rientro dai deficit sanitari regionali, sulla possibilità da parte delle Regioni di integrare, a beneficio di particolari categorie disagiate (es. malati oncologici, anziani disabili), i livelli di tutela stabiliti in sede statale, con evidente prevaricazione dell'autonomia regionale.

Le politiche di rigore hanno ovviamente riguardato anche altri fondamentali aspetti dello Stato sociale. Ne costituiscono riprova le politiche in materia di "action sociale" in Francia e l'impatto su di esse delle riforme territoriali.

Tutto risponde all'unico e identico obiettivo di ridurre la spesa pubblica e innescare economie di scala ma i diritti che l'*action sociale* mira a tutelare toccano punti così nevralgici e libertà così fondamentali da non ammettere differenze di trattamento tra le diverse collettività territoriali.

6. Gli esiti della ricerca rendono evidente che l'accresciuta problematicità del rapporto tra risorse e diritti investe in misura significativa anche la dimensione territoriale della forma di Stato incidendo sulla concreta declinazione dei rapporti tra Stato, enti territoriali autonomi e Corte costituzionale.

La crisi economico-finanziaria ha infatti agito da formidabile detonatore del deficit di prescrittività normativa delle disposizioni costituzionali che disciplinano il riparto di competenze tra lo Stato e il sistema delle autonomie territoriali. Con la conseguenza che i vincoli europei, da un lato, e la connessa tendenza dei legislatori statali a risanare i conti pubblici con misure di razionalizzazione/riduzione della spesa (specie in campo sociale e nella stessa organizzazione delle amministrazioni territoriali), dall'altro, rischiano di travolgere i caratteri della forma di Stato territoriale comprimendo il grado di autonomia politica e amministrativa degli enti territoriali ad essi riconosciuto, sia pur in forme e con intensità diverse, nelle esperienze costituzionali analizzate. Tanto più se si considera che tali processi di 'mutamento' costituzionale sono ora dotati di una più solida copertura costituzionale in quegli ordinamenti nazionali (Spagna e Italia tra quelli presi in esame dalla ricerca) che di recente hanno recepito l'obbligo del pareggio di bilancio mediante specifiche disposizioni costituzionali le quali, sebbene delineanti differenziati margini di azione (più o meno angusti) per la definizione di politiche statali espansive basate sulla spesa, sono evidentemente accomunate dalla produzione di una dilatazione dei confini dell'azione statale e di una corrispondente contrazione di quelli regionali/locali la cui concretizzazione si traduce in altrettante deroghe al riparto costituzionale delle competenze tra Stato e autonomie territoriali.

Giova ora osservare, come si evince dai risultati della ricerca, che gli effetti della stagione del rigore finanziario sulla dimensione territoriale e su quella sociale della forma di Stato non vanno considerati isolatamente registrandosi piuttosto una mutua implicazione tra gli stessi in ragione del significativo ruolo che le autonomie territoriali, sia pur con significative differenze connesse alla specificità delle soluzioni organizzative e normative accolte negli ordinamenti esaminati, hanno tradizionalmente svolto in relazione ad alcuni settori essenziali dello Stato sociale (sanità, servizi sociali e istruzione). Del resto, come affermato da tempo da autorevole dottrina con riferimento al principio autonomistico e al carattere unitario dello Stato italiano, l'art. 5 della Costituzione italiana esprime "forse la più grossa anticipazione di tutta la Costituzione: la trasformazione dello Stato di diritto accentrato in stato sociale delle autonomie" (G. Berti). Cosicché, la considerazione congiunta degli effetti di cui sopra consente di cogliere pienamente l'esposizione di tale trasformazione/evoluzione, in certa misura registratasi anche in Francia a partire dalle riforme del 1982 sia pur con intensità evidentemente diversa rispetto alle esperienze costituzionali italiana e spagnola, al rischio di una significativa attenuazione/involuzione dell'intima connessione strumentale delle

autonomie territoriali con il Welfare State e con il perseguimento delle relative finalità.

In tale prospettiva, gli effetti della crisi economica e dei corrispondenti vincoli di risanamento e di equilibrio finanziario posti in misura crescente a livello europeo e dai legislatori statali sono stati rilevati tanto sotto il profilo della ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni nella tutela dei diritti sociali che in relazione alla ridefinizione organizzativa e funzionale del sistema delle autonomie territoriali. In entrambi i versanti dell'analisi si registra una formidabile convergenza negli esiti cui conducono il contesto di crisi economica e la strategia del rigore finanziario: un accentramento competenziale in capo allo Stato ed una corrispondente contrazione del ruolo delle autonomie territoriali cui fa da sfondo la tendenza delle Corti costituzionali ad avallarne, salvo che in alcune episodiche eccezioni, la concreta realizzazione sulla base di una sostanziale convergenza argomentativa permeata dall'esigenza di contenimento della spesa e di preservazione dell'equilibrio dei bilanci pubblici al fine di un generale riequilibrio della finanza pubblica.

