

28 MARZO 2018

Brevi osservazioni sugli aspetti più  
problematici del delicato bilanciamento  
fra universalismo selettivo, diritti  
fondamentali e vincoli di bilancio: alla  
ricerca dell'universalismo selettivo  
temperato

di **Andrea Bonomi**

Ricercatore di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"



# Brevi osservazioni sugli aspetti più problematici del delicato bilanciamento fra universalismo selettivo, diritti fondamentali e vincoli di bilancio: alla ricerca dell'universalismo selettivo temperato\*

**di Andrea Bonomi**

Ricercatore di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"

**Sommario:** 1. Premessa. 2. La limitatezza delle risorse economiche a disposizione e i vincoli di bilancio. 3. I principi che possono essere avanzati a supporto dell'universalismo selettivo inteso in senso esasperato. 4. Una proposta di soluzione per un universalismo selettivo temperato.

## 1. Premessa

L'espressione universalismo selettivo incorpora in sé il seguente contenuto: è necessario rivolgere, sì, indifferentemente a tutti i cittadini – e anche in certa misura ai non cittadini – un sistema di prestazioni e di servizi, ma l'accesso a questi deve avere come criterio di riferimento alcuni limiti: si tratta di una formula che contiene due termini «letteralmente contraddittori» sì da costituire un ossimoro piuttosto che un'endiadi<sup>1</sup>; con questi termini si vuole sposare l'impostazione secondo la quale è necessario conciliare il *welfare* di cittadinanza con la crisi delle risorse fiscali e finanziarie rendendo la soglia di accesso alle prestazioni elastica e flessibile e in definitiva «relativamente modulabile in relazione alle risorse disponibili pur mantenendo fermo il principio di fondo che il *welfare* è destinato a soddisfare i bisogni dei cittadini, quale che sia il loro *status* particolare»<sup>2</sup>.

Si suole dire che tutti possono utilizzare le strade pubbliche e il lido del mare e valersi dell'illuminazione pubblica di piazze e di strade; è inoltre affermazione ricorrente che la polizia mantiene l'interesse pubblico nel nome e nell'interesse di tutti; o ancora si sente spesso rilevare che lo Stato cura le relazioni internazionali e amministra la giustizia a favore di tutti.

Si tratta, con riferimento a queste ultime ipotesi, di servizi a fruizione collettiva universale; d'altra parte, la stessa Costituzione non manca di indicare in molti casi un modello davvero universalistico, se solo si

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> P. CARROZZA, *Riforme istituzionali e sistema di welfare*, in M. CAMPEDELLI – P. CARROZZA – L. PEPINO (a cura di), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Bologna, 2010, p. 220, il quale *ivi* in nota 18 ricorda che fu la relazione finale del rapporto della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, la cosiddetta Commissione Onofri, a tracciare una linea riformatrice diretta a sostituire nei vari campi del *welfare* l'impostazione incrementale (perlopiù ereditata dalla legislazione degli anni sessanta e settanta del secolo scorso se non addirittura risalente al fascismo) con l'universalismo selettivo.

<sup>2</sup> P. CARROZZA, *Riforme istituzionali e sistema di welfare*, cit., pp. 220-221.

pensa, ad esempio, all'art. 34 Cost. secondo la cui dizione “la scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore... è obbligatoria e gratuita”; analogamente si è espressa in alcuni casi la legge ordinaria, se soltanto si considera, sempre a titolo esemplificativo, la l. n. 833/1978 in base alla quale “le unità sanitarie locali provvedono ad erogare le prestazioni di prevenzione, cura, riabilitazione e di medicina legale, assicurando a tutta la popolazione i livelli di prestazioni sanitarie stabiliti”<sup>3</sup>.

Però non tutti possono usufruire di borse di studio per istruirsi o valersi gratuitamente dell'assistenza pubblica o fruire di servizi di pubblica utilità a prezzi spesso di gran lunga inferiori rispetto a quelli normali: in questi casi lo Stato e gli enti pubblici in generale compiono o possono o addirittura devono operare alcune scelte, cioè delle selezioni fra i consociati in nome delle quali «ammettere qualcuno e non qualcun altro a un beneficio; erogare a Tizio una prestazione, ma non a Caio; esentare Sempronio, ma non Mevio da un pagamento; escludere un cittadino da un posto ed ammettervi, invece, un altro cittadino»<sup>4</sup>.

È la stessa Costituzione in certe ipotesi a orientarsi verso una selezione: si appunti l'attenzione, ad esempio, sul raggiungimento dei più alti gradi degli studi garantito solo ai capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi o al diritto al mantenimento e all'assistenza sociale assicurato solamente ad ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere o alla gratuità delle prestazioni sanitarie soltanto agli indigenti<sup>5</sup>. Lo stesso principio di eguaglianza fra i consociati di fronte alla legge va inteso *cum grano salis*: vi sono, infatti, differenze sociali o naturali che compromettono il pieno esercizio dei diritti fondamentali e le capacità di autodeterminazione del singolo e che, pertanto, devono essere rimosse o almeno attenuate attraverso trattamenti normativi diseguali tendenti al ripristino di condizioni essenziali di eguaglianza; esistono, poi, altre differenze che vanno mantenute perché concorrono ad alimentare il pluralismo sociale ed ideale; ve ne sono altre, infine, che meritano di essere perfino valorizzate anche ricorrendo a trattamenti normativi diversificati e questo allo scopo di consentire le finalità di pieno sviluppo della persona e di effettiva partecipazione politica<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Art. 19.

<sup>4</sup> Così S. CASSESE, *Teoria e pratica dell'eguaglianza*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2000, p. 1156, il quale conclude il suo pensiero chiedendosi: «con quali criteri e seguendo quali procedure vengono fatte queste scelte pubbliche?».

<sup>5</sup> A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo studio costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, p. 88, evidenzia che «nella Costituzione italiana... i confini della protezione sociale sono più ristretti di quanto la legislazione ha poi effettivamente realizzato. Il diritto alle cure gratuite è limitato agli “indigenti” (art. 32 Cost.), mentre è stata la riforma sanitaria del 1978 che ha previsto l'universalità del servizio sanitario nazionale, e la giurisprudenza ne ha seguito, con atteggiamento complessivamente improntato a *self restraint*, le trasformazioni in conseguenza dei mutamenti dei quadri sociali ed economici...».

<sup>6</sup> Sul punto cfr. perlomeno le osservazioni di L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*. 1. *Teoria del diritto*, Roma-Bari, 2007, pp. 785-801.

È oltremodo chiaro che entrambi questi due sistemi – quello basato sull’universalità e quello selettivo – presentano alcuni pregi e taluni inconvenienti: rispettivamente il primo fa sì che lo Stato non corra il pericolo di compiere discriminazioni ma al contempo pone il grave problema legato alla reale capacità di soddisfacimento di ogni domanda al fine di non tradire la promessa universalistica e questo tanto più in un contesto attualmente caratterizzato dalla cosiddetta crisi fiscale dello Stato<sup>7</sup>; il secondo si propone, sì, di fronteggiare adeguatamente – ma, si badi bene, non automaticamente di risolvere – il tema della scarsità delle risorse disponibili<sup>8</sup> e tuttavia è potenzialmente sempre idoneo ad operare, proprio in quanto selettivo, discriminazioni<sup>9</sup>, per cui il funzionamento del sistema e la stessa possibilità che esso sia inteso in senso «costituzionalmente orientato»<sup>10</sup> presuppongono che lo stesso si basi su criteri predeterminati ed obiettivi amministrati secondo procedure coerenti<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Oltretutto l’utente, nella sua dimensione di «uomo assistito», è incentivato allo spreco dalla gratuità dei servizi, senza considerare che una prestazione gratuita per l’utente non è mai gratuita per la collettività: così G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1981, p. 782, per il quale sono proprio l’estensione e l’universalizzazione dei servizi pubblici a concorrere a definire l’antropologia, appunto, dell’uomo assistito.

<sup>8</sup> M. BALDASSARRI, *Per un Welfare State fondato sulla selezione degli obiettivi e il controllo dell’efficienza*, in A. BALDASSARRE (a cura di), *I limiti della democrazia*, Roma-Bari, 1985, p. 179, sosteneva che la prima scelta da fare è quella di selezionare i servizi fondamentali che lo Stato deve continuare a garantire e di limitare il loro godimento ad alcuni cittadini, ossia a quelli che non sono in grado di sopportare da soli l’onere finanziario di tali servizi; più recentemente a favore dell’universalismo selettivo si schiera apertamente C. COLAPIETRO, *Alla ricerca di un Welfare State “sostenibile”: il Welfare “generativo”*, in *Diritto e società*, 2014, p. 29, secondo il quale «è necessario passare a quell’universalismo selettivo da tempo auspicato, che garantisce a tutti l’accesso alle prestazioni garantite, ma filtrandolo in base alla situazione economica familiare, al fine di evitare, come purtroppo sta avvenendo, che di fronte alla crisi fiscale dello Stato sociale e ad una sua possibile implosione per l’incombente crisi finanziaria, il Parlamento si faccia *sic et simpliciter* promotore di una serie di interventi normativi *limitativi* dei servizi connessi al godimento di taluni fondamentali diritti sociali».

<sup>9</sup> Osserva al proposito H. CAROLI CASAVOLA, *Giustizia ed eguaglianza nella distribuzione dei benefici pubblici*, Milano, 2004, p. 58, che «il paradigma distributivo selettivo solleva... un problema di eguaglianza formale. Si tratta, allora, di realizzare la giustizia distributiva controbilanciando quel *minus* di eguaglianza formale con un *plus* di eguaglianza sostanziale. L’allocazione selettiva è giusta quando l’ineguaglianza formale giuridica risulta legittimata in applicazione dell’eguaglianza sostanziale»; a giudizio della stessa Autrice «l’eguaglianza formale è... un freno alla libertà del legislatore e alla discrezionalità dell’amministrazione; il margine che le contiene dall’esterno» (pp. 491-92).

<sup>10</sup> L’espressione è tratta da E. BOSCOLO – M. CAFAGNO, *Lo ‘Stato dispensatore’: le prestazioni di servizio pubblico tra universalismo e selettività*, in G. DELLA CANANEA – M. DUGATO (a cura di), *Diritto amministrativo e Corte costituzionale*, Napoli, 2006, p. 103, i quali osservano che nel modello selettivo «la collettività viene... distinta in classi, i cui appartenenti sono... trattati *as equal*, non propriamente *equally*. Lo snodo fondamentale di questi sistemi [selettivi] è costituito dalla accettabilità (etica e procedurale) della regola ‘di razionamento’, che – se correttamente praticata – non determina discriminazioni: tra le molte proposte la più accreditata rimane quella formulata da J. Rawls... secondo cui il ‘principio di differenza’... sul piano etico si giustifica (solo) se ed in quanto rivolto a vantaggio dei più bisognosi...» (pp. 89-90).

<sup>11</sup> Sulla distinzione poi fra le discipline settoriali meno recenti e quelle più recenti per cui le prime «adottano parametri rozzi di selezione» cfr. H. CAROLI CASAVOLA, *Giustizia ed eguaglianza*, cit., p. 450 (cui si deve la precedente citazione).

La questione problematica che sta a monte del modello di universalismo selettivo è quella del bilanciamento fra due interessi che sembrerebbero sotto certi profili confliggere.

Da un lato, vi sono i diritti sociali che in linea di massima risultano garantiti a tutti dalla nostra Costituzione e che ivi sono stati scritti ponendo palesemente l'accento sui titolari dei diritti stessi. Ad esempio, si pensi alla salute, che è protetta sia quale diritto fondamentale dell'individuo sia quale interesse della collettività e che è riconosciuta come tradizionale diritto di libertà, ma anche come diritto sociale di prestazione: il bene salute è un "valore primario" dell'ordinamento costituzionale strutturalmente riconducibile tanto allo schema della libertà negativa (libertà da: come nel caso dei c.d. trattamenti sanitari obbligatori), quanto a quello della libertà positiva (libertà di: come nel caso della libertà di cura)<sup>12</sup>; oppure si pensi ancora alla disciplina costituzionale del lavoro, la quale intesta numerosi diritti al soggetto lavoratore.

È questa una caratteristica peculiare della nostra Carta costituzionale che la distingue da altri testi costituzionali, qual è, ad esempio, quello tedesco, il quale, esclusione fatta per l'istruzione, elenca gli altri interventi in materia sociale solo nella lista delle competenze legislative affidate ai *Länder*, per cui tali interventi sono previsti più in chiave oggettiva che non in quella soggettiva<sup>13</sup>.

Ad ogni modo, ogniqualvolta la Costituzione riconosce un diritto sociale, «la corrispondente norma costituzionale contiene un'opzione implicita per un modello universalistico di erogazione del servizio corrispondente»<sup>14</sup>: il che vuol dire che, eccezione fatta per i casi, cui si è già fatto riferimento a titolo esemplificativo in precedenza, in cui la Costituzione opera già *ex se* selezioni, ogni volta che la Costituzione stessa garantisce un diritto sociale, i cittadini si vedono assicurato il diritto di esigere la

---

<sup>12</sup> Scrivono F. MINNI – A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in [Rivista AIC](#), 3/2013, p. 1, che «la duplice, collegata, considerazione della salute come "diritto soggettivo" (si tratta, peraltro, del solo diritto qualificato espressamente dalla Costituzione come "fondamentale"), e come "interesse della collettività", è essenziale per comprendere la portata del "valore salute", in relazione sia alle concretizzazioni svolte dal legislatore, sia allo scrutinio di costituzionalità. La protezione costituzionale, infatti, non riguarda solo la sfera delle pretese soggettive che sono implicate dal diritto alla salute, ma è estesa e, in molti casi, condizionata dalla dimensione superindividuale del bene salute», facendo gli Autori a quest'ultimo proposito – *ivi* in nt. 2 – riferimento alla sent. n. 180 del 1994 Corte cost. sulla disciplina diretta a prescrivere l'obbligatorietà del casco per la circolazione sui motoveicoli.

<sup>13</sup> Osserva E. ALBANESE, *Il modello sociale costituzionale e la sua attuazione in tempo di crisi*, in *Questione giustizia*, 2015, p. 94, che ciò nonostante i diritti sociali in Germania da sempre sono considerati pacificamente parte essenziale dei diritti soggettivi fondamentali che lo Stato sociale deve garantire ai cittadini e ciò soprattutto in riferimento alla loro relazione con il principio della tutela della dignità umana di cui all'art. 1 GG, mentre nel nostro ordinamento la dimensione soggettiva dei diritti sociali, ancorché sia più facilmente leggibile per il modo e per l'ampiezza con cui tali diritti sono disciplinati e previsti dalla nostra Costituzione, ha faticato molto ad affermarsi soprattutto negli anni successivi alla Costituzione stessa.

<sup>14</sup> P. CARROZZA, *Riforme istituzionali e sistema di welfare*, cit., pp. 217-218.

prestazione di cui quel diritto si sostanzia per il sol fatto di essere cittadini e ciò indipendentemente e a prescindere da qualsiasi ulteriore requisito particolare, oggettivo o soggettivo che esso possa essere.

Dall'altro lato, vi sono però la limitatezza delle risorse disponibili e i vincoli di bilancio e la consequenziale necessità di selezionare i bisogni e di stabilire le priorità. È affermazione ricorrente quella secondo cui proprio a causa degli appena menzionati fattori non è più possibile attualmente – soprattutto a causa della impellente e ancora abbastanza grave crisi economica in atto – garantire, come dire, “a pioggia” e cioè senza alcun limite interventi nei più svariati campi e in particolare in quello sociale, così come avveniva invece un tempo: a questo proposito si è parlato di crisi del *Welfare state*, il quale, riconoscibile in quanto tale mediante una «inconfondibile caratterizzazione tipologica»<sup>15</sup>, può essere definito come quell'apparato di sicurezza sociale gestito dal potere pubblico attraverso notevoli impegni di spesa e massicci prelievi fiscali, il tutto in un contesto politico in cui i partiti e gli appartenenti al mondo del lavoro soddisfano la rappresentanza e in un contesto economico di crescita e di interventismo statale<sup>16</sup>.

Si è così concluso che, «quando i diritti fondamentali devono essere garantiti non nel loro astratto riconoscimento, ma nella loro effettiva fruizione, è impossibile non ponderare la compatibilità dei mezzi finanziari disponibili»<sup>17</sup> oppure che, «siccome la spesa sociale deve garantire diritti universali, ma al contempo deve fare i conti con le risorse disponibili, la selezione dei destinatari non è un'opzione, ma una necessità per garantire l'effettività dei diritti»<sup>18</sup> o ancora che, «pur volendo sostenere che la scarsità di beni non legittimi una *iuris deminutio*, è innegabile che i diritti sociali danzano sul filo dell'equilibrio finanziario»<sup>19</sup>; i diritti sociali in particolare, in quanto diritti che costano, vengono – se così si può dire – assolutamente condizionati alla disponibilità di risorse economico-finanziarie e sottoposti al *Vorbehalt des Möglichen*, ovverosia alla riserva del possibile; la stessa Corte costituzionale, nelle parole del suo Presidente Gaetano Silvestri, ha preso atto del fatto che “le sentenze additive di prestazione comportano il grave problema della loro incidenza, spesso notevole, sui bilanci pubblici. Questo problema è particolarmente acuto in periodi di crisi finanziaria, come quello attuale, che richiedono molto rigore nella precisazione della copertura delle spese e nella preservazione dell'equilibrio dei bilanci pubblici. L'Italia infatti è gravata da un debito pubblico molto alto, che alcuni imputano in parte agli effetti di decisioni estensive di benefici

---

<sup>15</sup> G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. AMATO – A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, I, Bologna, 1984, p. 54.