Il primo corno dell'analisi a ben vedere rinvia all'annosa e complessa questione dell'equilibrio tra eguaglianza ed autonomia. Al tempo della crisi economica e della crescente limitatezza delle risorse finanziarie, la problematica ricerca di un ragionevole temperamento tra le esigenze di unità e quelle di differenziazione delle autonomie territoriali esibisce inedite difficoltà appalesando la fluidità e l'incertezza caratterizzante la portata e la tutela non solo dei diritti sociali ma anche e soprattutto dei poteri spettanti alle autonomie territoriali in funzione del relativo soddisfacimento. L'analisi dell'esperienza costituzionale italiana è particolarmente significativa al riguardo suscitando non poche perplessità sul precario stato di salute delle autonomie regionali in relazione alla possibilità di conformazione normativa e di implementazione della tutela dei diritti sociali costituzionalmente riconosciuti.

Dopo una breve parentesi iniziale nella quale le ragioni delle autonomie regionali, coerentemente allo spirito della riforma costituzionale del 2001, sembravano essere state accolte dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 282/2002), successivamente la Corte ha in gran parte risolto il vastissimo contenzioso tra Stato e Regioni mediante una riallocazione di competenze legislative a favore dello Stato. Tale esito è stato conseguito seguendo una pluralità di "percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano" (M. Belletti). Nell'ambito della ricerca è stata prestata particolare attenzione all'effetto trascinarsi prodotto dalla dilatazione dei confini normativi della materia/funzione spettante alla competenza esclusiva statale di determinare i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, nonché all'attribuzione di un carattere pervasivo (siccome espressivo non di rado di norme di dettaglio) ai principi di coordinamento della finanza pubblica dettati dal legislatore statale nelle materie di potestà legislativa regionale residuale e/o concorrente.

Con l'irrompere della crisi economica, i nuovi strumenti posti a garanzia delle istanze unitarie hanno evidentemente registrato un impiego più frequente e una più stringente applicazione anche se talvolta, quantomeno in relazione al rilievo attribuito all'esigenza di garanzia uniforme dei diritti sociali (o meglio dei livelli essenziali delle corrispondenti prestazioni), maggiormente suscettibile ai

condizionamenti economici e finanziari. Infatti, dai filoni giurisprudenziali esaminati emerge un'evidente mobilità dei bilanciamenti tra i diversi principi e beni costituzionali interessati dai diversi casi di specie che tuttavia risultano unidirezionalmente orientati in funzione degli obiettivi di contenimento della spesa e di equilibrio dei bilanci pubblici. Più precisamente, nella giurisprudenza costituzionale rilevante è ravvisabile una formidabile convergenza argomentativa nel rilievo preminente attribuito a questi ultimi rispetto ai quali le esigenze connesse all'uniforme (ovvero più o meno intensa) tutela dei diritti sociali, da un lato, ed al riparto costituzionale delle competenze legislative tra Stato e Regioni, dall'altro, assumono un carattere maggiormente elastico il cui soddisfacimento è prevalentemente funzione della soluzione che di volta in volta risulta più congrua in relazione all'equilibrio del saldo complessivo della finanza pubblica.

Di qui, l'attitudine della Corte costituzionale nei confronti di leggi statali che, sebbene incidenti con norme di dettaglio in ambiti materiali di competenza legislativa concorrente (tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica), sono fatte salve in quanto la necessità di garantire una tutela uniforme dei diritti sociali (sotto il profilo dell'eguale accesso contributivo alle prestazioni ad essi corrispondenti) implica un intervento statale volto anche al contenimento della spesa pubblica (cfr. sentenza n. 203/2008). Alla medesima ratio sembra riconducibile la pronuncia n. 296/2012 avente ad oggetto una legge regionale commisurante alla dichiarazione ISEE dell'intero nucleo familiare e non della singola persona assistita la compartecipazione al costo di prestazioni destinate a persone affette da gravi disabilità e a ultrasessantacinquenni. In essa l'esito del bilanciamento muta in ragione della presa in carico da parte della Corte della sola esigenza di riduzione dei costi della spesa sanitaria rispetto alla quale, risultando maggiormente appagante la legge regionale, l'uniformità nell'accesso e nella fruizione di talune prestazioni essenziali ha dovuto cedere il passo alle possibili differenziazioni territoriali delle stesse (avuto riguardo alla determinazione delle soglie di accesso alle prestazioni socio-sanitarie *de quibus*) e alla possibilità per i legislatori regionali di derogare *in peius* al godimento uniforme dei livelli di garanzia previsti dal legislatore statale. La medesima preoccupazione si pone plausibilmente all'origine del possibile superamento di quell'orientamento giurisprudenziale mediante il quale la Corte costituzionale ha riconosciuto alle Regioni (a tutte le Regioni) il potere di implementare i livelli delle prestazioni rispetto a quelli essenziali definiti dallo Stato purché ciò non determini alcun onere finanziario per lo Stato e che si realizzi in ambiti materiali riservati alle Regioni, anche se connessi a settori di competenza statale (cfr., tra le altre, le sentenze nn. 279/2005 e più di recente 151/2011). Infatti, in una nutrita serie di recenti pronunce (cfr., tra le altre, le sentenze nn. 123 e 325/2011, 32 e 91/2012, 79 e 104/2013) la Corte costituzionale sembra ora precludere la possibilità per le Regioni di predisporre una tutela più estesa dei diritti sociali determinandosi un sostanziale azzeramento dell'autonomia regionale allorché le deroghe *in melius* alle prestazioni essenziali definite a livello statale conseguano da leggi adottate da Regioni (commissariate o meno) sottoposte a piani di rientro dal disavanzo sanitario. Non è ancora chiaro se tale orientamento trovi applicazione unicamente con riferimento a queste ultime o se possa essere

esteso anche alle altre Regioni. Certo è che alla luce degli orientamenti prevalenti nella giurisprudenza costituzionale resa al tempo della crisi economica e della stagione del rigore finanziario la garanzia e lo sviluppo dell'autonomia regionale sono meritevoli di tutela solo se preordinati a ridurre e non anche ad incrementare la spesa pubblica a prescindere se le corrispondenti politiche sociali regionali comportino rispettivamente una maggiore o minore tutela dei diritti sociali che vengono di volta in volta in rilievo. Sono pertanto gli obiettivi di riduzione della spesa pubblica e l'esigenza di un generale risanamento finanziario a dar conto della comparsa o dell'assenza negli itinerari argomentativi della Corte delle ragioni di eguaglianza e/o dell'autonomia nonché dell'irrelevanza del canone della tutela più estesa dei diritti fondamentali nella risoluzione di conflitti competenziali che postulerebbero invece un ragionevole bilanciamento di molteplici interessi, beni e principi costituzionali orientato nei diversi casi di specie non in funzione (assorbente e unidirezionale) dell'esigenza onnivora del risanamento finanziario e di conti pubblici in equilibrio ma dal rispetto e dalla promozione della dignità umana.

A conclusioni analoghe perviene la ricerca anche in relazione al riaccentramento dei poteri e delle competenze in capo allo Stato e al rilievo assunto a tal fine dalle esigenze di risanamento della finanza pubblica in materia di ordinamento degli enti locali. L'affermazione di una tendenza centripeta nella conformazione normativa dell'assetto organizzativo e funzionale delle autonomie locali, cui corrisponde una sottrazione degli spazi normativi costituzionalmente attribuiti alle Regioni italiane e alle Comunità autonome spagnole, non è di certo estranea all'acuirsi della crisi economico-finanziaria e dei corrispondenti vincoli europei. Il risanamento e l'equilibrio delle finanze pubbliche nonché la strumentale logica dei "costi ottimali" costituiscono le stelle polari europee che hanno orientato nei Paesi oggetto dell'indagine i processi e le strategie di riforma facendo passare per molti versi in secondo piano il condivisibile obiettivo, pur formalmente perseguito, di una complessiva semplificazione e modernizzazione dell'ordinamento degli enti territoriali anche mediante il riordino organizzativo delle relative funzioni. Infatti, le significative riforme legislative statali introdotte negli ultimi anni in Italia, in Spagna e in Francia, pur nella specificità delle soluzioni accolte, esibiscono una straordinaria comunanza di obiettivi: la sostenibilità finanziaria e la riduzione della spesa pubblica per l'organizzazione e il funzionamento degli enti territoriali, da un lato, nonché la modernizzazione e la razionalizzazione del relativo assetto organizzativo e funzionale, dall'altro.