<sup>16</sup> Così, pressoché testualmente, G. RAZZANO, *Lo “Statuto” costituzionale dei diritti sociali*, in *gruppodipisa.it*, 2012, p. 19.

<sup>17</sup> C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996, p. 85.

<sup>18</sup> E. ROSSI, *Universalismo selettivo e principio di uguaglianza sostanziale*, in Fondazione E. Zancan, *Ripartire dai poveri. Rapporto 2008 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Bologna, 2008, p. 80.

<sup>19</sup> Così, da ultimo, F. MASCI, *L'inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone*, in *Costituzionalismo*, 3/2017, p. 23.

economici emanate dalla Corte costituzionale. Per questa ragione negli ultimi venti anni il numero di queste pronunzie è andato progressivamente scemando<sup>20</sup>.

Anche gli stessi tribunali costituzionali infatti sono chiamati spesso a risolvere dilemmi giuridici relativi alla contrapposizione fra i due interessi poc'anzi rammentati. Si pensi al Tribunale costituzionale spagnolo che recentemente ha escluso gli immigrati irregolari dall'accesso al servizio sanitario nazionale, cambiando la sua stessa giurisprudenza precedente e giustificando questa decisione per la precedenza da assegnare alla tutela di altri diritti, beni e interessi costituzionalmente rilevanti: il Tribunale giustifica la distinzione tra stranieri e cittadini spagnoli, introdotta con decreto legge, per motivi di urgenza, desumibili dall'intero contesto normativo; la *quaestio* alla base di questa decisione è quella consistente nel chiarire se le risorse debbano essere destinate solo ai cittadini o se debba, invece, essere seguito il precetto dell'art. 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE in cui si attribuisce alla persona in quanto tale il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche<sup>21</sup>.

Ma è costituzionalmente legittimo ritenere che ogni diritto debba essere sempre e comunque assoggettato ad un vaglio di sostenibilità nel quadro complessivo delle risorse disponibili? Più specificamente, è costituzionalmente ammissibile fissare un limite, si potrebbe dire un'asticella al di sopra della quale non elargire alcunché e al di sotto della quale, invece, assicurare determinati sussidi o altri incentivi di tipo economico? E, ancora, anche ammesso di rispondere affermativamente a questo quesito, quali sono i criteri che presiedono all'operazione volta a stabilire quale debba essere siffatta asticella e che dovrebbero rendere non arbitraria e dunque irragionevole la scelta di porre l'asticella in un certo punto anziché in un altro? E inoltre si può davvero e con sicurezza affermare che la selezione dei destinatari cui conferire una certa prestazione riesce a risolvere il problema della limitatezza delle risorse? Infine, e soprattutto, esiste una soluzione alternativa all'universalismo selettivo o perlomeno una soluzione che ne temperi e ne smussi, per così dire, gli elementi più estremi?

È chiaro che si tratta di problemi a cui non è facile dare una risposta già in linea puramente teorica e che risultano di urgente soluzione considerando i dati allarmanti in tema di povertà nel nostro Paese: nel 2015, secondo l'Istat, supergiù il 7-8% della popolazione, corrispondente a 4,6 milioni di soggetti, si trovava in Italia in condizioni di povertà assoluta: le risorse di cui questa fetta di popolazione disponeva erano inferiori alla soglia necessaria ad acquistare un paniere di beni e di servizi considerati fondamentali<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> G. SILVESTRI, *La Corte costituzionale italiana e la portata di una dichiarazione di illegittimità costituzionale*, intervento tenuto nell'Incontro di studio tra Corti costituzionali di Parigi (16 aprile 2013), in *cortecostituzionale.it*, 2014, p. 5.

<sup>21</sup> La decisione è del 21 luglio 2016 (STC 139/2016).

<sup>22</sup> Sul punto da ultima cfr. E. GRANAGLIA, *La povertà oggi in Italia. Recenti tendenze e quattro nodi critici*, in *Questione giustizia*, 2017, p. 19, la quale ricorda, con riferimento al numero di persone in povertà assoluta, che si tratta del numero più elevato nell'ultimo decennio perché dal 2005 al 2015 l'incremento ha superato il 140%. Impossibile

È chiaro che in una situazione di questo genere contro qualsiasi pretesa di univocità/oggettività la definizione di povertà è da un lato inevitabilmente normativa, in quanto si sceglie la definizione relativa o quella assoluta e in entrambi i casi risulta difficile specificarla, e dall'altro lato è anche fatalmente arbitraria, poiché le carenze informative costringono all'incompletezza qualsiasi scala di equivalenza.

Detta in altri termini, individui appena sopra la soglia di povertà potrebbero essere altrettanto bisognosi di chi sta sotto: il rischio di guerre fra poveri diventa altissimo se non addirittura inevitabile; ogni selettività, inoltre, è divisiva perché da una parte, vi sono “loro”, i bisognosi e, dall'altra, “gli altri”, i non bisognosi, il che aggiunge il rischio della creazione di due cittadinanze, l'una molto qualificata e l'altra assai di meno.

## 2. La limitatezza delle risorse economiche a disposizione e i vincoli di bilancio

Per ritornare comunque alle domande che erano state poste in precedenza, si deve in via preliminare osservare che l'ostacolo ossessivamente frapposto nei confronti di ogni richiesta di realizzare appieno la Costituzione, con particolare riguardo, ma probabilmente non solo<sup>23</sup>, ai diritti “a prestazione” – che pure sono ripetutamente proclamati come fondamentali –, e al contempo la base di ogni “politica” finalizzata all'universalismo selettivo è la scarsità di risorse.

Ma tale limitatezza delle risorse, che è indubbiamente un dato di fatto dal quale muovere soprattutto negli odierni tempi di crisi, se soltanto si pensa, ad esempio, che negli ultimi anni in Italia la diminuzione della spesa sanitaria è stata superiore alla diminuzione della spesa corrente primaria<sup>24</sup>, non deve far dimenticare in primo luogo come non sia affatto vero che i diritti sociali sono nella *piena* disponibilità del legislatore e *categoricamente* legati alla disponibilità finanziaria: non pare corretto ritenere che il legislatore, in altri

---

non citare, però, sul punto il cosiddetto rapporto Gorrieri sulla povertà in Italia su cui, per maggiori raggugli, cfr. R.G. RODIO, *Difesa giudiziaria e ordinamento costituzionale*, Padova, 1990, p. 41 e *ivi* nt. 91.

<sup>23</sup> Sul punto cfr. già A. BARBERA, *sub art. 2*, in *Principi fondamentali – Art. 1-12. Comm. della Cost.*, a cura di Branca, Bologna-Roma, 1975, p. 50 ss. Come osserva M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2016, p. 7, anche i diritti di libertà, per converso, si configurano sovente come diritti a prestazione, se soltanto si pensa alla necessità di apprestare mezzi materiali per garantire in effetto la libertà di manifestazione del pensiero o alla necessità di costruire e mantenere strade per garantire in effetto la libertà di circolazione o, ancora, alla necessità di predisporre un servizio giustizia per consentire l'esercizio del diritto di difesa), con la conseguenza che *quodammodo* tutti i diritti, *ivi* compresi quelli di libertà, costano; sembra esprimersi in parte diversamente invece A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione Europea*, in *Rivista AIC*, 1/2017, p. 13, secondo la quale «i diritti sociali “costano”. Senza rinverdire una contrapposizione ormai depotenziata tra diritti individuali e diritti sociali è innegabile che il costo di questi ultimi (basta pensare alla tutela della salute o all'istruzione) sia indubbiamente superiore... e richiede precise politiche di spesa...».

<sup>24</sup> Oramai infatti, con il 9,2% del Pil, viene destinato alla sanità meno di quanto facciano Regno Unito, Spagna, Francia, Germania per non dire poi dei Paesi scandinavi: cfr. il volume ISTAT, *Le dimensioni della salute in Italia. Determinanti sociali, politiche sanitarie e differenze territoriali*, Roma, 2015.



termini, non è costretto *mai e nella maniera più assoluta* da alcun vincolo nella scelta di destinare i fondi disponibili all'uno o all'altro capitolo di bilancio.

Soccorre innanzitutto a questo proposito una distinzione basilare fra destinazioni di fondi costituzionalmente doverose, destinazioni consentite e destinazioni addirittura vietate<sup>25</sup>.

Si può prendere a titolo esemplificativo il caso in cui il legislatore disponesse finanziamenti diretti a favorire le scuole paritarie devolvendo loro fondi che altrimenti andrebbero alla scuola pubblica: poiché il finanziamento della scuola pubblica è un obbligo per lo Stato mentre il finanziamento della scuola privata a tutto voler concedere è soltanto una facoltà (non si dimentichi la formula “senza oneri per lo Stato” di cui all’art. 33, comma 3 Cost.) e benché nella realtà dei fatti sia avvenuto l’opposto<sup>26</sup>, la logica, prima ancora del diritto, vuole che si ottemperino prima gli obblighi e, solo dopo aver rispettato questi, gli impegni meramente facoltativi.

Una volta anche ammesso ciò, si potrebbe però osservare che un peso nell’allocazione delle risorse e dunque un fondamento indiretto dell’universalismo selettivo abbiano i vincoli di bilancio: in altri termini, tali vincoli obbligherebbero a disporre delle selezioni con riferimento all’erogazione delle prestazioni riferite a molti se non addirittura a quasi tutti i diritti fondamentali e in particolare a quelli sociali, eccezione fatta, come si dirà anche meglio più oltre, per il contenuto essenziale dei diritti medesimi che dovrebbe essere sempre garantito a tutti i consociati.

Ma è proprio corrispondente al vero e ineluttabile questa conclusione? O, invece, è immaginabile pensare ad un universalismo selettivo che però risulti *quodammodo* temperato?

Non c’è dubbio alcuno che l’art. 81 Cost., in quanto novellato nel 2012, come ben noto, afferma e richiede in modo molto netto l’esigenza che il bilancio sia in equilibrio<sup>27</sup>, senza dimenticare che l’art. 97, così come

---

<sup>25</sup> Su questa distinzione cfr. anche L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in [Costituzionalismo](#) 1/2013, p. 3, secondo la quale «orientarsi non è difficile. La nostra Carta non è un testo oscuro e arduo da interpretare, soprattutto riguardo ai valori che la ispirano e agli obiettivi da realizzare; è di una estrema chiarezza non solo nell’indicarli, ma spesso anche nel definirne l’ordine d’importanza ricavabile pure dal modo in cui si rapportano reciprocamente e dal tipo di legami che li uniscono nel disegno complessivo. Esiste una straordinaria coerenza fra le norme costituzionali, ordinate tutte intorno a un valore centrale che le illumina di senso: *la persona e la sua dignità*. Avendo questo davanti agli occhi, si può iniziare un sicuro cammino».

<sup>26</sup> Cfr. l’esito del referendum consultivo cittadino sul finanziamento comunale alle scuole di infanzia private, che si è svolto a Bologna il 25-26 maggio 2013, e come esso sia stato pressoché ignorato in seguito: sul punto vedasi M.R. ALLEGRI, *A Bologna il referendum consultivo cittadino riapre il dibattito sui finanziamenti pubblici alle scuole paritarie*, in [Osservatorio AIC](#), giugno 2013, p. 1 ss.

<sup>27</sup> Benché il legislatore non abbia saputo sciogliere l’incertezza terminologica relativamente a “pareggio” o “equilibrio” dal momento che nel titolo della l. cost. n. 1/2012 parla di pareggio mentre nell’articolato parla sempre di equilibrio, tuttavia si aderisce qui alla tesi autorevolmente sostenuta secondo cui proprio perché nell’articolato si discorre sempre di equilibrio si deve ritenere che la norma costituzionale preveda il più elastico principio di equilibrio di bilancio in luogo della più rigida regola del pareggio; in senso almeno parzialmente diverso cfr., però, le osservazioni – che sembrano meritevoli di assoluta considerazione – di O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quaderni costituzionali*, 2016, pp. 456-457, secondo il quale, «anche concedendo che

novellato sempre nel 2012, prevede che per tutte le Pubbliche Amministrazioni l'equilibrio dei rispettivi bilanci sia prodromico al buon andamento e all'imparzialità dell'azione amministrativa. Quanto, poi, al bilancio degli enti territoriali, è ben noto che, sempre in virtù dell'intervento operato dalla l. cost. n. 1/2012, la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici" è stata scorporata da quella del "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" ed inserita fra le materie di legislazione esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma 2, lett. e) Cost. e che l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni deve esercitarsi in conformità ai limiti generali introdotti dalla succitata legge costituzionale e cioè "nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci" e nell'"osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea" (art. 119, comma 1 Cost.). Per gli enti territoriali l'equilibrio di bilancio è espressamente individuato dalla legge n. 243/2012, cioè da quella legge rinforzata – e, come è stato osservato in dottrina, forse anche doppiamente rinforzata essendo caratterizzata non solo da un rinforzo procedurale ma anche da uno europeo<sup>28</sup> – destinata a costituire il quadro di riferimento per le decisioni di bilancio di tutti gli enti costitutivi della Repubblica<sup>29</sup>, la quale fa riferimento ad "un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali e tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti" (art. 9, primo comma): si prevede, quindi, il conseguimento di un vero e proprio vincolo di pareggio nominale senza, in questo caso, alcuna correzione connessa all'andamento del ciclo economico e senza alcuna disciplina degli eventi eccezionali che giustificano, a livello statale, il ricorso all'indebitamento<sup>30</sup>.

---

sia più corretto parlare di "equilibrio" anziché di "pareggio", rimane fermo che comunque questo equilibrio è espresso da una regola numerica di bilancio; e anche se la grandezza numerica è determinata facendo riferimento al saldo strutturale anziché a quello nominale, ciò nondimeno rimane fermo che la politica fiscale è comunque soggetta a una norma rigida... e non a un principio flessibile».

<sup>28</sup> Così L. BARTOLUCCI, *La legge "rinforzata" n. 243 del 2012 (e le sue prime modifiche) nel sistema delle fonti*, in [Osservatoriosullefonti](#), 3/2016, p. 6, secondo il quale «la "tenuta" delle regole contenute nella legge è espressamente prevista al livello europeo. La legge n. 243, infatti, deve essere ritenuta conforme all'art. 81, sesto comma, Cost. a condizione non solo che rispetti i contenuti dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012, ma anche il sistema di norme europee vigenti in tema di *governance* economica»; sul punto cfr. anche, da ultimo, M. CECCHETTI, *sub art. 119*, in F. CLEMENTI – L. CUOCOLO – F. ROSA – G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II, Bologna, 2018, p. 378. Per altre indicazioni sulle leggi rinforzate e su quelle atipiche cfr., volendo, A. BONOMI, *Alcune osservazioni in tema di rapporti fra la legge di revisione costituzionale e le disposizioni della legge costituzionale n. 2/2001 relative al procedimento di revisione degli Statuti speciali (... prendendo spunto dalla legge di revisione costituzionale "Renzi-Boschi")*, in [Rivista AIC](#), 2/2017, spec. p. 4 nt. 19.

<sup>29</sup> Tale legge, come noto, è stata poi in seguito in alcuni punti modificata secondo il medesimo procedimento aggravato di cui all'art. 81, comma 6 Cost. dalla l. n. 164/2016.

<sup>30</sup> Nota L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in [Rivista AIC](#), 1/2017, p. 8, che l'unica modalità per considerare i riflessi del ciclo sul bilancio degli enti territoriali è quella prevista dall'art. 11, per cui nelle fasi sfavorevoli del ciclo economico e in caso di eventi eccezionali, lo Stato dovrebbe contribuire al finanziamento dei servizi essenziali e delle prestazioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali, tenendo conto della quota di entrate proprie degli enti territoriali influenzata da ciclo economico, benché, tuttavia, al riguardo l'A.

A proposito dei vincoli di bilancio si è detto che la loro costituzionalizzazione ha modificato radicalmente la nostra Carta costituzionale, che, se prima poteva contemperare le scelte economico-finanziarie con i diritti fondamentali dei cittadini<sup>31</sup>, ora, dopo la riforma, deve privilegiare le procedure di contenimento della spesa pubblica, condizionando i diritti di prestazione al potere di spesa e ponendo come attuale il rischio così che «il “vagone” dei diritti, in specie, di quelli sociali, sarà infine sganciato dal “treno” del principio della loro massima espansione»<sup>32</sup>: in altri termini, con la novella del 2012 si sarebbe «compiuto il transito da un disegno costituzionale che non vietava alla politica democratica di decidere misure keynesiane espansive di *deficit spending*, fermo restando il limite generico dell’equilibrio finanziario, a un assetto che invece le vieta in linea di principio, consentendone la praticabilità solo a condizioni enumerate e particolarmente rigorose»<sup>33</sup>.

Spetterebbe, allora, alla Corte bilanciare i diritti fondamentali, tra cui i diritti sociali di prestazione, cioè “i diritti costituzionali che costano”, con le esigenze finanziarie di bilancio, per cui una legge limitativa della loro tutela, trovando adeguata copertura costituzionale nel principio dell’equilibrio finanziario, potrebbe sottrarsi a censure di incostituzionalità, anche se prospettate in relazione agli artt. 2 e 3 Cost.<sup>34</sup>.

Tuttavia, alcune considerazioni s’impongono come doverose.

---

rilevi «non solo la particolarità della complessiva impostazione, ma soprattutto il fatto che l’applicabilità stessa di tale norma è al momento evanescente perché nulla è stato ancora disposto al riguardo».