Ora, pur in assenza di una precisa e preventiva quantificazione dei risparmi connessi al riordino delle competenze e dei servizi nel sistema delle autonomie territoriali (legge italiana n. 56/2014 e legge spagnola n. 27/2013), senza timore di essere smentiti può affermarsi che il solo obiettivo di riduzione della spesa è stato parzialmente conseguito, quantomeno avuto riguardo alle riforme che hanno inciso sulle sedi della rappresentanza politica locale (legge italiana n. 56/2014) o aventi ad oggetto la creazione di macro-Regioni mediante la fusione di quelle pre-esistenti (legge francese n. 29/2015). Per contro, al momento non è ancora dato ravvisare un miglioramento significativo nella modernizzazione degli apparati e nel funzionamento delle autonomie territoriali. Certo, ciò trova una plausibile ragione nella lunga catena di atti connessi ai

complessi e farraginosi processi di attuazione e di implementazione delle riforme normative in esame. Nondimeno, a tale esito concorre anche la mancanza di un'adeguata visione di insieme e di un complessivo disegno riformatore unitario così come l'affermazione di processi di riforma caratterizzati da una stratificazione normativa nonché dalla provvisorietà della relativa disciplina sotto diversi profili. Rispetto all'obiettivo di una razionalizzazione organizzativa e di una modernizzazione dell'azione degli enti territoriali in corrispondenza alle aspettative delle comunità di riferimento i percorsi riformatori intrapresi non rappresentano un idoneo presupposto ai fini del relativo perseguimento. Al riguardo, è stata ad esempio sottolineata la portata limitata della legge spagnola n. 27/2013 rispetto alle più complessive esigenze di riforma del sistema degli enti locali che passano innanzitutto per una rivisitazione della legge organica sul finanziamento autonomico in assenza della quale la generale ridefinizione delle competenze comunali o il trasferimento di funzioni dai comuni alle Comunità autonome in materia di servizi sociali (previsione normativa, quest'ultima, sottoposta peraltro al vaglio del Tribunale costituzionale per presunta lesione delle competenze normative autonome in materia di ordinamento degli enti locali) rischiano di rimanere prive di effettività. È quanto si evince dall'analisi di molte legislazioni autonome che, in assenza di una riforma del sistema di finanziamento dei servizi sociali, hanno lasciato inalterato l'assetto delle competenze previgente con la conseguenza che uno degli obiettivi della legge n. 27/2013 (evitare la sovrapposizione di funzioni amministrative svolte da più enti territoriali) risulta non agevolmente perseguibile nel breve periodo. Per altro verso, la frammentazione dei provvedimenti normativi mediante i quali il legislatore statale francese sta portando avanti il processo di riforma degli enti territoriali ne rende difficilmente prevedibile l'esito anche in considerazione di un'evidente oscillazione nella individuazione dell'ente territoriale cui affidare la funzione di coordinamento nell'ambito del sistema autonomistico. Infatti, se con la legge del 27 gennaio del 2014 (recante la disciplina sulla nuova configurazione dei dipartimenti, sul generale rafforzamento dell'intercomunalità e in materia di Città metropolitane), tale ruolo sembrava affidato alle Città metropolitane, la successiva legge n. 29/2015 opta invece per una valorizzazione delle neo-istituite macro-Regioni le cui puntuali competenze saranno peraltro definite con una diversa legge statale ancora in fase di discussione parlamentare.

Anche i processi di riforma che negli ultimi anni stanno investendo significativamente il sistema degli enti territoriali in Italia sono stati sottoposti ad analoghi rilievi critici. Emblematica al riguardo è la successione vertiginosa di norme legislative statali in materia di riordino dell'esercizio associato delle funzioni e dei servizi da parte dei piccoli comuni con conseguente sottoposizione del tessuto organizzativo e funzionale delle autonomie comunali ad un perenne stato di transizione. La stessa legge n. 56/2014, per quanto definita dalla stessa Corte costituzionale una "significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica" (sentenza n. 50/2015), non ha dato luogo alla definizione di un percorso di riforma lineare e univoco. Anche a voler prescindere dal complesso processo attuativo che le Regioni stanno ponendo in essere in relazione al riordino delle funzioni non fondamentali, i molteplici rinvii della legge in esame alla riforma costituzionale in corso di

approvazione connotano in termini di provvisorietà la disciplina di aspetti centrali della stessa soprattutto per ciò che concerne il ruolo e le funzioni delle Città metropolitane e delle Province. Infatti, i testuali riferimenti al tentativo in corso di riforma costituzionale postulano evidentemente la possibilità di successivi interventi legislativi (statali e regionali), ove essa dovesse entrare in vigore, che potrebbero incidere in misura non secondaria sul relativo assetto organizzativo e competenziale così come definito dalla stessa legge n. 56/2014. Certo, il mantenimento delle Città metropolitane tra gli enti costitutivi della Repubblica anche nel testo di riforma costituzionale in itinere costituisce per esse un presidio di una maggiore stabilità normativa. Per contro, considerata la soppressione delle Province dal testo costituzionale, in prospettiva de iure condendo la legge n. 56/2014 rappresenta un'ulteriore tappa del farraginoso processo che negli ultimi anni ha dato luogo ad un "caos normativo in materia di Province" (F. Fabrizzi).

Alla luce di quanto precede, può dunque affermarsi che nelle esperienze analizzate le esigenze di risanamento finanziario, di riduzione della spesa e del debito pubblico, che con la crisi economico-finanziaria hanno registrato un evidente effetto moltiplicatore, hanno condotto ad individuare nel comparto delle autonomie territoriali un ambito privilegiato sul quale concentrare gli interventi normativi statali in vista della relativa soddisfazione. L'introduzione negli ordinamenti in esame del principio di pareggio del bilancio (costituzionalizzato in Spagna ed in Italia e oggetto di una legge organica in Francia) alimenta tale tendenza con conseguente sottoposizione dei sistemi autonomistici ad una lunga fase di transizione e ad un corrispondente stato di incertezza giuridica rispetto ai quali non è agevole prevederne l'esito complessivo. I ricorrenti dubbi di costituzionalità sollevati dalle riforme statali incidenti in diversa misura sugli ordinamenti degli enti locali sono essi stessi un indice emblematico della fase caotica e di vero e proprio stress istituzionale cui gli stessi sono sottoposti. Basti pensare alla dichiarazione di incostituzionalità della legge statale italiana (o meglio del decreto legge oggetto di un'apposita legge di conversione) che, in assenza di un'apposita riforma costituzionale, aveva proceduto alla soppressione delle province. O ancora all'attesa pronuncia del Tribunale costituzionale spagnolo in relazione ai ricorsi di costituzionalità promossi da numerosi comuni spagnoli a difesa dell'autonomia locale nei confronti della legge n. 27/2013 oggetto peraltro di altrettante censure mosse in relazione a presunte violazioni del riparto costituzionale delle competenze legislative tra Stato e Comunità autonome. Ed infine alla discussa sentenza n. 50/2015 con la quale la Corte costituzionale italiana, suscitando non poche perplessità, ha dichiarato infondate (ed in alcuni casi superate per cessata materia del contendere) una nutrita serie di questioni di costituzionalità concernenti la legge n. 56/2014 avallando sostanzialmente la penetrazione nella prassi legislativa statale di una concezione delle autonomie territoriali funzionalmente connessa innanzitutto all'imperativo del risanamento della finanza pubblica e solo in via accessoria alle esigenze delle persone e delle collettività cui sono destinate le rispettive attività.

7. Da più parti nell'unità di ricerca è stato evidenziato come una delle conseguenze della crisi sia l'aumento della normativa (anti) congiunturale e, parallelamente, quello della domanda di tutela dei diritti fondamentali.

La crisi, sotto tale profilo, è stata analizzata come un agente concausale che si aggiunge ad altri fattori noti (legati alla complessità delle dinamiche storiche, politiche, economiche e sociali proprie dell'avvento dello stato costituzionale di diritto e dell'affermarsi del pluralismo sociale ed istituzionale) che determinano una situazione di "incertezza", con tale termine tradizionalmente intendendosi l'opposto (connotato anche in termini di disvalore) rispetto al principio della certezza del diritto.

Proprio il riferimento ricorrente all'incertezza ha spinto ad approfondirne il significato e l'operatività. L'analisi è stata svolta partendo dalla tradizionale ricostruzione della certezza; il passaggio successivo ha investito l'individuazione dei fattori di crisi della certezza, per passare poi alla ricerca empirica su alcune fattispecie nelle quali era evidente la presenza di una situazione di incertezza, per verificare quali fossero i caratteri e gli effetti di quest'ultima.

All'esito, è emersa una nozione dell'incertezza come valore propulsivo dell'ordinamento, come fattore che co-determina il riassetto dei pubblici poteri e degli strumenti da essi utilizzati per trovare le risposte all'evoluzione economica e sociale che il legislatore – attraverso la legge generale ed astratta, ma a fattispecie definita – non riesce a dare.

In particolare, è risultata una dimensione positiva dell'incertezza, che interagisce con la valorizzazione del diritto per principi, con il ruolo suppletivo/creativo della giurisprudenza (che procede ad "invenzione" del diritto, nell'etimo latino di "trovare", nei limiti del rispetto dei principi stessi ed a condizione di ammettere il rilievo dell'incertezza) e con la ricollocazione del legislatore su di un piano di "consolidazione" (P. Grossi) dei risultati dell'evoluzione giurisprudenziale; tutti strumenti necessari a governare il cambiamento.