<sup>31</sup> Sul punto cfr. esaustivamente A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, p. 579, il quale osserva che il *deficit spending* keynesiano era stato «trasformato proprio in un mezzo per “scavare buche” e poi riempirle, non per creare investimenti produttivi e/o per una minore tassazione».

<sup>32</sup> A. RAUTI, *La “giustizia sociale” presa sul serio. Prime riflessioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2011, p. 4.

<sup>33</sup> O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016, p. 402; sul punto cfr. già O. ROSELLI, *Relazione introduttiva. “Fondamentali” economico-sociali e trasformazioni della dimensione giuridica*, in R. BIFULCO – O. ROSELLI (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo d’integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013, p. 11, secondo cui è «non semplice» la nozione economica di ciclo e di eventi eccezionali di cui all’art. 81 Cost. ed inoltre il vincolo della maggioranza assoluta delle Camere «potrebbe risolversi in un caso ostativo ad interventi effettivamente necessari, in un altro troppo labile a fronte di pretese elusive non giuridicamente fondate».

<sup>34</sup> Netta appariva, nel momento in cui è stata introdotta la nuova formulazione dell’art. 81 Cost., l’opinione espressa da R. PEREZ, *Dal bilancio in pareggio all’equilibrio tra entrate e spese*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012/10, p. 932, secondo la quale «la regola del pareggio di bilancio e del divieto di ricorso al debito si scontra con alcuni principi e diritti, come quelli alla salute, all’istruzione, alla dignità umana, protetti dalla Costituzione e progressivamente garantiti, attraverso l’opera del legislatore e della Corte costituzionale, all’intera collettività, come diritti sociali a soddisfazione necessaria. Con il divieto di ricorso al debito, molti di questi diritti che appaiono una conquista dello Stato sociale, perderebbero, almeno in parte, la protezione di cui fino a oggi hanno goduto e si interromperebbe il cammino che ha portato a estendere a categorie sempre più ampie di cittadini (e anche agli stranieri) il godimento di diritti sociali (come il diritto alla salute o all’istruzione) riconducibili al principio di uguaglianza sostanziale»; l’Autrice concludeva il suo pensiero osservando che «naturalmente, il grado di protezione e mantenimento dello Stato sociale dipenderà dall’entità dei mezzi che saranno attribuiti dalla legge rinforzata... per assicurare il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, che verrebbero a dipendere da una legge, non più dalla Costituzione» (pp. 932-333).

Innanzitutto un'avvertenza preliminare.

L'equilibrio finanziario deve correttamente leggersi come una forma di garanzia dei diritti e non in antinomia con essi: solo uno Stato con un bilancio sostenibile e in grado di reggere sotto il profilo finanziario può dare concreta garanzia di realizzazione dei diritti, né è più possibile immaginare uno Stato sociale se non in termini di un ordinamento che si basi su di un *welfare* sostenibile.

Ben si può concludere dunque nel senso che una politica di spesa indiscriminata che non tenesse conto degli equilibri finanziari rischierebbe seriamente di compromettere in futuro la protezione dei diritti<sup>35</sup>; d'altra parte, lasciando la parola alla decisione Corte cost., 10 aprile 2014, n. 88, i principi dell'equilibrio del bilancio e della sostenibilità del debito pubblico sono posti a presidio dell'eguaglianza e della solidarietà tra le generazioni: nella citata sentenza si legge che "l'attuazione dei nuovi principi [di cui all'art. 81 Cost.], e in particolare di quello della sostenibilità del debito pubblico, implica una responsabilità che, in attuazione di quelli "fondanti"... di solidarietà e di eguaglianza, non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future".

E comunque, come ha avuto modo di affermare la stessa Corte costituzionale nella recente sentenza 29 novembre 2017, n. 247, il buon andamento dell'azione amministrativa "presuppone... che al positivo risultato finanziario faccia riscontro una corretta e ottimale erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali rese alla collettività"<sup>36</sup>.

Tanto premesso, v'è da osservare in primo luogo che, come è noto, il primo comma dell'art. 81 Cost. – laddove si legge che "lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico" – considera un implicito riferimento al fatto che è sempre ammesso, quando le condizioni sono normali, un indebitamento strutturale nonostante il quale è comunque considerato rispettato l'"equilibrio", indipendentemente dal riferimento al ciclo<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> In tal senso esplicitamente S. SCAGLIARINI, *Oneri contributivi e pareggio di bilancio (Ovvero, della dis-eguaglianza tollerabile)*, in M. DELLA MORTE (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, Napoli, 2016, pp. 348-349; anche per A. D'ALOIA, *I diritti sociali nell'attuale momento costituzionale*, in E. CAVASINO – G. SCALA – G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Napoli, 2013, p. 570, «una gestione economicamente irresponsabile, un debito pubblico eccessivo, rischiano di determinare una rottura di quegli stessi principi di solidarietà sociale che apparentemente puntano a realizzare», così come analoghe osservazioni sono dovute sostanzialmente ad A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, cit., secondo il quale «appare semplicistica la contrapposizione tra diritti ed equilibrio di bilancio: dietro quell'obiettivo economico-finanziario vi sono comunque valori materiali, quali diritti, altre situazioni meritevoli di protezione, esigenze di solidarietà e coesione sociale ecc.» (p. 589) e «una costituzione non può essere ridotta a mera decisione economico-finanziaria; ma non può neppure essere rappresentata come una tavola di valori materiali da realizzare ad ogni costo e senza limiti» (p. 598).

<sup>36</sup> Punto 8.5 del cons. in dir.

<sup>37</sup> Cfr. sul punto F. SAITTO, *"Costituzione finanziaria" ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo "Stato fiscale" allo "Stato debitore"*, in *Rivista AIC*, 1/2017, pp. 20-21, secondo il quale «la regola dell'equilibrio certo non elimina la

In secondo luogo l'esigenza che il bilancio sia in equilibrio, già "ex se" legata ai concetti di dinamicità e di flessibilità, deve essere rispettata tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico: il che significa che le esigenze di equilibrio del bilancio sono diverse nelle fasi di recessione ed in quelle espansive e che dunque è consentito il reperimento, anche sul mercato finanziario, delle risorse eventualmente necessarie per le politiche anticicliche e per il sostegno della domanda effettiva; non basta, ma, poiché l'indebitamento è consentito al fine di considerare gli effetti del ciclo economico, ciò vuol dire che l'indebitamento è consentito non solo per far fronte a circostanze eccezionali, ma anche allo scopo di moderare gli effetti del ciclo<sup>38</sup>.

Infine, e soprattutto, deve essere inoltre considerato che l'art. 81, comma 2 rende possibile il finanziamento di spese in debito "una tantum" in caso di eventi eccezionali e previa autorizzazione parlamentare adottata a maggioranza assoluta.

Il concetto di eventi eccezionali, quanto meno nelle sue linee generali, si evince dall'art. 5 l. cost. n. 1/2012, il quale rinvia al legislatore il compito di definire più nello specifico tre fattispecie che autorizzano il ricorso eccezionale all'indebitamento: a) gravi recessioni economiche; b) crisi finanziarie; c) gravi calamità naturali<sup>39</sup>.

È altrettanto noto che nel dare attuazione alla riforma l'art. 6 l. n. 243/2012 sembrerebbe tuttavia aver sviluppato la classificazione delle ipotesi di "eventi eccezionali" anche oltre il dato letterale contenuto nell'art. 5 della legge cost. n. 1/2012; ai sensi dell'art. 6, comma 2, infatti, per eventi eccezionali, "da individuare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea", si devono intendere periodi di grave recessione economica relativi anche all'Eurozona o all'intera Unione europea, nonché eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese.

---

possibilità per lo Stato di indebitarsi. I conti dovranno, infatti, sempre essere corretti tenendo in considerazione il saldo strutturale, cosa che conferisce comunque una ampia discrezionalità al decisore politico».

<sup>38</sup> A questo proposito A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2014, p. 9, osserva che «l'indebitamento è sempre praticabile per fronteggiare la componente ciclica e l'ipotesi di eventi eccezionali. Solo non più senza regole...».

<sup>39</sup> Sulla nozione di eventi eccezionali cfr., fra gli ultimi contributi, quello di O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio*, cit., p. 468, secondo cui la disciplina nulla dice con riguardo alle recessioni di minore intensità – che sono peraltro il caso più frequente – per le quali gli stabilizzatori automatici del bilancio possono risultare inefficaci, nonché di M. NARDINI, *La legge n. 163 del 2016 e le prime prassi applicative della nuova legge di bilancio*, in *Diritto pubblico*, 2/2017, pp. 547-548, secondo cui tale nozione, «più che da intendere *tout court* come una mera recessione economico/finanziaria, di cui si dovrebbero stimare gli effetti sul ciclo, sarebbe riconducibile ad una emergenza circostanziata nel tempo e nello spazio, come ad esempio un avvenimento sismico o un flusso eccezionale di migranti, che determina la necessità di introdurre, nella contingenza, nuovi o maggiori oneri».

Dunque, a stare a quell'inciso "ivi incluse", il divieto di indebitamento potrebbe essere derogato in relazione a "eventi straordinari al di fuori del controllo dello Stato" diversi dalla fattispecie delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali.

Ma quel che più conta osservare è che la l. n. 243, con riferimento alla destinazione delle risorse reperite mediante l'indebitamento, svincola l'indebitamento stesso dall'obbligo di finanziare investimenti, la qual cosa implica la facoltà del decisore politico di ricorrere al credito per finanziare spese correnti ed eventualmente realizzare politiche economiche di stampo, per così dire, "pre-elettoralistico"; inoltre è palese il rischio di una destinazione delle eventuali minori uscite o delle nuove entrate fiscali e persino degli introiti di eventuali privatizzazioni non tanto a finalità redistributive ma al rimborso di debiti pregressi e di interessi sul debito.

La conseguenza dell'aver svincolato l'indebitamento dalle spese di investimento è quella consistente nell'aver messo in discussione la capacità della spesa pubblica di assolvere ai compiti che le sarebbero propri, incluso quello di contribuire alla riduzione delle disuguaglianze<sup>40</sup>.

È stato anche detto, più in particolare, che, in via di prassi, potrebbe o, meglio, dovrebbe essere inserita una sorta di "motivazione" nella legge di bilancio, paragonabile a quella prevista dalla l. n. 400/1988 per i decreti-legge: un *incipit* in cui il legislatore, anche al fine di prevenire le eventuali impugnazioni, potrebbe chiarire le ragioni che sorreggono la specifica distribuzione delle risorse di volta in volta effettuata, sia quando questa assicuri l'equilibrio di bilancio in relazione alla situazione economica, sia quando appaia inevitabile l'indebitamento, in rapporto al ciclo economico ovvero in relazione al presentarsi di eventi eccezionali dinanzi ai quali sia stata formulata dalle Camere l'autorizzazione a maggioranza assoluta.

È chiaro che quanto appena osservato pone il problema della capacità di vincolo da annettere alla motivazione contenuta nella legge e più in particolare se la medesima debba essere ritenuta fornita dello stesso grado di obbligatorietà tipico delle altre disposizioni della legge. È noto che sul punto la dottrina si divide: secondo una tesi, dovrebbe essere distinta l'ipotesi in cui i motivi siano contenuti in preamboli

---

<sup>40</sup> Osservano correttamente al proposito N. LUPO – R. IBRIDO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2/2017, p. 245, che «paradossalmente, l'interrogativo concernente la teorica praticabilità di politiche keynesiane – quasi sottintendendo una dicotomica contrapposizione fra "rigoristi" e sostenitori delle politiche economiche basate sull'indebitamento – rischia di risultare male impostato, in quanto la normativa vigente consente di ricorrere al credito anche per finalità chiaramente non "keynesiane"; sul punto cfr. anche i rilievi di O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio*, cit., partic. pp. 467-469, il quale sulla base di tutta una serie di argomentati ragionamenti giunge alla conclusione che «le norme costituzionali e sovranazionali vigenti bandiscono lo strumentario keynesiano e codificano alcune assunzioni di teoria economica, fondamentalmente quelle comuni all'indirizzo neoclassico, ordoliberal e austroliberale» (p. 469) e prosegue altresì domandandosi se fra i cosiddetti principi supremi di organizzazione vi sia la norma competenziale che in vista della piena occupazione e del pieno sviluppo della persona umana «riserva agli organi nazionali l'intero spettro delle politiche economiche» (p. 474).

e cioè in parti della legge a cui per unanime riconoscimento non è conferito valore normativo, ipotesi ricorrendo la quale i motivi non potrebbero mai essere vincolanti per l'interprete, dal caso invece in cui gli stessi motivi siano esplicitati in premessa o nella parte terminale della legge o in un singolo articolo, caso nel quale i motivi assumerebbero valore normativo venendo in considerazione una norma interpretativa con carattere di autenticità della stessa portata del comando cui si riferisce<sup>41</sup>; secondo un'altra tesi, la ricostruzione poc'anzi esaminata confonderebbe la motivazione e l'interpretazione autentica quando invece si tratterebbe di due concetti ben distinti, la motivazione costituendo «non già interpretazione (e, tanto meno, interpretazione autentica), sebbene mezzo di interpretazione», con la conseguenza che, «mentre la legge interpretativa... significa, sostanzialmente, comando ai sottoposti di dare alla legge interpretata un senso piuttosto che un altro, ed è perciò vera norma giuridica, la motivazione contestuale esplicita, invece, non costituisce un atto di volontà – e quindi norma – sebbene un mero atto intellettuale, una manifestazione, cioè, di cognizione o di scienza»<sup>42</sup>.

In ogni caso tale motivazione apparirebbe convincente laddove le cause e le finalità della allocazione delle risorse trovassero un riscontro negli obiettivi individuati nel programma di governo su cui è stata chiesta e ottenuta la fiducia dall'esecutivo: a questo proposito si è auspicato, come conseguenza dell'entrata in vigore della l. cost. n. 1/2012, l'instaurazione di 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 considerate come mete ineludibili – ma non esclusive – da raggiungere durante la legislatura, sempre che non si verificino gli “eventi eccezionali”; si tratterebbe certo di 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<sup>43</sup>. Su questo tema la più recente giurisprudenza costituzionale non sembra insensibile: nella decisione 12 luglio 2017, n. 169 – ribadendo una linea di pensiero già enucleata nella precedente pronuncia 4 luglio, n. 154 dello stesso anno

---

<sup>41</sup> In questo senso sembrano esprimersi C.M. IACCARINO, *Studi sulla motivazione (con speciale riguardo agli atti amministrativi)*, Roma, 1993, p. 132; G. SCACCIA, “Motivi” della legge e lavori preparatori nel giudizio costituzionale, in *Iter legis*, 1998, pp. 17-18; sul diverso problema che nasce nell'ipotesi in cui la motivazione sia contenuta nel titolo della legge cfr. A. BALDASSARRE, *Titolo della legge (e “forza di legge”)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, p. 1643, secondo il quale in questo caso dal titolo «potranno trarsi mezzi di interpretazione autentica, ma per la natura del suo stesso contenuto difficilmente vi si potranno individuare norme o frammenti di norme giuridiche».

<sup>42</sup> Le due citazioni sono dovute a V. CRISAFULLI, *Sulla motivazione degli atti legislativi*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1937, pp. 429-430, e analogamente cfr. già C. MORTATI, *La volontà e la causa nell'atto amministrativo e nella legge*, Roma, 1935, pp. 183-184 («il motivo... non s'incorpora nell'atto... persino se venga tradotto nelle premesse o nel testo della legge, poiché, anche in questo caso, il motivo non cessa d'esser tale, e non può confondersi con la vera e propria statuizione legislativa»), nonché più recentemente V. ITALIA, *La deroga nel diritto pubblico*, Milano, 1977, p. 126 («la motivazione di un atto derogante, dovunque essa sia collocata, appare soltanto una manifestazione di cognizione o di scienza»). Sulla tematica *de qua* cfr. ampiamente A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Milano, 2003, *multis locis*.

<sup>43</sup> Così C. SALAZAR, *Crisi economia e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 4/2013, p. 7.



– la Corte osserva che “deve essere rinnovato al legislatore l’invito a corredare le iniziative legislative incidenti sull’erogazione delle prestazioni sociali di rango primario con un’appropriata istruttoria finanziaria. Ciò soprattutto al fine di definire in modo appropriato, anche tenendo conto delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale della situazione economica del Paese, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, evitando la sostanziale estensione dell’ambito temporale di precedenti manovre che potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo”<sup>44</sup>.

Mantenendo ferma l’attenzione sempre sulla più recente giurisprudenza costituzionale, si può constatare come essa appaia abbastanza chiara.

Questo sia pure con alcune significative e rilevanti eccezioni.

Si ricorda in modo particolare la decisione Corte cost., 11 febbraio 2015, n. 10. La Consulta era stata chiamata a pronunciarsi in merito all’incostituzionalità della disposizione con cui il legislatore aveva introdotto un regime fiscale differenziato per alcuni soggetti: in particolare, la norma prevedeva un prelievo aggiuntivo, qualificato come “addizionale”, all’imposta sul reddito delle società a carico di imprese operanti in determinati settori e che avessero conseguito una certa soglia di ricavi: fra i vari parametri invocati dall’autorità giudiziaria rimettente quelli che rilevano ai fini della decisione sono gli artt. 3 e 53 Cost. La Corte dichiara l’illegittimità costituzionale della disposizione con riferimento ai succitati parametri, salvo posticipare gli effetti caducatori della pronuncia al giorno successivo alla sua pubblicazione in ragione delle forti conseguenze finanziarie che l’accoglimento puro e semplice della questione avrebbe determinato. Secondo parte della dottrina, sebbene non per tutti<sup>45</sup>, il risultato della pronuncia è che le esigenze di bilancio risultano prevalenti perfino sul principio di eguaglianza e sul diritto di agire in giudizio<sup>46</sup>.