Per quanto riguarda l'analisi empirica (per il cui esame, così come per i riferimenti bibliografici, si rinvia al testo del volume collettaneo che raccoglie i risultati dell'unità di ricerca), l'attenzione è stata rivolta al Legislatore ed al Giudice perché gli atti da essi prodotti (la legge e la sentenza) dovrebbero contribuire, nell'ottica tradizionale, a dare certezza in quanto dotati di particolare forza, efficacia e stabilità. D'altra parte, l'incertezza, nella sua elaborazione in chiave di principio, appare essa stessa legata all'operato del legislatore e delle corti.

Le fattispecie concrete di riferimento sono state tre: quella dei precari della scuola (violazione da parte dell'Italia della direttiva 1999/70/CE), quella della possibile concorrenza fra enti for profit e non profit nell'ambito dei contratti pubblici, quella delle sanzioni penali in materia di omesso versamento di ritenute (artt. art. 10bis e 10ter, D.lgs. n. 74 del 2000; art. art. 2, co. 1bis, d.l. 12 settembre 1983, n. 463 e s.m.i). Pur nell'ineliminabile arbitrarietà della scelta, la selezione è stata ispirata dalla necessità di proporre casi rappresentativi sotto il profilo qualitativo, dati i limiti di spazio imposti dalla ricerca. In particolare, nei primi due casi sono presenti aspetti dell'organizzazione e dell'attività della P.A. rilevanti non solo sotto il profilo economico (il peso della spesa pubblica

nell'istruzione e nella committenza pubblica), ma anche sotto quello dell'incidenza su diritti fondamentali (lavoro ed istruzione nel primo caso, libertà di iniziativa economica, solidarietà e sussidiarietà nel secondo), con interferenze fra diritto interno e comunitario.

La rilevanza del terzo ambito è dovuta all'interesse di verificare se l'incertezza possa candidarsi quale principio idoneo ad offrire tutela anche nella materia delle sanzioni, in cui invece la certezza potrebbe apparire come l'unico strumento di adeguata garanzia rispetto all'esercizio del potere pubblico. L'esito è stato positivo, in un percorso argomentativo che passa dalla compatibilità fra la norma incriminatrice e l'esigibilità ed imputabilità del comportamento in presenza di una situazione di crisi dell'impresa.

Metodologicamente, si è cercato di guardare all'ordinamento non come sistema perfettamente coerente e quindi partire dal particolare per ricostruire insieme che abbiano un accettabile grado di omogeneità e consentano di risalire ai concetti generali.

I casi esaminati mostrano che l'incertezza incide certamente sull'applicazione di tutele primarie, in particolare nel rapporto fra legge e diritti fondamentali. Se non fosse incerto il dato giuridico, se, cioè, l'assetto degli interessi fosse dato, fisso e incontestabile, ciò che è avvertito dai diretti interessati in termini di violazione, da parte dell'ordinamento, dell'attesa di "mite" coesistenza dei diritti fondamentali (G. Zagrebelsky) e quindi di mite bilanciamento nella soddisfazione degli interessi in un panorama di risorse scarse, non potrebbe aprirsi alla ricerca di un assetto più soddisfacente.

La dinamica dei casi esaminati, seppure limitata, vale a suggerire che certezza ed incertezza possono definirsi entrambi principi (attraverso l'apertura dell'art. 2 Cost.), che incorporano valori e sono a loro volta positivizzati in sottoprincipi dai quali scaturiscono posizioni giuridiche soggettive di vantaggio.

Si può ascrivere alla certezza il diritto alla motivazione, il diritto al giusto procedimento, il diritto all'attuazione delle direttive comunitarie, mentre per l'incertezza potremmo richiamare il diritto alla proposizione della questione di costituzionalità, il diritto di ricorrere alle corti internazionali ed alla giustizia comunitaria, o ancora il diritto di impedire la formazione del giudicato formale se la decisione viola il principio del giusto processo, o a contestarla per ragioni straordinarie.

L'incertezza è' il diritto al dubbio, il diritto a porre in discussione il diritto vivente. In una lettura minimalista, l'incertezza deve essere riconosciuta quanto meno come una figura sintomatica da valere come indice di quel vulnus di tutela che consente l'evoluzione interpretativa e l'accesso al dialogo con e fra le Supreme corti; è l'incertezza - intesa come impossibilità di risolvere la questione sul piano interpretativo rispetto al conflitto con norme di principio o appartenenti a Carte fondamentali o aventi efficacia sovraordinata nel coordinamento fra ordinamenti (il diritto comunitario) – a rappresentare il parametro che apre alle diverse e possibili tutele.

Il principio trova applicazione altresì quando la questione viene rimessa alle adunanze plenarie o alle sezioni riunite (secondo le diverse organizzazioni) delle Supreme corti, in quanto la remissione presuppone, appunto, una questione incerta documentata dall'oscillazione giurisprudenziale, per la quale

si avverte la necessità di intervento di un collegio in composizione differenziata che dirima il dubbio.

L'incertezza è apparsa anche uno strumento per risolvere tensioni che il legislatore o il giudice ordinario, o ancora il giudice nazionale non può o non vuole affrontare in totale autonomia. In altri termini, uno strumento per consentire la collaborazione fra diversi soggetti di uno stesso ordinamento, o appartenenti ad ordinamenti diversi, che hanno stabilito procedure di cooperazione per il raggiungimento di obiettivi di implementazione della tutela dei diritti.

In ordine all'interrogativo se esista un ruolo della crisi economica rispetto all'ambito di operatività dell'incertezza nel senso delineato, dall'analisi empirica emerge che essa può valere anche in termini di espansione delle tutele.

Si può, poi, osservare, in termini sistemici, che l'incertezza porta anche ad un avvicinamento fra diritto continentale e common law, certamente indotto dall'appartenenza alla UE e dall'ibridazione di poteri particolarmente significativa nel ruolo della Corte di Giustizia. E' dal dialogo fra le Corti che i cittadini attendono risposta ai bisogni quando la scelta del legislatore appare contrastare con i principi fondamentali.

C'è, ancora, una ulteriore funzione della incertezza. Prendendo una suggestione dell'analisi economica del diritto, se i costi di transazione rappresentano il 60% di quelli totali, le scelte di condizionamento dei diritti per ragioni di bilancio, quando non sono coerenti con il sistema dei diritti fondamentali vedono neutralizzata la finalità di risparmio proprio perché generano, a loro volta, enormi costi di transazione.

L'incertezza, inoltre, non si manifesta quale mero presupposto fattuale dell'interpretazione: infatti, a fronte di un dato legislativo chiaro ed univoco, è ammessa la ricerca di una soluzione diversa, rispondente ad un criterio di ragionevole conformità ai diritti fondamentali, comunque ed ovunque identificati.

L'incertezza, tuttavia, non si sovrappone al diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi, giacché esso vale sia per giungere a confermare la "certezza", cioè il dato prevedibile, sia per fare valere l'incertezza, cioè la possibilità di demolirla in favore di una diversa soluzione maggiormente adeguata rispetto ai diritti fondamentali.

Un ulteriore indizio per riflettere sulla possibilità di ascrivere l'incertezza ai principi è la sua indisponibilità da parte del legislatore: la forza della legge, la sua collocazione nel sistema delle fonti, non le consentono di impedire che sia posta in discussione la sua stessa capacità di governare il futuro attraverso il dato positivo, per quanto chiaro.

Ciò vale anche per la Legge fondamentale: non solo per l'assetto dato ai rapporti con le Carte internazionali e con l'ordinamento comunitario, ma anche in forza dell'art. 2 Cost., che consente, sol che un nuovo diritto fondamentale possa essere colto, di farlo entrare nella dinamica della ragionevole ricerca di soluzioni con esso compatibili. Ciò segna un ambito di operatività dell'incertezza anche all'interno del principio di rigidità costituzionale.

In sintesi, se i diritti fondamentali costituiscono il patrimonio individuale inalienabile, se l'essere umano è al centro del diritto, il principio di incertezza rappresenta la garanzia della libertà di ricercarne l'attuazione nella relazionalità dell'ordinamento senza che le esigenze di certezza, in ultima analisi senza che

l'esercizio di poteri pubblici o privati, possano negarne l'espansione. Contestando il diritto vivente, compatibilmente con gli altri principi fondamentali.

8. A fronte delle varie e complesse problematiche sollevate dalla tematica dei diritti sociali al tempo della crisi finanziaria ed economica, in conclusione un orientamento appare prevalente nella lettura dei contributi alla ricerca, senza differenza negli approcci seguiti.

Tale orientamento consiste nel comune interesse degli studiosi a farsi carico di una ricerca che, oltre ai profili formali, dimostri il proprio interesse alla concreta idoneità delle situazioni giuridiche costituzionali oggetto di studio a porsi come garanzia effettiva per i soggetti in favore dei quali l'ordinamento le ha previste.