Prima di valutare tale giurisprudenza è però opportuno ricordare, sia pure brevemente, fatti ai più noti. Tutti sanno che dagli anni novanta del secolo scorso le sentenze cosiddette di spesa della Corte costituzionale sono divenute più uniche che rare: al loro posto sono subentrate formule come diritti condizionati, principio di gradualità delle riforme onerose, limitatezza delle risorse disponibili, valore dell’equilibrio finanziario, mediante cui la Consulta limita la dichiarazione d’incostituzionalità alle ipotesi di palese irragionevolezza, arbitrarietà, incongruenza.

---

<sup>44</sup> Punto 9.1 cons. in dir.

<sup>45</sup> Per una diversa impostazione data in merito alla decisione Corte cost., 11 febbraio 2015, n. 10, cfr. A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, cit., spec. p. 595.

<sup>46</sup> Cfr. S. SCAGLIARINI, *La Corte tra Robin Hood Tax e legislatore “Senzaterra”*, in [Consulta on line](#), 20 aprile 2015, p. 237.



Già parte della dottrina nei precedenti anni ottanta aveva sostenuto la distinzione, ritenuta anche costituzionalmente sancita, fra cittadino, titolare di diritti fondamentali, e utente, titolare di diritti finanziariamente condizionati<sup>47</sup>.

La stessa Corte costituzionale in quel medesimo periodo aveva inoltre rilevato che “rientra nella discrezionalità del legislatore la determinazione dell’ammontare delle prestazioni sociali e delle variazioni delle stesse sulla base di un razionale contemperamento delle esigenze di vita dei lavoratori che sono beneficiari e della soddisfazione di altri diritti pur costituzionalmente garantiti da un lato e delle disponibilità finanziarie dall’altro lato ... Discrezionalità che questa Corte, che è priva dei necessari poteri istruttori, non può sindacare se non quando emerga la manifesta irrazionalità dei risultati attinti nelle disposizioni impugnate” (sentenza 10 novembre 1982, n. 180): tuttavia, è con la notissima decisione 16 ottobre 1990, n. 455, che la Consulta pone un principio chiaro e cioè quello dell’identificazione nei diritti sociali di diritti finanziariamente condizionati e dunque del “metodo” della gradualità per la loro attuazione, collegando tale progressivo soddisfacimento all’effettiva disponibilità di risorse di bilancio<sup>48</sup>.

È anche altrettanto noto come successivamente, soprattutto a partire dalla decisione Corte cost., 16 luglio 1999, n. 309, sia emerso nella giurisprudenza costituzionale il concetto di nucleo irriducibile o essenziale dei diritti di prestazione: la dottrina del nucleo essenziale non è altro che il mezzo mediante il quale la Corte costituzionale ha inteso riservarsi la possibilità di sindacare la discrezionalità delle scelte legislative in punto di attuazione del diritto, rendendo più chiaro di volta in volta che cosa deve o non deve essere ascritto a siffatta categoria<sup>49</sup>.

Tuttavia, è difficile, come è stato notato, «ritenere che l’impostazione avviata in risposta ad uno scenario di diminuzione delle risorse possa ritenersi superata»<sup>50</sup>: nelle sentenze Corte cost., 18 marzo 2005, n. 111

---

<sup>47</sup> Cfr. F. MERUSI, *I servizi pubblici negli anni '80*, in *Quad. reg.*, 1985, p. 56; su questa distinzione fra cittadino e utente cfr. le confutazioni – ma «con motivazioni che non ne trascurino i meriti» – di C. PINELLI, *Diritti condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, pp. 550-552 (da p. 551 è tratta la precedente citazione).

<sup>48</sup> Sul punto cfr. A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all’uguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999, pp. 178-179, il quale giudica il principio di gradualità «non... contestabile», mentre «più discutibili... sembrano alcune sue applicazioni» e cioè che la Corte sia passiva rispetto alle scelte del legislatore al punto tale da accreditare una presunzione di legittimità basata sull’ipotesi che tali scelte hanno presumibilmente tenuto conto delle effettive disponibilità finanziarie; A. D’ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002, p. 32 ss.; V. MOLASCHI, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. I livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Torino, 2008, p. 56 ss., p. 64 ss.; F. LOSURSDO, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell’ordinamento costituzionale*, Torino, 2016, spec. p. 10, secondo cui «il paradigma dottrinario e giurisprudenziale dei diritti sociali finanziariamente condizionati ricostruisce le conseguenze del bilanciamento tra vincoli di bilancio e diritti sociali sempre più a detrimento dei secondi».

<sup>49</sup> Cfr. A. MANGIA, *I diritti essenziali tra esigibilità e provvista finanziaria*, in E. CAVASINO – G. SCALA – G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Napoli, 2013, p. 595.

<sup>50</sup> C. BUZZACCHI, *Spesa pubblica ed indebitamento: le regole dei nuovi artt. 81 e 97 Cost.*, in *Rivista italiana di diritto pubblico e comunitario*, 2016, pp. 446-447.

e 27 luglio 2011, n. 248, per esempio, si trova scritto che “l’esigenza di assicurare la universalità e la completezza del sistema assistenziale nel nostro Paese si è scontrata, e si scontra ancora attualmente, con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario” e nella recentissima sentenza 7 dicembre 2017, n. 259, la Corte afferma che “il rapporto di corrispondenza tra pensioni e retribuzioni, pur tendenziale e imperfetto..., deve essere preservato mediante meccanismi di raccordo, atti a scongiurare il rischio di un “irragionevole scostamento”, sintomatico dell’inadeguatezza del trattamento previdenziale corrisposto... Spetta, pertanto, alla discrezionalità del legislatore il “ragionevole bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti nell’attuazione graduale di quei principi, compresi quelli connessi alla concreta e attuale disponibilità delle risorse e finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa”...”.

In ogni caso la Corte ha anche chiarito che, pur dovendosi ammettere la “dignità costituzionale” del bilancio e il principio che le scelte di finanza pubblica devono appartenere alla discrezionalità legislativa, nulla però può giustificare la lesione del nucleo fondamentale dei diritti costituzionali. Se pertanto esiste una gerarchia, ovvero una disegualianza fra diritti e bilancio, essa non è data aprioristicamente ma dipende sostanzialmente dal fatto che i diritti che vengono in considerazione devono essere fondamentali e dal fatto che l’atto compressivo di tali diritti dev’essere tale da intaccarne il nucleo essenziale<sup>51</sup>.

In modo particolare nella recente decisione 16 dicembre 2016, n. 275 – poi confermata sostanzialmente sul punto dalla ancor più recente e già citata pronuncia 12 luglio 2017, n. 169 – la Corte costituzionale in maniera perentoria ha affermato, come noto, che “è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”: anzi, la Corte destituisce di fondamento esplicitamente la tesi difensiva formulata dalla Regione secondo cui ogni diritto, ivi compresi quelli incomprimibili, deve essere pur sempre e comunque assoggettato ad un vaglio di sostenibilità nel quadro complessivo delle risorse disponibili. Occorre non dimenticare che nella sostanza della questione ci sono il principio dell’unità e quello della indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), la cui prima conseguenza è che il destino di tutte le parti della Repubblica è inteso come comune, in contrapposizione alla differenziazione che caratterizza le politiche regionali<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Per approfondimenti ulteriori cfr., fra i contributi più recenti, quello di A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275/2016*, in [Federalismi](#), 10/2017, partic. p. 7 ss., nonché quello di A. RUGGERI, *Giurisprudenza e diritti: un rapporto complesso, ad oggi largamente inesplorato e bisognoso della sua opportuna chiarificazione*, in [Gruppi di Pisa](#), 2017, p. 1 ss.

<sup>52</sup> Osserva M. LUCIANI, *A mo’ di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in A. PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi*, Padova, 1997, spec. p. 253 ss., p. 256 ss., come sia chiaro che il federalismo determina una distribuzione e una differenziazione territoriale delle decisioni sulle entrate e sulle spese: questo, però, non implica, di per se stesso, una contraddizione con il principio di eguaglianza, né la negazione dei valori universalistici che

Il *dictum* della Corte non è frutto del caso perché è proprio la regola dell'equilibrio finanziario, imposta dall'art. 81 Cost. nuova formulazione anche agli enti territoriali, istituzionalmente erogatori di servizi sociali, ad entrare sempre più spesso in rotta di collisione con il soddisfacimento dei diritti sociali, che “costano” in quanto implicano l'allocazione delle risorse disponibili<sup>53</sup>.

Rimane sullo sfondo della decisione la problematica del bilanciamento interno tra i diritti sociali o, comunque, tra i diritti sociali e gli altri diritti costituzionalmente garantiti<sup>54</sup>, considerata la limitatezza delle risorse disponibili, in quanto ogni tutela, come, nella specie della pronuncia n. 275 del 2016 poco fa citata, quella del diritto all'istruzione ed all'assistenza scolastica del disabile, potrebbe “costare” in termini economici una minor tutela di altri diritti sociali della persona, o di altri diritti aventi pari dignità costituzionale, soprattutto in presenza di una certa rigidità delle poste del bilancio. Qualcuno ha anche osservato a tale proposito che il bilanciamento dovrebbe farsi fra entità omogenee: non si dovrebbero bilanciare, dunque, direttamente i diritti sociali e le esigenze di bilancio, bensì i diritti sociali e i diritti sociali o comunque i diritti e i diritti. Infatti occorrerebbe considerare quanto il soddisfacimento dei diritti tutelati dalla legge scrutinata si “pagherebbe” in termini di minor protezione di altri concorrenti in presenza di eventuali rigidità degli appostamenti di bilancio<sup>55</sup>.

Tutto quello che fin qui è stato oggetto di argomentazione deve considerare che dei tre grandi diritti che sostanzialmente monopolizzano il campo dei diritti sociali sono assegnati al livello regionale la salute – che, fra tutti i diritti sociali, «è quello più condizionato dalle risorse finanziarie»<sup>56</sup> – e in parte l'istruzione ma non la previdenza.

Si pone dunque il problema dell'adeguatezza delle risorse finanziarie regionali anche e soprattutto considerando che «i cordoni della borsa li tiene sempre in mano lo Stato»<sup>57</sup>.

Sul punto ha avuto modo di intervenire la Corte costituzionale nella pronuncia 24 marzo 2016, n. 65, in cui la stessa ha affermato alcuni principi rilevanti: 1) “la funzione di coordinamento finanziario prevale

---

nell'eguaglianza sono insiti; la storia dimostra, in verità, che il federalismo ha saputo convivere con il modello dello Stato sociale e con i meccanismi di (egalitario) riequilibrio sociale che lo caratterizzano. Il rapporto tra federalismo ed eguaglianza, pertanto, può essere, di fatto, complicato e sofferto, ma non è destinato a risolversi in una relazione di conflittualità e di contraddizione.

<sup>53</sup> Sul punto cfr. E. GROSSO, *Sentenze costituzionali di spesa “che non costino”*, Torino 1991, *multis locis*, il quale propone l'adozione di sentenze redistributive delle risorse tra i destinatari in applicazione del principio di uguaglianza, fermo restando la loro entità come determinata dalle decisioni legislative di spesa.

<sup>54</sup> Sul punto in generale cfr. le pregnanti osservazioni di A. RUGGERI, *Giurisprudenza e diritti*, cit., spec. p. 19 ss.

<sup>55</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, cit., p. 13.

<sup>56</sup> L. ANTONINI, *Il diritto alla salute e la spesa costituzionalmente necessaria: la giurisprudenza costituzionale accende il faro della Corte*, in *Federalismi*, 22/2017, p. 3, il quale sostiene che il diritto alla salute deve essere garantito «in modo universalistico, a prescindere dal reddito».

<sup>57</sup> Così M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali*, op. cit., p. 14.

su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive”; 2) quando disposizioni statali che costituiscono esercizio di tale funzione determinano un “impatto sull’autonomia finanziaria delle Regioni”, la Regione non può limitarsi a contestare la compromissione della propria autonomia finanziaria, ma deve “dimostrare l’assoluta impossibilità, conseguente all’applicazione delle misure finanziarie [...], di svolgere le funzioni attribuitele dalla Costituzione”; 3) questo “onere della prova non può [...] considerarsi assolto” quando, “pur avendo descritto ampie riduzioni di spesa in alcuni, pur fondamentali, ambiti (assistenza sociale e istruzione)” la Regione “non ha dimostrato l’oggettiva impossibilità di offrire un adeguato livello di servizio rispetto ai bisogni della popolazione”; 4) è tuttavia basilare e fondamentale “la determinazione, da parte dello Stato, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” perché un tale intervento, che deve svolgersi “attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione”, offrirebbe alle Regioni un significativo criterio di orientamento nell’individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, “segnando il limite al di sotto del quale la spesa – sempreché resa efficiente – non sarebbe ulteriormente comprimibile”<sup>58</sup>.

### **3. I principi che possono essere avanzati a supporto dell’universalismo selettivo inteso in senso esasperato**

Come ognuno vede, dunque, molteplici sono gli argomenti che vengono in discussione quando si discorre di selezione dei destinatari delle prestazioni, di vincoli di bilancio, di limitatezza delle risorse.

In questa sede interessa porre in evidenza un punto in modo particolare.

Si deve muovere da un postulato incontestabile: le esigenze di bilancio racchiuse nel (nuovo) art. 81 Cost. sono divenute di centrale importanza costituendo un dato di fatto da cui non si può più prescindere e con il quale si deve fare i conti, un “bene pubblico” come ha avuto modo di rilevare la Corte costituzionale nella decisione 20 luglio 2016, n. 184<sup>59</sup>; le risorse sono, in tempi di perdurante crisi economica, limitate; la prospettiva di aumentare le risorse pubbliche disponibili attraverso un aumento del gettito fiscale viene avversata dai più in quanto ritenuta sul piano economico impraticabile a causa della teoria espressa con

---

<sup>58</sup> Su tale sentenza cfr. gli approfondimenti, fra gli ultimi, di M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell’equilibrio di bilancio*, Torino, 2016, pp. 191-193, nonché di B. VIMERCATI, *L’aggiornamento dei LEA e il coordinamento della finanza pubblica nel regionalismo italiano: il doppio intreccio dei diritti statali*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 167-168.

<sup>59</sup> Nel punto 3 del cons. in dir. la Consulta parla del bilancio come di “un “bene pubblico” nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente territoriale, sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato”.

la celebre curva di Laffer secondo la quale l'aumento della pressione fiscale oltre certi limiti risulta controproducente sia al fine dello sviluppo economico sia anche per la stessa finanza pubblica, producendo solo una diminuzione delle entrate<sup>60</sup>; la Corte costituzionale riconosce piena dignità alla discrezionalità legislativa relativamente alla distribuzione e dislocazione delle risorse pubbliche, pur nel rispetto della ragionevolezza estrinseca ed intrinseca delle scelte così effettuate<sup>61</sup>; si scontrano, dunque, con la discrezionalità del legislatore le proposte che sono volte a sostenere che la prospettiva del taglio della spesa pubblica dovrebbe essere *ex necesse* perseguita con un criterio che punti l'attenzione su ambiti meno sensibili dei diritti fondamentali della persona, quali, ad esempio, le spese per armamenti, la realizzazione di fastosi eventi, le missioni internazionali<sup>62</sup>; è forse non costituzionalmente doveroso ma costituzionalmente legittimo operare delle selezioni fra i destinatari sempre nei limiti, già prima indicati, imposti dalla Costituzione; in ogni caso il nucleo essenziale dei diritti fondamentali deve essere riconosciuto a tutti.

Di fronte a queste constatazioni si potrebbe concludere *sic et simpliciter* che le politiche incentrate sul modello dell'universalismo selettivo siano oramai assolutamente imprescindibili, costituendo un punto d'arrivo ineludibile.

Eppure è forse possibile ventilare anche una soluzione alternativa, la quale propugni, come già anticipato in precedenza, un modello di universalismo selettivo temperato o mitigato nei termini e nella misura che si dirà.

---

<sup>60</sup> A dire la verità, alcuni economisti contestano tale teoria e comunque essa dovrebbe essere valutata in relazione ai tipi di imposte cui viene applicata perché un conto è che sia applicata con riferimento alle imposte riguardanti l'acquisto di beni di prima necessità e altro conto è che sia applicata in merito alle imposte che agiscono sulle successioni *mortis causa*. Su alcune pregevoli proposte avanzate in dottrina proprio al fine di individuare soluzioni che consentano di rinvenire ulteriori risorse capaci di garantire la tenuta del sistema cfr. E. ROSSI, *Prestazioni sociali con corrispettivo? Considerazioni giuridico-costituzionalistiche sulla proposta di collegare l'erogazione di prestazioni allo svolgimento di attività di utilità sociale*, in [Consulta on line](#), 2012, pp. 1-20 e soprattutto oltre nel corso del presente lavoro.

<sup>61</sup> In senso contrario a questa giurisprudenza si colloca L. ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Milano, 2005, p. 137, il quale – riferendosi in modo particolare alla sentenza 14 luglio 1982, n. 134 – osserva che «non si giustifica» a favore del legislatore la «più ampia discrezionalità nel bilanciare le esigenze finanziarie dello Stato con quelle del cittadino chiamato a contribuire ai bisogni della vita collettiva, non meno presenti di quelli della vita individuale», discrezionalità che – a giudizio dell'A. – poteva «trovare giustificazione in una concezione riduttiva del principio di democraticità».

<sup>62</sup> Cfr. G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli, 2012, p. 149; sul punto cfr. anche le perspicue osservazioni di M. LUCIANI, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, in E. CATELANI – G. CERRINA FERRONI – M.C. GRISOLIA (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Torino, 2011, p. 14, secondo cui, poiché «le risorse economiche disponibili... sono così elevate che il problema sta assai meno nel loro totale che non – appunto – nella loro distribuzione tra i vari impieghi», «la questione, allora, non è se vi siano o meno le risorse per soddisfare adeguatamente il diritto alla salute, ma se vi sia o meno la volontà politica di destinare a questo impiego le somme necessarie, distogliendole da altre utilizzazioni».

Prima di arrivare ad esporre tale soluzione pare opportuno destituire di fondamento tutte quelle tesi che si potrebbero in qualche modo porre a base ed a sostegno di un modello di universalismo che si potrebbe definire esasperato.

Da questo punto di vista intanto, anche a sottacere quanto in precedenza si è avuto modo di chiarire in riferimento alle possibilità di indebitamento pure nella vigenza del nuovo art. 81, pare comunque da escludere che ai sensi di questa disposizione costituzionale l'interesse a far quadrare i conti racchiuso nei vincoli di bilancio assuma davvero un valore di primaria importanza, quasi un superprincipio «imperioso»<sup>63</sup> destinato a prevalere in ogni caso in sede di bilanciamento sugli altri interessi costituzionali con esso confliggenti, i quali, dunque, sarebbero da considerare recessivi.

Questa soluzione, che era stata già affacciata in dottrina<sup>64</sup> e persino dalla giurisprudenza costituzionale<sup>65</sup> sotto la vigenza del vecchio art. 81 ed è stata ventilata da qualche autore<sup>66</sup> e anche dalla stessa Consulta<sup>67</sup> nuovamente dopo che tale disposizione è stata modificata nel 2012, sembra da sottoporre a critica: le esigenze di bilancio e di contenimento della spesa, anche ora che sono espresse nella formula dell'equilibrio di bilancio, «non sono mai un valore, né tantomeno un principio, ma sono *semplicemente i mezzi dell'agire statale*»<sup>68</sup>.

Quand'anche non si voglia arrivare a sostenere radicalmente che, in quanto strumenti, esse non dovrebbero venire bilanciate né dal legislatore né dal Giudice delle leggi con i principi e i diritti fondamentali del nostro sistema costituzionale<sup>69</sup>, in ogni caso il bilanciamento non deve diventare «un

---

<sup>63</sup> L'espressione è tratta da A. RUGGERI, *La Consulta rimette abilmente a punto la strategia dei suoi rapporti con la Corte EDU e, indossando la maschera della consonanza, cela il volto di un sostanziale, perdurante dissenso nei riguardi della giurisprudenza convenzionale (a "prima lettura" di Corte cost. n. 264 del 2012)*, in *Consulta on line*, 2012, p. 6; nega che il nuovo art. 81 possa essere fatto assurgere a super principio I. CIOLLI, *L'equilibrio di bilancio è il convalidato di pietra nelle sentenze nn. 10 e 70 del 2015*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, p. 704.

<sup>64</sup> Cfr. G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana*, Milano, 1993, spec. p. 46 ss., nonché già ID., *La Corte costituzionale come garante della Costituzione*, in *Verso una nuova Costituzione*, II, Milano, 1983, p. 582 ss., laddove l'Autore sostiene che la Consulta dovrebbe mantenere quale parametro di riferimento la salvaguardia delle «condizioni minime di produttività dell'apparato produttivo e l'uso corretto delle politiche monetarie creditizie e di bilancio da parte dello Stato».

<sup>65</sup> Cfr. la decisione 23 luglio 1992, n. 356, in cui la Corte poteva radicalmente affermare che «la tesi delle ricorrenti, secondo cui i mezzi finanziari per far fronte alle spese sanitarie avrebbero carattere rigido e quindi sarebbero insuscettibili di riduzione, muove da una logica rovesciata rispetto a quella propria delle regole economiche perché, in presenza di una inevitabile limitatezza delle risorse, non è pensabile di poter spendere senza limite, avendo riguardo soltanto ai bisogni, quale ne sia la gravità e l'urgenza. È viceversa la spesa a dover essere commisurata alle effettive disponibilità finanziarie, le quali condizionano la quantità ed il livello delle prestazioni sanitarie, da determinarsi previa valutazione delle priorità e delle compatibilità e tenuto ovviamente conto delle fondamentali esigenze connesse alla tutela del diritto alla salute» (punto 3 del cons. in dir.).

<sup>66</sup> Cfr. A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VII, Milano, 2014, p. 180.

<sup>67</sup> È scontato ed ovvio il riferimento alla decisione Corte cost., 11 febbraio 2015, n. 10.

<sup>68</sup> L. PACE, *I vincoli di spesa e le esigenze di bilancio nelle dinamiche della spesa farmaceutica. Profili di costituzionalità*, in *Diritto e società*, 2017, p. 154.

<sup>69</sup> Cfr. L. PACE, *I vincoli*, *op. cit.*, p. 154.

pretesto per apportare lesioni a quel nucleo caratterizzante e costitutivo del valore-persona»: di conseguenza, qualora si dia una situazione di conflitto fra i valori contrapposti delle esigenze finanziarie e del soddisfacimento di un diritto fondamentale e non risulti possibile un ragionevole bilanciamento, «non potrà evitarsi una scelta che privilegi il valore persona, e che indirizzi dunque l'interprete di necessità verso quella gerarchia di valori, che pure, in linea di principio, avremmo escluso»<sup>70</sup>.

In questo senso potrebbero non perdere di attualità le affermazioni di uno studioso che, come ben noto, poteva già più di vent'anni fa osservare che, se «si procedesse a bilanciare direttamente le ragioni finanziarie e quelle dei diritti sociali il bilanciamento in questione dovrebbe essere “ineguale”, nel senso che l'efficienza economica deve comunque cedere, ancorché nei limiti del rispetto dei comuni principi di proporzionalità e non-eccessività» e ha ribadito più di recente le stesse conclusioni rilevando come «questa posizione... non ha ragione d'essere abbandonata dopo l'entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 2012 e la conseguente riforma dell'art. 81 Cost., perché l'equilibrio di bilancio è cosa diversa dal pareggio e, consentendo il nuovo art. 81 le politiche anticicliche, permette il sostegno delle situazioni sociali più deboli proprio nelle fasi più basse del ciclo»<sup>71</sup>: è la tesi del bilanciamento cosiddetto ineguale, tesi, peraltro, contestata nella sua absolutezza da parte cospicua della dottrina, essendosi rilevato che, qualora la prevalenza dei diritti sociali fosse assoluta, si cancellerebbe il principio dell'equilibrio di bilancio: se la tutela dei diritti prescindesse del tutto dalla disponibilità delle risorse finanziarie, si comprometterebbe la sostenibilità a lungo termine delle politiche di *welfare*<sup>72</sup>.

Considerare il condizionamento finanziario come portato strutturale proprio dei diritti sociali presuppone una scelta “a priori” di bilanciamento politico fra la misura del soddisfacimento dei bisogni sociali, da un lato, e le esigenze economiche e di bilancio, dall'altro, a favore di queste ultime: una scelta che

---

<sup>70</sup> Entrambe le ultime citazioni sono tratte da D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003, p. 179, che pure parte dalla premessa, appunto, che non si possono strutturare gerarchicamente i valori (cfr., *L'inviolabilità, op. cit.*, p. 178 e *ivi* nt. 5).

<sup>71</sup> M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano, 2015, p. 1673 ss., il quale aveva già espresso il “concetto” del bilanciamento ineguale nel lontano 1995 in *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Padova, 1995, p. 97 ss., p. 126; sul punto cfr. anche G. FONTANA, *Dall'inderogabilità alla ragionevolezza*, Torino, 2008, spec. p. 203 ss., mentre A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (Necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, 4/2011, p. 8, osserva che «l'efficienza economica probabilmente serve quale strumento di risoluzione del bilanciamento fra due fini entrambi costituzionalmente rilevanti (diritti sociali ed equilibrio finanziario)».

<sup>72</sup> Cfr., *inter alios*, T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, p. 69; G. DI COSIMO, *Oscillazioni della Corte costituzionale di fronte alla crisi economica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3 giugno 2016, p. 4.

inevitabilmente sposta nuovamente l'asse dei diritti in questione verso una dimensione oggettiva e li condanna alla inesigibilità<sup>73</sup>.

È stato a questo proposito anche osservato che nel momento in cui la Consulta confronta un diritto a prestazioni sociali con le esigenze di bilancio, presentandole entrambe come “esigenze parimenti apprezzabili”, essa «compie un falso bilanciamento, dal momento che eleva artificiosamente a dignità di principio un semplice fatto»<sup>74</sup>.

Non pare dunque totalmente esente da critiche la giurisprudenza costituzionale che riconosce piena dignità alla discrezionalità legislativa relativamente alla distribuzione delle risorse pubbliche, conducendo un controllo sulla scorta del criterio universale di riserva del possibile e del ragionevole<sup>75</sup>.

Suscitano perplessità, ad esempio, alcune decisioni prese in tema di misure restrittive di carattere riduttivo e persino retroattivo con riferimento alle prestazioni previdenziali: infatti queste decisioni, pur fatta salva la garanzia assoluta prescritta dall'art. 25 Cost., considerano legittime le restrizioni quando il sacrificio è, in base alla valutazione svolta dal legislatore, strettamente collegato alla necessità economica sociale di evitare, in un momento di grave crisi economica, notevoli disparità fra le diverse categorie di pensionati e le conseguenti tensioni sociali<sup>76</sup>. Come è stato notato, infatti, non è possibile negare una continua

---

<sup>73</sup> In tal senso cfr. anche E. ALBANESE, *Il modello sociale costituzionale*, cit., p. 97; per altre considerazioni v. S.M. CICONETTI, *Dipendenti pubblici e principio di eguaglianza: i possibili effetti a catena derivanti dalla sentenza n. 223 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2013, p. 773 ss.

<sup>74</sup> S. ROSSI, *Forme della vulnerabilità e attuazione del programma costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2017, p. 47.

<sup>75</sup> D'altra parte, è difficile dare torto a chi, come Luciani, osserva con un pregevole ragionamento che, se un diritto sociale possa essere o meno soddisfatto, dunque, dipende da una decisione schiettamente politica, qual è quella di bilancio, una decisione che vale *rebus sic stantibus* e che può essere modificata al mutare delle condizioni di sistema. Ebbene: fra le condizioni di sistema può stare, anzi senz'altro sta, anche la giurisprudenza costituzionale. Se la Corte accerta la violazione di un diritto sociale, ma si trattiene dall'adozione di una pronuncia demolitoria a causa del difetto di risorse o del margine di discrezionalità spettante al legislatore, a mio avviso dovrebbe esserle consentito rivolgere a quest'ultimo un monito – diciamo così – qualificato, che gli imponga di reperire le risorse necessarie entro il successivo o un certo numero di successivi esercizi finanziari. Tanto, con la riserva di passare alla demolizione, qualora il monito non sia stato osservato. «Ma si potrebbe pensare di andare anche più in là. Provo ad azzardare due ipotesi. La prima è quella di una sentenza di incostituzionalità condizionata e differita. La Corte potrebbe dichiarare la legge illegittima a condizione che il legislatore non abbia reperito, entro l'esercizio finanziario indicato, le risorse necessarie, con effetti annullatori decorrenti a far data dal maturarsi dell'inadempimento. Si tratterebbe di una soluzione che, indubbiamente, potrebbe essere praticata solo qualora al legislatore non residuassero margini di discrezionalità e che porrebbe qualche problema di conoscenza legale del *dies* dell'annullamento. Problema, però, più che altro pratico, la cui soluzione potrebbe ben affidarsi ai giudici comuni. La seconda ipotesi (che questo problema non lo porrebbe) è quella dell'adozione di una sentenza parziale, nella quale enunciare il “principio” dell'incostituzionalità della legge in assenza del reperimento delle risorse necessarie entro il termine indicato, con contestuale fissazione di una nuova udienza subito dopo la scadenza di tale termine. A seguito della seconda udienza si potrebbe adottare la sentenza definitiva, che – ovviamente – sarebbe di rigetto o di accoglimento a seconda della risposta data dal legislatore»: così M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni*, cit., p. 17.

<sup>76</sup> In tal senso già la decisione Corte cost., 17 dicembre 1985, n. 349 e più di recente la decisione Corte cost., 12 dicembre 2013, n. 304.



preoccupazione da parte del Giudice delle leggi rispetto ai vincoli dell'art. 81 Cost., che nella migliore delle ipotesi ha impedito che si estendessero i diritti sociali a categorie di cittadini che ne avrebbero potuto beneficiare<sup>77</sup>.

Molto più equilibrata, pur se non priva di vistose e piuttosto recenti eccezioni,<sup>78</sup> pare la giurisprudenza costituzionale che si ispira al principio o, meglio ancora, al limite della ragionevolezza e dunque in ultima analisi della disuguaglianza tollerabile: nella recentissima sentenza del 1° dicembre 2017, n. 250, la Corte specifica che non può “eludere il limite della ragionevolezza”<sup>79</sup> la discrezionalità del legislatore nel bilanciare da un lato l'interesse dei pensionati a preservare il potere di acquisto dei propri trattamenti previdenziali, e dall'altro lato le esigenze finanziarie e di equilibrio di bilancio dello Stato. Questa ragionevolezza invocata muta, se così si può dire, di colore: se in passato si sottolineava che una delle implicazioni più problematiche del giudizio di ragionevolezza è data dalla possibile trasformazione della Corte da giudice della legittimità della legge in giudice della opportunità della stessa scelta legislativa, in tempi più recenti «sembra piuttosto vero il contrario: il ricorso al test di ragionevolezza ha finito per contenere la pervasività del controllo di costituzionalità»<sup>80</sup>.

Spesso e volentieri viene invocata l'emergenza economica – *lato sensu* intesa quale una «circostanza imprevista, un accidente, un caso fortuito, uno stato di pericolo, una situazione critica che richiede un intervento urgente e immediato»<sup>81</sup> – per giustificare una sorta di sospensione o di riduzione di alcune garanzie con riferimento in particolare alla compressione dei diritti sociali.

---

<sup>77</sup> Cfr. I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo*, 3/2012, p. 16.

<sup>78</sup> Pur se, come ben noto, molto diverse quanto agli “esiti”, dopotutto le famose decisioni Corte cost., 11 febbraio 2015, n. 10, 30 aprile 2015, n. 70 e 23 luglio 2015, n. 178, sono però accomunate e dunque accostabili nella misura in cui si tratta, in tutti e tre i casi, di ipotesi in cui la Corte sembra essere andata «oltre quanto le sarebbe consentito con il rischio d'imporre una sua linea economica agli organi d'indirizzo politico, anziché limitarsi a ricondurne gli eccessi entro i binari costituzionalmente tracciati»: così S. SCAGLIARINI, *Oneri contributivi e pareggio di bilancio*, cit., p. 351, secondo il quale «la supplenza svolta dalla Corte determina una deresponsabilizzazione del legislatore, che, anziché cercare di ridurre al minimo i sacrifici derivanti dalla scarsità di risorse facendo attenzione a non determinare la compressione di interessi e diritti di rango costituzionale o almeno a farlo entro una soglia di tollerabilità, ben potrebbe disinteressarsi della conformità sostanziale alla Carta fondamentale della normativa approvata, lasciando eventualmente alla Consulta il compito di apportare le correzioni necessarie, addossandole poi così anche la responsabilità politica diffusa per le conseguenti manovre finanziarie correttive. Non solo, ma, in un contesto simile, il maggior pericolo è che tanto più la dichiarazione di illegittimità comporta oneri elevati, tanto meno il Collegio sarà in condizione di pronunciarsi per l'accoglimento, di modo che le violazioni più gravi della Costituzione saranno proprio quelle esposte al maggior rischio di rimanere, almeno per il passato, impunte» (pp. 352-353).

<sup>79</sup> Punto 6.5.1 del cons. in dir.

<sup>80</sup> C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., p. 11.

<sup>81</sup> G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizione e modelli*, Milano, 2003, p. 14.

Tuttavia, l'idea stessa che si possa discorrere di emergenza in presenza di una situazione economica anomala non è accolta da una parte consistente della dottrina<sup>82</sup>: solo alcuni infatti includono espressamente la crisi economica fra gli eventi che rientrano a pieno titolo fra gli stati di emergenza, prevedendo che interventi finalizzati al suo superamento possano essere adottati con provvedimenti legislativi sia di lungo sia di breve periodo; occorre anche segnalare come anche questi autori riconoscano che questo tipo di emergenza non legittimi l'adozione di interventi restrittivi sui diritti così come è ritenuto legittimo che avvenga in altri casi di emergenza<sup>83</sup>. E questo vale anche senza considerare che il diritto a fronteggiare la crisi economica può essere ascritto, sì, nel diritto emergenziale, ma di un'emergenza «non conservativa bensì evolutiva, perché finalizzata a costituire un nuovo e diverso sistema, che presenta differenze se non, addirittura, elementi di conflitto rispetto al sistema formalmente vigente che invece è in via di superamento definitivo. Per superare la crisi si supera l'ordinamento vigente e se ne fonda un altro. Il diritto dell'emergenza, quindi, diventa strumento giuridico funzionale a una rottura, a un rovesciamento radicale di un precedente ordine giuridico, politico e sociale e alla costituzione di un nuovo ordine. In questa accezione il diritto emergenziale evolutivo pare essere quello più aderente al significato di crisi come momento di transizione verso un nuovo ordine: diritto transitorio solo ed esclusivamente nel senso di una transizione verso qualcosa di nuovo e non diritto transitorio, in quanto temporaneo negli effetti e, quindi, funzionale al ripristino dell'ordine precedente»<sup>84</sup>.