In tale ottica deve dirsi che il primo garante di tali diritti e con essi dello Stato sociale – prima ancora che il Parlamento, cui l'ordinamento costituzionale affidava (e affida) il compito di dare attuazione ai dettati costituzionali – è stato nel corso degli anni il Giudice costituzionale (già a partire dalla vicenda che l'ha visto misurarsi con la Corte di cassazione nei primi anni '60).

Tale lettura ha accompagnato lo sviluppo dello Stato sociale (nella concreta interpretazione dello stesso che ne ha dato il legislatore) e della democrazia nel Paese, offrendo al Parlamento e ai giudici il supporto di una giurisprudenza evolutiva.

Un simile portato giurisprudenziale oggi deve farsi carico delle problematiche poste dal processo di integrazione europeo e, in tale ambito, delle garanzie da apprestare ai principi fondamentali e alle disposizioni costituzionali già individuate quali limiti al processo di generalizzata primazia del diritto primario dell'Unione europea rispetto al diritto costituzionale interno (contro-limiti).

I contributi alla ricerca della unità locale di ricerca dell'Unical costituiscono un apporto importante a questo sforzo, avendo nel loro sfondo il rapporto vieppiù problematico ma vieppiù centrale fra esigibilità dei diritti sociali e provvista finanziaria.

Alcuni contributi accentuano questo obiettivo marcando le questioni che sottolineano la strumentalità della provvista finanziaria rispetto al godimento effettivo dei diritti e più ancora verso l'approntamento degli apparati amministrativi.

Altri contributi sviluppano lo stesso obiettivo rimarcando la primarietà della situazione giuridica rispetto al dato della provvista, evidenziando come la redistribuzione delle risorse costituisca la responsabilità primaria del processo di decisione politica, potendo le risorse essere rese disponibili mediante più adeguati processi di prelievo e, più ancora, mediante processi di revisione della spesa pubblica e di riqualificazione della stessa (*spending review*).

Tutti i contributi della ricerca, in modo maggiore o minore, convergono comunque sulla centralità della questione posta dal rapporto sopra indicato (esigibilità dei diritti sociali e provvista finanziaria), nel preciso senso che la scienza giuridica, quando svolge un'analisi sui diritti sociali – essendo gli stessi, come si fa bene osservare, "diritti di redistribuzione" e cioè diritti più degli altri ... condizionati dal bilancio – può e deve imboccare una strada maestra, nella quale, al fine di garantire la tutela dei diritti sociali, il *punctum crucis* risiede nel condizionare il bilancio e nel farlo a livello costituzionale. Le esperienze

comparatistiche cui potersi riferire sono poche ma sono significative (riserva del possibile e clausola della irreversibilità dei diritti).

Rispetto a tale più decisiva soluzione, una prospettiva maggiormente flessibile, pragmatica, è quella secondo la quale sarebbe anzi auspicabile che, come conseguenza dell'entrata in vigore della l. cost. n. 1/2012, si instauri una prassi per cui, dato atto della limitatezza delle risorse disponibili e dei vincoli di bilancio, nel programma di governo vengano individuate alcune specifiche "priorità legate alla tutela dei diritti fondamentali" da considerarsi come "mete ineludibili – ma non esclusive – da raggiungere durante la legislatura, sempre che non si verifichino gli "eventi eccezionali" (cfr. C. Salazar, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in www.rivistaaic.it, 4/2013)¹ .

A partire dalla centralità della questione posta dal rapporto fra risorse e diritti, i contributi costituiscono oggi e costituiranno nel prossimo futuro una utile base per riflettere sulle prospettive e sugli approdi futuri delle problematiche che concernono tale delicato rapporto.

L'auspicio che qui si formula è quello per cui nella riflessione che seguirà sul rapporto fra crisi e diritti – rapporto inevitabilmente aperto e di non immediata soluzione – il materiale prodotto dalla unità locale di ricerca potrà costituire un contributo della scienza giuridica utile, sia pure nel confronto con le altre scienze sociali, a trovare adeguate soluzioni ai problemi che la crisi pone alla 'comunità politica' e che interrogano la stessa 'comunità degli interpreti'.

¹ Così, p. 7, per la quale una simile ipotesi dovrebbe essere colta come un "vincolo politico, dunque in qualche misura flessibile, ma sulla cui sostanziale osservanza da parte delle forze politiche è probabile che i cittadini siano particolarmente attenti, specie se – come, purtroppo, sembra – la messa a rischio della sicurezza socio-economica continui a restare un rischio reale per larghe fasce della popolazione".