Certo è che l'argomento della crisi economica costituisce uno degli argomenti da tenere in considerazione al fine di riscontrare la ragionevolezza e, dunque, l'assenza di vizi di legittimità costituzionale dell'atto normativo. In questo caso la ragionevolezza sembra assumere una valenza da un punto di vista temporale nel senso che la compressione dei diritti sociali non contrasta con il criterio di ragionevolezza qualora sia “eccezionale, transeunte, non arbitraria, consentanea allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitata”; in altre parole, “il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso cui può attuarsi una politica di riequilibrio del bilancio, implicano sacrifici gravosi, quali quelli in esame, che trovano giustificazione nella situazione di crisi economica. In particolare, in ragione delle necessarie attuali prospettive pluriennali del ciclo di bilancio, tali sacrifici non possono non interessare periodi, certo definiti, ma più lunghi rispetto a quelli presi in considerazione dalle richiamate sentenze pronunciate da questa Corte con riguardo alla manovra economica del 1992”<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> Cfr. V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, 1986, p. 184 ss., p. 192; F. MODUGNO – D. NOCILLA, *Problemi vecchi e nuovi sugli stati di emergenza nell'ordinamento italiano*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Milano, 1988, p. 515 ss., pp. 533-536.

<sup>83</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *Emergenza. Stato di*, in *Enciclopedia scienze sociali*, Roma, 1993, p. 551 ss., pp. 552 e 559.

<sup>84</sup> D. BUTTURINI, *Il diritto della crisi economico-finanziaria tra ragioni dell'emergenza e giudizio di costituzionalità*, in *Osservatorio AIC*, 3/2016, p. 6.

<sup>85</sup> Così la sent. Corte cost., 17 dicembre 2013, n. 310 (punto 13.5 del cons. in dir.).

Ritenere poi che il modello dell'universalismo selettivo abbia come unico argine quello del contenuto essenziale del diritto che mai potrebbe essere pretermesso pare ugualmente soluzione non priva di punti di criticità.

Esiste una giurisprudenza costituzionale, consolidatasi soprattutto nel primo decennio del duemila ma già anticipata negli anni novanta in modo particolare dalla decisione 15 luglio 1994, n. 304, e sviluppatasi soprattutto con riferimento al diritto alla salute, secondo cui la Corte si pone come garante del contenuto, secondo le diverse terminologie impiegate nelle sentenze costituzionali, minimo o essenziale, irriducibile o irrinunciabile<sup>86</sup> dei diritti sociali di matrice costituzionale.

Questa giurisprudenza costituzionale potrebbe essere anche avvalorata, dal momento che la Consulta ha rilevato come “le esigenze della finanza pubblica non possano assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute”<sup>87</sup>, la cui effettività garantisce il “valore inviolabile della dignità umana”<sup>88</sup>.

Laddove dunque il contesto di crisi economica e la conseguente introduzione di stringenti vincoli di bilancio consentono di imporre sacrifici incidenti sulla sfera giuridica delle garanzie sociali attribuite ai singoli, tali sacrifici incontrano il limite del “nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana”<sup>89</sup>: se il “vecchio” art. 81 Cost. «era stato pensato come limite all'irrazionalità delle spese volute dalla politica, ivi comprese quelle per la politica sociale, ora i ruoli sono invertiti, sicché è la tutela (minima) dei diritti sociali che funge da limite all'art. 81»<sup>90</sup>.

Tuttavia, questo criterio non lascia totalmente appagati e anzi ha incontrato numerose riserve in dottrina. Si è detto, più in particolare, che il contenuto minimo o essenziale o irriducibile o irrinunciabile di un diritto «non è... una nozione giuridica, almeno nell'ordinamento giuridico italiano»<sup>91</sup>.

---

<sup>86</sup> Qualcuno preferisce discorrere di contenuto necessario e non già essenziale «al fine di evitare confusioni o sovrapposizioni concettuali con quanto una parte della dottrina italiana ha tratto dall'art. 19, par. 2, della Legge fondamentale tedesca e, in particolare, dal concetto di *Wesensgehalt*»: così M. BENVENUTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 2007, p. 173 nt. 2.

<sup>87</sup> Così la sent. Corte cost., 3 giugno 1999, n. 209.

<sup>88</sup> Così la sent. Corte cost., 20 novembre 2000, n. 509.

<sup>89</sup> Così la sent. Corte cost., 19 luglio 2013, n. 222.

<sup>90</sup> GIUL. SERGES, *Norme “tecniche” e norme ideologiche. Una riflessione sulle regole dell'austerità e sull'articolo 81 cost.*, in G. GRASSO (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016, p. 280.

<sup>91</sup> L. PRINCIPATO, *La immediata precettività dei diritti sociali e il “contenuto minimo del diritto fondamentale alla salute”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, p. 3858; più di recente C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., p. 10, osserva che il concetto di nucleo essenziale è «sfuggente» e anche «inafferrabile come l'immagine di una fata morgana» se non altro perché la Corte non ne «fornisce i connotati e i criteri di identificazione, scorgendone solo di volta in volta, dinanzi al singolo caso, i contenuti e la linea di confine che ne presidia l'intangibilità». Si deve altresì osservare che il riferimento presente nella Costituzione alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti dallo Stato su tutto il territorio nazionale è stato fatto al massimo ai soli fini dell'attribuzione della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni (cfr. A. GUAZZAROTTI, *Diritti fondamentali e Regioni: il nuovo Titolo V alla prova della giurisprudenza costituzionale*, in G.

Inoltre si è fatto notare che tale contenuto in numerose decisioni della Corte viene assunto non «come un prius del giudizio di ragionevolezza... sicché l'irragionevolezza discende dalla lesione del nucleo», ma piuttosto quale suo «effetto, nel senso che solo all'esito del giudizio di irragionevolezza si giunge ad inferire la lesione del contenuto essenziale»<sup>92</sup>; e questo rischia di limitare il riferimento al contenuto minimo di un certo diritto sociale di matrice costituzionale ad una mera «formula retorica»<sup>93</sup> in quanto privato anche in una tale sua limitata considerazione «di una dimensione effettivamente sostanziale, mancando un'indagine approfondita in ordine alla sua *quidditas* o, quantomeno, agli esiti effettivi che una tale individuazione produce»<sup>94</sup>. E questo tanto più considerando che il riferimento al contenuto essenziale di un diritto si presta a «potenziali applicazioni *double face*», essendo stato utilizzato dalla Corte sia per dimostrare l'incostituzionalità delle norme che incidano su tale nucleo, sia anche, però, per escluderla: «in sostanza, sarà la stessa Corte a stabilire, di volta in volta (e quindi con parametri non necessariamente costanti), fin dove debba estendersi il nucleo essenziale del diritto»<sup>95</sup>.

Ma forse il limite più evidente e al contempo meno accettabile di ogni ragionamento che muova dal concetto di nucleo essenziale dei diritti come *unico* limite al modello di universalismo selettivo è che quello che dovrebbe essere il livello minimo di tutela dei diritti rischia di diventare il livello di tutela dei diritti e cioè che, per ricorrere ad una felice metafora utilizzata in dottrina, «ciò che dovrebbe essere un “pavimento” diventi un “soffitto”»<sup>96</sup>. In altre parole, in un momento storico nel quale le esigenze di bilancio sono divenute così importanti porre non i diritti ma il mero nucleo essenziale degli stessi quale

---

BRUNELLI – A. PUGIOTTO – P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, III, Napoli, 2009, p. 1038 e, da ultimo, L. CUOCOLO, *sub art. 117, comma 2*, in F. CLEMENTI – L. CUOCOLO – F. ROSA – G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana*, cit., pp. 339-340).

<sup>92</sup> Entrambe le citazioni sono tratte da A. ANDREONI, *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico. I percorsi costituzionali*, Torino, 2006, p. 296.

<sup>93</sup> I. MASSA PINTO, *La discrezionalità politica del legislatore tra tutela costituzionale del contenuto essenziale e tutela ordinaria caso per caso dei diritti nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, p. 1312; sul punto, più in generale, cfr. anche Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna, 2013, p. 230 ss.

<sup>94</sup> M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Digesto discipline pubblicistiche, Aggiornamento*, V, Torino, 2012, p. 281.

<sup>95</sup> Entrambe le ultime citazioni sono tratte da D. MORANA, *I rapporti tra Parlamento e Corte costituzionale nella garanzia dei diritti sociali*, in [AmministrazioneInCammino](#), 2015, p. 16, la quale, peraltro, contesta anche l'utilizzo del criterio della ragionevolezza nell'opera di bilanciamento, il quale criterio «sconta – direi ontologicamente – un ampio margine di indefinitzza e di imprevedibilità, e dunque di incertezza nella garanzia delle posizioni giuridiche soggettive. Imprevedibilità che risulta amplificata, ed ancor più problematica, laddove vengano messi in crisi alcuni elementi formali sui quali è costruita la “griglia costituzionale delle priorità” in tema di attuazione dei diritti sociali» (p. 9).

<sup>96</sup> Efficacissima questa immagine metaforica di F. PALLANTE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti “invalicabili” alla discrezionalità del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, p. 2515 nt. 53.

argine alla legislazione significa arrivare sostanzialmente a consentire che il legislatore possa spogliare il diritto di tutte le garanzie e le prestazioni discrezionalmente ritenute superflue<sup>97</sup>.

Ma il modello esasperato di universalismo selettivo pare da respingere soprattutto nella misura in cui pretende di far leva o su una selezione in senso oggettivo dei diritti sociali da tutelare oppure su una selezione soggettiva degli individui garantiti.

Sotto il primo profilo si muove dal presupposto secondo il quale «il potere non è libero di scegliere i mezzi, perché questi sono condizionati dai fini costituzionalmente indicati. Se tutti quei fini, per assenza oggettiva dei mezzi, non possono in una certa fase storica essere perseguiti, occorre avere il coraggio di individuare quelli che sono senz'altro prioritari, anche per denunciare come costituzionalmente illegittime scelte che non siano orientate in questa direzione»<sup>98</sup>.

Tale presupposto, a sua volta, parte dalla premessa per la quale all'interno dei diritti sociali si possono distinguere quelli originari o incondizionati da quelli derivati o condizionati<sup>99</sup>.

I diritti originari attengono a rapporti giuridici che si istituiscono su libera iniziativa delle parti al fine di qualificare il tipo o la quantità di talune prestazioni, quali ad esempio il diritto alla retribuzione proporzionata e sufficiente, e dunque possono essere fatti valere direttamente dagli aventi diritto nei confronti della controparte: al giudice è demandato in questo caso il potere di stabilire il *quantum* della prestazione allorché questo non sia di già predeterminato da parte del legislatore<sup>100</sup>.

I diritti derivati sono invece diritti il cui godimento dipende dall'esistenza di un'organizzazione necessaria e idonea all'erogazione della prestazione oggetto dei diritti stessi, quali ad esempio il diritto all'assistenza e alla previdenza sociale, e presuppongono pertanto l'intervento legislativo: si configurano dunque quali pretese direttamente azionabili solo allorché sussistono le condizioni di fatto prestabilite dal legislatore

---

<sup>97</sup> Cfr. in tal senso anche L. PACE, *I vincoli di spesa e le esigenze di bilancio*, cit., p. 150, secondo il quale l'essenzialità è «un concetto complesso, sempre passibile, peraltro, di essere interpretato in senso *quantitativo* piuttosto che *qualitativo*...» (p. 151).

<sup>98</sup> M. RUOTOLO, *Costituzione e sicurezza tra diritto e società*, in A. TORRE (a cura di), *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, Santarcangelo di Romagna, 2013, p. 589, il quale ben ricorda l'efficace formula di L. ELIA, *Si può rinunciare allo Stato sociale?*, in R. ARTONI – E. BETTINELLI (a cura di), *Povertà e Stato*, Roma, 1987, p. 117, secondo cui «chi ha scelto i mezzi ha scelto i fini: se i mezzi sono impropri gli obiettivi diventano inconsistenti».

<sup>99</sup> Sul punto cfr., in generale, le osservazioni di A. RUGGERI, *Crisi economica, dialogo tra le Corti e salvaguardia dei diritti fondamentali (con specifico riguardo alla materia pensionistica)*, in [Diritti Fondamentali](#), 1/2017, p. 1 ss., spec. p. 4.

<sup>100</sup> A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi*, cit., p. 3, porta come esempi di diritti sociali che non sempre e necessariamente esigono interventi prestazionali il riposo, la pari opportunità, la non discriminazione, dei consumatori, dei piccoli risparmiatori; l'Autore prosegue osservando che la distinzione fra diritti di libertà incondizionati e diritti sociali condizionati sembra superata perché tutti i diritti possono “costare”, pure quelli che, per la loro presunta autoapplicatività, sembrerebbero esaurirsi nel riconoscimento al singolo di una mera *facultas agendi*, se soltanto si pensa, per esempio, alla libertà di domicilio che, a ben vedere, costa in quanto «serve a poco senza il diritto alla casa» (pp. 3-4).

per il loro godimento<sup>101</sup>. Ebbene, si sostiene che l'attuazione dei diritti sociali condizionati è caratterizzato da necessaria gradualità, da ragionevole ponderazione con gli altri valori costituzionali primari e con le esigenze del bilancio statale, da non irragionevoli inerzie o ritardi, da corrispondenza con quella che è la *ratio* dello specifico diritto sociale<sup>102</sup>.

In tal modo la tesi renderebbe meno complessa la selezione tra i diritti da tutelare per primi rispetto agli altri che sono, invece, suscettibili di attendere<sup>103</sup>.

La tesi merita assoluta condivisione nel momento in cui si propone di definire le «priorità costituzionali» perché è ben vero che «miope è una politica... che perda la bussola delle priorità costituzionali. Miope e destinata alla sconfitta, perché non in grado di rispondere ai bisogni dei consociati, perché capace solo di ampliare anziché di contenere l'area dei soggetti a rischio di esclusione sociale...»<sup>104</sup>; non v'è dubbio che fra le priorità costituzionali suddette un posto di primissimo piano debbano assumere «i principali luoghi di realizzazione del principio di eguaglianza: sanità, scuola, previdenza e assistenza. Non dimenticando, nel medesimo spirito, la centralità del lavoro riguardato come diritto fondamentale...»<sup>105</sup>.

Ma vista, a dir così, dal lato del modello dell'universalismo selettivo non si può non notare che nel momento e nella misura in cui opera la definizione delle priorità costituzionali la tesi fonda siffatta definizione sulla base di una scala di valori estrapolati dal testo costituzionale, così da lasciare il campo a scelte squisitamente politiche e non già giuridiche, «con la conseguenza che dovremmo considerare i fini posti dalla nostra Costituzione come non necessariamente vincolanti»<sup>106</sup>.

Ad analoghe conclusioni si deve addivenire quanto alla selezione soggettiva degli individui garantiti e cioè alle *special interest politics*, che si sostanziano in politiche sociali redistributive selettive rivolte, come tali, ad un gruppo sociale numericamente ristretto<sup>107</sup>. Le modalità di scelta dovrebbero basarsi essenzialmente sulla misurazione del cosiddetto indicatore di situazione economica equivalente, cioè su una prova dei mezzi: tale prova dei mezzi è un valore numerico risultante da un calcolo matematico in cui le componenti

---

<sup>101</sup> Già A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica treccani*, XI, Roma, 1989, p. 30, ragionava di diritti sociali condizionati, il cui godimento «dipende dall'esistenza di un presupposto di fatto, vale a dire la presenza di un'organizzazione erogatrice delle prestazioni oggetto dei diritti stessi o, comunque, necessaria per rendere possibili i comportamenti o le condotte formanti il contenuto di quei diritti».

<sup>102</sup> Così C. COLAPIETRO – M. RUOTOLO, *Diritti e libertà*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, 2015, pp. 620-621, i quali pure evidenziano come anche i diritti sociali condizionati siano nondimeno valori costituzionali primari e come tali irrinunciabili, inalienabili, indisponibili, intrasmissibili e pertanto inviolabili.

<sup>103</sup> In tal senso cfr. anche F. SALMONI, *Riflessioni minime sul concetto di Stato sociale e vincoli comunitari. Selezione dei diritti o selezione dei soggetti da tutelare*, in *Rivista AIC*, 2/2016, p. 42.

<sup>104</sup> Entrambe le ultime citazioni sono tratte da M. RUOTOLO, *Costituzione e sicurezza*, *op. cit.*, p. 589.

<sup>105</sup> M. RUOTOLO, *Costituzione e sicurezza*, *op. cit.*, p. 590, il quale parla di un ideale «manifesto di politica costituzionale».

<sup>106</sup> F. SALMONI, *Riflessioni minime sul concetto di Stato sociale*, *cit.*, p. 44.

<sup>107</sup> Cfr. T. PERSSON, *Economic Policy and Special Interest Politics*, in *The Economic Journal*, 2001, p. 310 ss.

economiche di reddito e di patrimonio si combinano con la considerazione del numero di membri del nucleo familiare; la decisione di tenere conto, oltreché del reddito, anche del patrimonio nasce da alcune considerazioni di tipo pratico fra cui la volontà di limitare gli errori di inclusione, detti falsi positivi, e di fotografare, nel modo più completo possibile, la situazione economica dei beneficiari. La definizione dei mezzi appare infatti più accurata se tiene conto non solo del reddito imponibile ai fini Irpef, ma anche delle altre componenti reddituali e patrimoniali<sup>108</sup>.

Ora, al di là del fatto che tale strumento impone una compartecipazione degli stessi soggetti beneficiari della prestazione all'esborso economico che, altrimenti, si collocherebbe solo in capo ai pubblici poteri<sup>109</sup>, in ogni caso, come già anticipato nel corso del lavoro, nel momento in cui si fissa un'asticella al di sopra della quale non si eroga una determinata prestazione connessa ad un dato diritto il rischio neanche troppo sotterraneo è quello di operare delle discriminazioni fra poveri e poveri. È questo, in fondo, il pericolo sotteso a qualunque modello di universalismo selettivo esasperato: quello di tradursi in un fattore di netta separazione fra beneficiari dell'intervento e quanti ne sono, invece, esclusi<sup>110</sup>.

Ma soprattutto pare fortemente criticabile la scelta, per la quale da sempre il legislatore sembra aver optato nel nostro ordinamento, verso una concezione prevalentemente categoriale della situazione assistenziale per i cittadini in stato di povertà, scelta che sfocia nella destinazione delle misure di protezione sociale ad anziani e a famiglie con figli minori o disabili senza, invece, contemplare la povertà in sé e per se stessa. A questa logica non sembra sfuggire neanche il recentemente introdotto – con il d. lgs. n. 147/2017 sulla base della l. delega n. 33/2017 – Reddito di inclusione sociale (REI).

Questa forma di sostegno al reddito, almeno nella prima fase di attuazione, sarà infatti riservata a un ambito di persone selezionate sulla base dell'età e dei carichi familiari e più in particolare vedrà la priorità concessa ai soggetti che già possono usufruire del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA) e dell'Assegno di

---

<sup>108</sup> In tal senso cfr. S. BUOSO, *Legalità e accesso alle prestazioni sociali agevolate: l'indicatore della situazione economica equivalente*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2015, pp. 391-392, la quale evidenzia che si tratta dell'unico strumento che disciplina l'accesso a una pluralità di prestazioni socio-assistenziali e che alcuni studiosi hanno a tale proposito sollevato dubbi rispetto al rischio che la scelta di uno stesso strumento di verifica per tutte le prestazioni possa in qualche modo rivelarsi una eccessiva forzatura dati i differenti obiettivi che le diverse politiche perseguono: «se, in astratto, appare desiderabile classificare tutti gli italiani sulla base di un unico criterio di *ranking* indipendentemente dalla loro tipologia di bisogno, nel concreto operare delle politiche emergono esigenze che le scelte univoche non possono che trascurare. Si pensi, in quest'ottica, che i redditi esenti fiscalmente assumono rilievo rispetto a prestazioni di contrasto alla povertà ma possono ritenersi trascurabili nella determinazione delle tasse universitarie» (p. 392).

<sup>109</sup> Sul punto cfr. V. TONDI DELLA MURA, *I bisogni della disabilità, le omissioni della politica e le innovazioni dell'amministrazione-sussidiaria (fra «sanità» e «assistenza»)*, in E. VIVALDI (a cura di), *Disabilità e sussidiarietà*, Bologna, 2012, p. 59 ss.; F. SALMONI, *Riflessioni minime sul concetto di Stato sociale*, cit., pp. 46-47.

<sup>110</sup> Sul punto cfr. S. RODOTA', *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, p. 245, nonché, volendolo, A. BONOMI, *Brevi osservazioni sul "Reddito di Dignità" introdotto dalla l. n. 3/2016 della Regione Puglia: aspetti positivi e punti di criticità sotto il profilo della compatibilità costituzionale*, in *DirittiFondamentali*, 2/2016, pp. 2-3.

disoccupazione (ASDI). Sono richieste, infatti, alternativamente, in sede di prima applicazione, ai fini dell'accesso al REI da parte del nucleo familiare richiedente le seguenti condizioni: la presenza nel nucleo familiare di una persona minorenni; la presenza nel nucleo familiare di una persona disabile e di almeno un suo genitore o un suo tutore; la presenza nel nucleo familiare di una donna incinta (in stato di gravidanza accertata, dice il decreto legislativo, richiedendo apposita documentazione medica che lo certifichi); la presenza di almeno un lavoratore dell'età di cinquantacinque anni, disoccupato, a seguito delle diverse cause indicate dal decreto, e che da almeno tre mesi non goda più dell'indennità di disoccupazione o, qualora non ne possa godere, disoccupato da almeno tre mesi. Di conseguenza, si può a ragion veduta inferire la conclusione che «la platea dei soggetti coinvolti nella nuova misura dovrebbe risultare ancora limitata se comparata al numero dei nuclei in condizione di povertà»<sup>111</sup>.

Né si può pensare di ricorrere alla diversa soluzione, che pure è stata ventilata in dottrina, di garantire una qualche *chance* di sopravvivenza allo Stato sociale ritenendo così che si deve tenere ben saldo il carattere universalistico dello Stato sociale, intendendo con universalistico l'universalità delle prestazioni, dovute a tutti, in applicazione del principio di eguaglianza sostanziale; ciò potrebbe avvenire soltanto a condizione che sia adoperato, in misura notevolmente maggiore rispetto ad oggi, il principio di sussidiarietà orizzontale, inteso come criterio per un'attività statale cedevole rispetto alla iniziativa economica privata e, in quanto tale, quale principio caratterizzante la Costituzione economica<sup>112</sup>.

Si suggerisce, più in particolare, di agire comprimendo e riducendo significativamente l'erogazione e la gestione dei servizi pubblici da parte dei pubblici poteri per affiancarvi l'opera di associazioni private che riecheggiano nella loro sostanza, da una parte, le associazioni mutualistiche (ad esempio, le varie casse previdenziali e assistenziali) e, dall'altra, le associazioni private volontaristiche (gli enti *no-profit* ed il cosiddetto terzo settore): l'aspirazione universalistica dello Stato sociale può continuare a trovare una

---

<sup>111</sup> M. VINCIGERI, *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, in *Lavoro e diritto*, 2017, p. 317, la quale esclude che il REI «corrisponda a un vero reddito minimo garantito, almeno nella sua prima fase di avvio, coincidendo, invece, di fatto con una misura assistenziale di tipo categoriale, già ampiamente conosciuta e sperimentata... È, quindi, pacificamente ammesso che il reddito di inclusione non rappresenta ancora una misura di carattere universale ma ha unicamente un'aspirazione a diventarlo, tra l'altro senza che siano definiti i tempi di tale possibile trasformazione»; in tema cfr. anche G. GRASSO, *Appunti su reddito di inclusione, assistenza socio-sanitaria e vincoli sulle risorse disponibili*, in *Osservatorio Aic*, 3/2017, pp. 3-4. Ad un vero e sostanziale cambiamento di rotta potrebbe assistersi soltanto con l'approvazione della legge di bilancio 2018 la quale prevede che a decorrere dal luglio 2018 tutti questi suddetti requisiti categoriali vengano meno e che dunque il REI diventi una misura (maggiormente) universale, aperta, come tale, a tutte le famiglie in stato di grave povertà: sul punto cfr. M. BALDINI, *Così il Rei diventa universale*, in *LaVoce*, 7 novembre 2017, p. 1 ss.

<sup>112</sup> Cfr. B. DI GIACOMO RUSSO, *Dis-eguaglianza e concorrenza: la prospettiva della sussidiarietà economica*, in M. DELLA MORTE (a cura di), *La dis-eguaglianza*, cit., pp. 273-274, il quale prosegue osservando che «la nozione di sussidiarietà riguardo alle libertà economiche si riferisce ad un'articolazione della forma di Stato, caratterizzata dalla recessività dell'intervento pubblico in economia, a fronte del riconoscimento di una competenza generale e, in qualche modo, prioritaria, del privato» (p. 274).



propria ragion d'essere a condizione che insieme ed a fianco dello Stato la realizzazione dell'uguaglianza sostanziale e l'erogazione dei servizi pubblici siano demandati anche all'azione dei privati, che, proprio a causa della scarsità delle risorse finanziarie pubbliche, devono poter agire in via sussidiaria rispetto all'azione dei pubblici poteri<sup>113</sup>.

Ma non pare affatto che la soluzione *de qua* debba andare esente da critiche.

Innanzitutto alcuni commentatori sostengono la tesi secondo la quale i diritti sociali devono essere soddisfatti attraverso prestazioni pubbliche<sup>114</sup> o comunque la tesi secondo cui l'attore pubblico «non è più il monopolista della erogazione... [ma] resta comunque insostituibile con riguardo alle esigenze di universalità, con riguardo alle linee guida degli interventi, con riguardo al controllo sulla qualità dei servizi»<sup>115</sup> perché «non è proponibile l'idea che la sussidiarietà orizzontale... venga condotta in una posizione di preminenza assoluta, pervadendo il sistema»<sup>116</sup>. A questo proposito parte della dottrina ha rilevato, tuttavia, che comunque il principio di sussidiarietà conferisce copertura costituzionale a tutte le iniziative promosse dai soggetti privati per lo svolgimento, congiuntamente e non in concorrenza con le Istituzioni della Repubblica o quali semplici agenti di queste ultime, di determinate attività che contribuiscono all'inveramento dei valori costituzionali<sup>117</sup>.

---

<sup>113</sup> In questi termini si esprime F. SALMONI, *Riflessioni minime sul concetto di Stato sociale*, cit., pp. 49-52. Sul principio di sussidiarietà orizzontale cfr., fra i molti, perlomeno G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, I, Napoli, 2005, p. 177 ss.; L. GRIMALDI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Bari, 2006; Q. CAMERLENGO, *sub art. 118*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 2333 ss.; D. DONATI, *La sussidiarietà orizzontale da principio a modello: dinamiche, limiti e ruolo della concorrenza*, in D. DONATI – A. PACI (a cura di), *Sussidiarietà e concorrenza. Una nuova prospettiva per la gestione dei beni comuni*, Bologna, 2010, 199 ss.; da ultimo, L. GORI, *La disciplina del volontariato individuale, ovvero dell'applicazione diretta dell'art. 118, ultimo comma, Cost.*, in *Rivista AIC*, 1/2018, pp. 5-7.

<sup>114</sup> Cfr. C. PINELLI, *I rapporti economico-sociali fra Costituzione e Trattati europei*, in C. PINELLI – T. TREU (a cura di), *La Costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010, pp. 24-25; anche per C. MARCHESE (a cura di), *Corte costituzionale - Servizio studi. Diritti sociali e vincoli di bilancio*, in *CorteCostituzionale*, 2014, p. 28, «l'affermarsi di un simile principio [di sussidiarietà orizzontale]... non deve condurre ad un ruolo meramente passivo del soggetto pubblico».

<sup>115</sup> G. RAZZANO, *Lo "statuto" costituzionale dei diritti sociali*, cit., pp. 67-68; a giudizio di B. DI GIACOMO RUSSO, *Il valore della solidarietà. Origine e attualità*, Roma, 2015, pp. 120-21, il principio di sussidiarietà «si compone di un duplice aspetto che riflette le due fondamentali esigenze, ossia il riconoscimento del diritto all'azione del singolo e dei gruppi sociali, e l'obiettivo del conseguimento dell'interesse generale, concetto moderno del bene comune. Il primo – di accezione negativa – comporta che lo Stato non debba impedire agli individui o alle formazioni sociali di compiere le proprie attività sia quando rispondano all'interesse particolare sia quando realizzino l'interesse generale. Il secondo – di accezione positiva – comporta che ogni autorità ha il compito di incentivare, di sostenere e, da ultimo, se necessario, di supplire ai bisogni dei soggetti incapaci. Lo Stato è responsabile e garante della concretizzazione dell'interesse generale. Ma non ne è il solo attore. La società civile concorre, in una misura che varia a seconda del tempo e del luogo, alla realizzazione dei compiti d'interesse generale attraverso le proprie azioni» (cfr. anche ID., *Dis-uguaglianza e concorrenza*, cit., pp. 278-279).

<sup>116</sup> S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *federalismi.it*, 5/2006, p. 27.

<sup>117</sup> Così, da ultimo, L. GORI, *La disciplina del volontariato individuale, ovvero dell'applicazione diretta dell'art. 118, ultimo comma, Cost.*, cit., p. 6, nonché già L. GRIMALDI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, cit., p. 183, secondo cui il principio di sussidiarietà prescrive «una sinergia tra pubblico e privato

Tuttavia, a parte ciò, una constatazione sembra difficilmente eludibile, a proposito del principio di sussidiarietà orizzontale, da intendersi come quel criterio in base al quale un tipo di azione, o una specifica azione, spetta prioritariamente ad un determinato soggetto di livello inferiore rispetto ad un altro e può essere svolto in tutto o in parte da un altro soggetto, al posto o ad integrazione del primo. Questo principio funziona se e solo se «il risultato di tale sostituzione è migliore (o si prevede migliore) di quello che si avrebbe o si è avuto senza tale sostituzione»<sup>118</sup> o quanto meno solo ed esclusivamente se «si dimostra che i poteri pubblici non possono svolgere quelle stesse attività di interesse generale meglio di quanto siano in grado di fare i cittadini»<sup>119</sup> singoli o associati che siano.

Non solo, ma la concretizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale mediante il *favor* verso le organizzazioni della società civile disponibili all'assunzione dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale non può costituire sempre ed in ogni caso una risposta adeguata alla crisi del *welfare*: se è certamente corrispondente al vero che l'apporto delle associazioni *no profit* può risultare significativo nei campi dell'assistenza e della sanità, vi sono settori, quali la sicurezza e l'amministrazione della giustizia, in cui sembra tuttavia difficile avviare la ridefinizione del "pubblico" in chiave meramente regolativa o mediante modalità che non prevedano l'organizzazione e la gestione diretta delle attività<sup>120</sup>.

A questo proposito si è portato l'esempio della norma che, nel decreto "cresci Italia" sulle liberalizzazioni (art. 43, d. l. n. 1/2012, conv. in l. n. 27/2012) "al fine di realizzare gli interventi necessari a fronteggiare la grave situazione di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento delle carceri", consente per la prima volta di estendere le regole della "finanza di progetto" per la costruzione di nuove strutture di detenzione, di modo che, per "assicurare il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'investimento al concessionario è riconosciuta, a titolo di prezzo, una tariffa per la gestione dell'infrastruttura e dei servizi connessi, a esclusione della custodia, le cui modalità sono definite al

---

fondata su di un rapporto di costante compartecipazione e collaborazione reciproca» e non un rapporto competitivo o di alternative.

<sup>118</sup> G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 2002, pp. 11 e 14.

<sup>119</sup> G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 30; in senso – se non si è male inteso – contrario cfr. F. SALMONI, *Riflessioni minime sul concetto di Stato sociale*, cit., p. 51, secondo la quale, «poiché, in questo determinato momento storico..., i pubblici poteri sembrano non avere più la capacità di garantire e tutelare i diritti sociali con la stessa intensità con la quale lo hanno fatto sino a qualche anno addietro, la tesi che l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale è voluta e sostenuta da coloro che si oppongono al principio di eguaglianza sostanziale perde significativamente la propria forza argomentativa».

<sup>120</sup> Da ultimo G. RIVOCCHI, *sub art. 118*, in F. CLEMENTI – L. CUOCOLO – F. ROSA – G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana*, cit., p. 371, enfatizza la distinzione fra prestazioni volte a soddisfare la soglia minima delle esigenze basilari dei singoli cittadini – per le quali la necessità di garantire l'eguaglianza sostanziale e i diritti sociali rende difficile l'arretramento delle istituzioni pubbliche – e quelle soggette all'economia di mercato, maggiormente disponibili alle dinamiche della disposizione di cui all'art. 118, ult. comma Cost., osservando peraltro in conclusione la difficile giustiziabilità di tale articolo costituzionale, non evocato mai autonomamente, ma sempre unitamente alla sussidiarietà verticale.

momento dell'approvazione del progetto”: in questo caso «l'evocazione dell'intervento del privato si riferisce all'imprenditore *tout court*, il che suona preoccupante»<sup>121</sup>.

#### 4. Una proposta di soluzione per un universalismo selettivo temperato

Una volta scartate, perlomeno nella loro assolutezza, le soluzioni finora contemplate come praticabili, pare allora possibile avanzare una soluzione alternativa al modello dell'universalismo selettivo nella sua forma più rigorosa.

Si muove dalla constatazione che la limitatezza delle risorse disponibili, in assenza di soluzioni “terze”, impone la necessità di operare delle scelte nella destinazione dei mezzi economici, scelte oltretutto sulla cui opportunità la Corte costituzionale stessa si dichiara “impotente” ad intervenire se non nel caso sia oltrepassato il “limite” della ragionevolezza: in tale prospettiva i cittadini facenti parte delle fasce sociali più deboli, e ancora di più i non cittadini, risultano frequentemente esclusi dal beneficio dei diritti, soprattutto di quelli sociali, con la prospettiva finale secondo cui i poveri si impoveriscono sempre di più mentre i ricchi, dal canto loro, diventano sempre più tali.

Si osserva allora che «una strategia basata sul solo contenimento dei costi e sulla razionalizzazione della spesa sarebbe votata al sicuro insuccesso. In altri termini, se si pensa di far dipendere il soddisfacimento dei bisogni di welfare dei cittadini di una società che progredisce dalle risorse che l'ente pubblico riesce a mettere in campo con la tassazione, sia pure fortemente progressiva, l'esito finale non potrà che essere l'abbandono dell'universalismo in favore di programmi di tipo selettivistico»<sup>122</sup>: occorre quindi individuare «soluzioni in grado di consentire il mantenimento di livelli di *welfare* adeguati senza abbandonare la prospettiva di accessi a carattere universalistico»<sup>123</sup>.

Nell'ottica di mantenere i sistemi di *welfare* finalizzati ad una garanzia il più possibile ampia dei diritti e perciò dei servizi tesi a garantirli e, al contempo, di alleggerire il carico economico del costo dei servizi sulla spesa pubblica, la proposta che viene avanzata è quella di collegare, mediante una previsione legislativa da attuare ed articolare in via amministrativa, «l'erogazione di una prestazione resa dal sistema integrato (nelle varie forme di integrazione pubblico-privato possibili) e tesa a garantire un diritto sociale, ad una “attivazione”, nei termini di un impegno sociale a vantaggio della collettività, da parte del soggetto destinatario della prestazione stessa»<sup>124</sup>.

---

<sup>121</sup> C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., p. 13.

<sup>122</sup> Così S. ZAMAGNI, *Economia civile e nuovo welfare*, in [ItalianiEuropei](#), 2011, il quale sembra riferire le sue argomentazioni ai modelli di selettivismo esasperato nei termini in cui se ne è discusso in questo scritto.

<sup>123</sup> E. ROSSI, *La sostenibilità del welfare al tempo della crisi. Una proposta*, in *Diritto e società*, 2014, p. 10.

<sup>124</sup> E. ROSSI, *La sostenibilità*, op. cit., p. 11.

Più in particolare, si precisa che colui o colei cui viene chiesta una controprestazione<sup>125</sup> non sarebbe tenuto a prestare un'attività che corrisponda al costo (*in primis* economico) della prestazione ricevuta, ma piuttosto potrebbe essere tenuto a fornire una prestazione corrispondente alle proprie possibilità sulla base di un progetto che giocoforza deve essere pensato come personalizzato e concordato<sup>126</sup>; che si dovrebbe far riferimento non certo a prestazioni in denaro (che sarebbero comprensibili solo in termini di partecipazione al costo del servizio), ma in attività a vantaggio della collettività come quelle di pubblica utilità<sup>127</sup>; che, qualora il soggetto coinvolto non adempisse alla prestazione allo stesso richiesta, una volta esclusa la soluzione di prevedere sanzioni anche di carattere pecuniario a causa della situazione di chi si trovi in condizione di richiedere una prestazione sociale, si dovrebbe pensare all'impossibilità di continuare ad usufruire del servizio in questione<sup>128</sup>. Questo sempre a condizione che si tratti di servizi che abbiano la caratteristica della continuità nel tempo e nei confronti dei quali, pertanto, il mancato adempimento della prestazione richiesta possa comportare quale effetto l'impossibilità di continuare ad usufruire del servizio in questione.

La proposta pare lodevole e nei suoi fondamenti di base suscettibile di accoglimento, nonostante alcune "pecche" che sono state ritenute ad essa imputabili e delle quali non si può non dar conto.

Si veda il perché a detta di alcuni.

La prima è che essa non può riguardare tutti i diritti sociali perché alcuni inevitabilmente non sopportano l'apposizione di condizioni di sorta ma devono esser garantiti sempre e comunque nella loro interezza, se solo si pensa al diritto alla salute.

La seconda è che in ogni caso le prestazioni non possono essere configurate dalla legge alla stregua di una condizione per usufruire del servizio laddove questo sia finalizzato alla garanzia di un "livello essenziale del diritto", ragion per cui si deve immaginare una condizione che non vada a intaccare il nucleo essenziale dei diritti fondamentali e che si colleghi invece alla parte non essenziale del diritto oppure che riguardi diritti non fondamentali<sup>129</sup>.

---

<sup>125</sup> Utilizza esplicitamente questo termine in luogo di quello di corrispettivo, trattandosi non di un *dare* ma di un *facere*, A. IANNUZZI, *La garanzia dei diritti sociali fra ipotesi di "nuovi doveri" e richieste di assunzione di maggiori responsabilità individuali. Riflessioni sul Welfare generativo e sulla comunicazione dei costi delle prestazioni sanitarie*, in *Diritto e società*, 2014, p. 55.

<sup>126</sup> In tal senso cfr. sempre E. ROSSI, *La sostenibilità*, *op. ult. cit.*, pp. 11-12.

<sup>127</sup> Cfr. E. ROSSI, *La sostenibilità*, *op. ult. cit.*, pp. 12-13.

<sup>128</sup> Cfr. ancora E. ROSSI, *La sostenibilità*, *op. ult. cit.*, p. 12.

<sup>129</sup> Cfr. in tal senso anche A. IANNUZZI, *La garanzia dei diritti sociali*, *cit.*, pp. 55 e 57, il quale osserva anche che l'esclusione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali dall'area di efficacia della proposta, evocando la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia (art. 117, comma 2, lett. m)), «sembra spingere l'area di operatività di questa innovazione legislativa massimamente sul versante dell'ordinamento regionale...» (p. 58).

La terza infine è che desta perplessità in una visione autenticamente solidaristica «l'idea stessa di una prestazione corrispettiva richiedibile – una sorta di “pagamento” della prestazione ricevuta, da realizzarsi mediante lo svolgimento di un'attività obbligatoria –...»<sup>130</sup>: infatti la solidarietà «o è spontanea o non è: pensare ad una solidarietà “imposta”... potrebbe significare “agganciarla” ad un eventuale tornaconto personale, che finirebbe per snaturarne le sue reali intenzioni di beneficio verso la società, perdendo in questo modo quella connotazione altruista che la dovrebbe caratterizzare in maniera autentica»<sup>131</sup>. Sotto quest'ultimo profilo è stato allora prospettato un *Welfare* a prestazioni, sì, corrispettive, ma connotato nel senso della volontarietà, per cui l'erogazione del diritto sociale non dovrebbe essere necessariamente condizionata alla pretesa di un corrispettivo, se l'ordinamento offre al soggetto l'opportunità di contribuire positivamente allo sviluppo della solidarietà sociale<sup>132</sup>.

A dire il vero, delle tre critiche cui la tesi può essere sottoposta, le prime due sembrano senz'altro cogliere nel segno e dunque sul loro accoglimento *nulla quaestio*; la terza, invece, pare la meno convincente.

Sotto quest'ultimo profilo è ben vero che il problema dev'essere impostato nel senso di stabilire se ed in che misura l'imposizione di un dovere o di un obbligo possa collegarsi, quasi in un rapporto di dare-avere, con la previsione di una prestazione inerente un diritto; è altrettanto vero che la soluzione di tale problema deve essere orientata nel senso che, se la solidarietà riguarda tutti e giustifica per tutti la previsione di doveri, essa non può essere imposta a chi si trovi in condizione di ricevere una prestazione per vedersi garantito un proprio diritto<sup>133</sup>. È anche vero, però, che, benché il principio di solidarietà

<sup>130</sup> C. COLAPIETRO, *Alla ricerca di un Welfare State “sostenibile”*, cit., p. 40.

<sup>131</sup> C. COLAPIETRO, *Alla ricerca di un Welfare State “sostenibile”*, op. cit., pp. 40-41, il quale conclude che suscita dubbi l'idea di una imposizione del corrispettivo sia pure limitatamente a taluni diritti sociali non essenziali soprattutto se si ragiona sulle conseguenze del mancato adempimento «in quanto è evidente che si pongono problemi per coloro che non intendano assolutamente fornire contropartite (per i motivi più disparati, magari anche solo di autoemarginazione o protesta verso la società) qualora fosse necessario andare oltre i livelli essenziali, per i quali occorrerebbe, a questo punto, una definizione legislativa assolutamente stringente e fuori da ogni possibile equivoco» (p. 41).

<sup>132</sup> Nota C. COLAPIETRO, *Alla ricerca di un Welfare State “sostenibile”*, op. ult. cit., p. 42, che la previsione della possibilità di un corrispettivo – sempre riferito a prestazioni non essenziali per il soggetto – potrebbe essere intesa come «un “riscatto sociale”, un'occasione di affrancamento dal bisogno e dalla logica meramente assistenziale, in favore di una valorizzazione della dignità della persona. La persona, per meglio dire, potrebbe beneficiare della possibilità di contribuire in altro modo e di ricambiare la prestazione sociale per non sentirsi un “peso sociale” o, peggio, un “costo sociale”»: l'Autore *ivi* in nota 70 osserva che «nel senso della proposta presentata da Emanuele Rossi si potrebbe prevedere una sorta di rete di agenzie di collocamento del benessere, nelle quali chiunque può mettere a disposizione la propria ricchezza, intesa in termini di tempo disponibile, capacità professionale, etc. Allo Stato verrebbe affidato il compito di gestire la rete di agenzie e l'organizzazione amministrativa per l'organizzazione efficiente delle risorse raccolte. In via normativa, i pubblici poteri potrebbero valutare di prevedere che, per determinate prestazioni di intervento sociale, il beneficiario sia “incentivato” a corrispondere un controvalore da investire nei settori di maggior bisogno».

<sup>133</sup> Sul punto cfr. E. ROSSI, *Prestazioni sociali con corrispettivo?*, cit., p. 10, il quale muove, sì, dall'assioma secondo cui nella prospettiva solidarista inscritta nella nostra Carta costituzionale sta senza dubbio la convinzione che agli appartenenti alla collettività ben possono essere imposti dei doveri a vantaggio del “bene comune”, punto sul quale

riguardi tutti i consociati, è possibile tuttavia prevedere modalità diverse di adempimento in relazione alle differenti situazioni soggettive: di conseguenza, non sembra «irragionevole ipotizzare una “restituzione” in termini di solidarietà... modulata e differenziata in ragione di quanto ciascuno “riceve” in termini di prestazioni. In tal senso è possibile concepire la solidarietà alla stregua di un corrispettivo, specie quando... la prestazione di solidarietà richiesta si combina con una finalità di miglior tutela del diritto proprio dello stesso soggetto interessato...»<sup>134</sup>.

Una critica potrebbe, tuttavia, essere mossa contro la tesi di cui si sta discorrendo: se, in riferimento al principio di solidarietà, è possibile prevedere modalità diverse di adempimento in relazione alle differenti situazioni soggettive, allora perché non poter arrivare a identificare – proprio in nome di una stretta applicazione del principio di solidarietà – il “concetto” di corrispettività con il principio dello scambio di equivalenti?

In altri termini, perché non arrivare ad intendere per “corrispettivo” una sorta di “pagamento della prestazione”, sia pure non attraverso un diretto trasferimento di denaro, ma mediante attività lavorativa o in ogni caso tramite un *facere*?

In questo senso colui al quale viene chiesta una prestazione potrebbe essere tenuto, pur se nell’ambito delle proprie possibilità, a prestare un’attività corrispondente al “costo” della prestazione ricevuta e dunque equivalente: laddove, poi, la prestazione non risultasse adempiuta, si potrebbero prevedere sanzioni, anche non necessariamente di tipo pecuniario, le quali si giustificerebbero proprio nella logica di una certa interpretazione del principio di solidarietà.

Questa soluzione così articolata sarebbe peraltro praticabile solo nei confronti di chi si trovi nelle possibilità, sulla base delle proprie capacità e qualifiche, di poter prestare un’attività corrispondente al “valore” della prestazione ricevuta.

Per colui il quale, invece, queste possibilità sussistano solo parzialmente potrebbe applicarsi la tesi che si è in precedenza ricordata: il soggetto non sarebbe tenuto a corrispondere una prestazione di pari “valore” a quella ricevuta, ma dovrebbe essere tenuto a fornire una prestazione corrispondente alle proprie possibilità sulla base di un progetto personalizzato e concordato.

Qualora, infine, a causa di particolari situazioni – quali, ad esempio, impossibilità fisiche oppure gravi situazioni familiari ostative – il soggetto destinatario della prestazione non fosse nelle condizioni di poter

---

«non vi sono dubbi, e probabilmente a questa conclusione si potrebbe giungere anche in ordinamenti costituzionali che, in ipotesi, non facessero esplicito riconoscimento al principio di solidarietà», ma rileva anche, al contempo, che «la solidarietà non può riguardare soltanto i disabili o i non autosufficienti o i poveri e così via, ed essere ignorata da coloro che sono in buone condizioni fisiche, economiche e sociali: sarebbe un’evidente contraddizione che ci porterebbe diritti ad infauste esperienze storiche».

<sup>134</sup> E. ROSSI, *Prestazioni sociali con corrispettivo?*, *op. cit.*, 15-16.

fornire alcuna prestazione, allora tale prestazione dovrebbe essere fornita pur in assenza di alcuna controprestazione.

La tesi ora esposta ha il merito di allargare ad un maggior numero di soggetti l'accesso alle prestazioni, producendo così un più equilibrato bilanciamento tra le risorse e i soggetti che ne beneficiano, e, in ultima istanza, dunque di indurre a «discutere di come agire per risparmiare ad ogni membro di questa società, potenzialmente esposto al rischio di trovarsi in una situazione di necessità, lo sconforto della solitudine e dell'abbandono e, non meno importante, è sottrarlo alla sensazione di costituire un peso per il resto della collettività»<sup>135</sup>.

In questo modo si può forse propugnare l'idea non peregrina che sia praticabile e possibile un modello di universalismo selettivo temperato, il quale potrebbe essere preso in considerazione con riferimento agli interventi normativi statali e regionali che sempre più adottano in generale il modello dell'universalismo selettivo.

Per concludere è doveroso specificare che, affinché si realizzi davvero questo universalismo cosiddetto temperato, è probabilmente necessario, oltre che adottare le linee portanti della proposta di cui abbiamo discusso poco sopra, optare per modelli che non consistano in misure assistenziali di tipo squisitamente categoriale ma che contengano, anzi, dentro una ragionevole misura le selezioni effettuate, prendendo in considerazione la povertà in sé e per sé. Ad esempio, pare del tutto sconsigliabile fare riferimento a selezioni basate sul criterio della residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo<sup>136</sup> o del possesso della cittadinanza italiana o anche sulla base dell'età e dei carichi familiari.

Un'ultima considerazione sembra imporsi con riguardo al concetto di povertà di cui si è più volte discusso.

Quando si discorre di povertà, infatti, non si può non considerare la correlazione di questo concetto con altri concetti che dallo stesso devono essere ben distinti.

Più in particolare, anche il soggetto non povero, in determinate situazioni, potrebbe trovarsi nella situazione di impossibilità – relativa – di farvi fronte.

La stessa Costituzione, difatti, all'art. 24, comma 3 assicura ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e per difendersi davanti ad ogni giurisdizione. Differentemente dai concetti di povertà o di indigenza previsti da altre disposizioni costituzionali, quello dello stato di non abbienza è un concetto non assoluto, bensì relativo<sup>137</sup>, nel senso che non è possibile fissare una soglia determinata al di sotto della

---

<sup>135</sup> C. COLAPIETRO, *Alla ricerca di un Welfare State "sostenibile"*, cit., pp. 41-42.

<sup>136</sup> Cfr., volendo, per ulteriori ragguagli A. BONOMI, *Brevi osservazioni sul "Reddito di Dignità"*, cit., p. 9.

<sup>137</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *L'art. 24, 3° comma, della Costituzione e le vigenti disposizioni sul gratuito patrocinio*, in *Foro it.*, 1967, V, p. 1 ss., p. 6; R.G. RODIO, *Difesa giudiziaria e ordinamento costituzionale*, cit., pp. 40-41, il quale osserva che «lo stato di non abbienza non può... essere presuntivamente accertato in relazione a limiti teorici ed astrattamente



quale si debba essere considerati non abbienti e superata la quale si sia invece abbienti, ma tale *status* deve essere valutato caso per caso in riferimento all'impegno necessario per lo svolgimento dell'attività processuale.

Com'è stato ben detto<sup>138</sup>, ad esempio un dipendente potrebbe essere abbiente in relazione alla proposizione di un ordinario giudizio in materia di lavoro, ma lo stesso potrebbe non essere più considerato tale qualora il giudizio da instaurare coinvolgesse società multinazionali con sedi all'estero, con conseguente aggravio di procedure e anche pertanto di costi.

In questo senso si può discorrere di relatività degli stati di bisogno come di quella situazione, del tutto appunto relativa, di un soggetto che povero non è ma che in certi, concreti frangenti può trovarsi nella situazione poco sopra esposta: di questa situazione il legislatore, regionale e statale, dovrebbe tenere conto nel momento in cui si appresta a realizzare l'universalismo selettivo temperato di cui si è parlato in precedenza.

---

prefissati, ma dovrebbe più correttamente essere dichiarato ogni qualvolta si accerti l'esistenza di uno squilibrio nel rapporto tra le potenzialità economiche del soggetto e l'impegno finanziario richiesto dalla partecipazione al giudizio, indipendentemente dalla semplice valutazione della capacità patrimoniale svincolata da ogni raffronto con i costi, i tempi e la complessità del processo necessario per la tutela della situazione giuridica soggettiva lesa. In sostanza, nella prospettiva costituzionale appare corretto individuare lo stato di non abbienza come espressione di un rapporto (tra possibilità economiche soggettive ed impegno richiesto per l'instaurazione o partecipazione al procedimento giurisdizionale) e non come mero risultato di un accertamento patrimoniale».

<sup>138</sup> Cfr., da ultimo, R.G. RODIO, *Costi processuali, accesso alla giustizia e diritto di difesa: la Corte costituzionale nuovamente chiamata a pronunciarsi sul contributo unificato*, in [DirittiFondamentali](#), 2/2017, p. 19.