

# UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI VERONA

*DIPARTIMENTO DI*

*SCIENZE GIURIDICHE*

*SCUOLA DI DOTTORATO DI*

*SCIENZE GIURIDICHE E ECONOMICHE*

*DOTTORATO DI RICERCA IN*

*DIRITTI FONDAMENTALI E DEMOCRAZIA COSTITUZIONALE GLOBALE*

CICLO /ANNO (1° anno d'Iscrizione) XXIX/2014

TITOLO DELLA TESI DI DOTTORATO

STATO SOCIALE E CRISI ECONOMICA  
L'ANCORA DELLA RESPONSABILITÀ

---

S.S.D. IUS/08

Coordinatore: Prof.ssa Maria Caterina Baruffi

Tutor: Prof. Giovanni Guiglia

Dottorando: Dott. Giacomo Bertolissi



*A mamma, papà e Giulia: il mio dono più grande.*



## Presentazione

Lo Stato sociale è – probabilmente – la più nobile ed evoluta tra le istituzioni realizzate dall'uomo. Ha raggiunto il vertice in Europa e in Italia vincendo la resistenza di quanti avrebbero preferito, alla cooperazione e alla solidarietà, la competizione e la libertà. Certo è che, attualmente, ci si interroga sulla sua sostenibilità: soprattutto, dopo gli eventi drammatici del biennio 2007-2008, che si sono ripercossi fino ad oggi soprattutto sulle popolazioni più vulnerabili.

La scelta di analizzare i problemi afferenti la sostenibilità della forma di Stato sociale in tempi di crisi economica è stata determinata, in primo luogo, da uno spiccato interesse per i temi riguardanti i diritti sociali e per l'obiettivo che si propongono di perseguire: tutti riconducibili al principio d'eguaglianza sostanziale. Quindi, in ragione del fatto che sono i giovani i più colpiti da un evidente cedimento del sistema. Negli ultimi anni, centinaia di migliaia di essi hanno abbandonato il Paese in cerca di fortuna e le mie esperienze di studio all'estero mi hanno fatto toccare con mano le difficoltà, a volte quasi insormontabili, che si debbono affrontare per sopravvivere. Si è soliti dire che i giovani rappresentano il futuro. Tuttavia, le politiche economiche, che si sono susseguite l'una all'altra, si sono occupate del problema più a parole che con i fatti.

Il più delle volte, le analisi giuridiche ed economiche, che hanno preso in considerazione la crisi e i suoi effetti, si sono concentrate sul ruolo del legislatore, inevitabilmente alle prese con i problemi della famiglia, della salute, dell'istruzione, del lavoro e con le relative tutele. Tutele che si possono assicurare unicamente se le risorse disponibili sono adeguate e non già, come ora accade, insufficienti. Ed esse sono tali per varie ragioni, ma anche perché la fedeltà fiscale lascia a desiderare e lo sperpero del denaro pubblico supera, di gran lunga, i livelli di ciò che si può considerare fisiologico.

Non ci sarà però soluzione, se ci si limiterà a contrapporre tra loro le istanze dei cittadini e le decisioni dei supremi organi dello Stato. Il principale criterio da seguire, secondo quanto ho cercato di mettere in evidenza in questo

studio, sta nella affermazione, in concreto, del principio di responsabilità, nei termini indicati, quanto alla persona umana, dall'art. 2 Cost. (solidarietà) e, quanto alla Repubblica, dall'art. 3, 2° co., Cost. (eguaglianza sostanziale).

La salvezza e la continuità, anche se in forme aggiornate e diverse, del nostro Stato sociale, in particolare, riguardano l'insieme della popolazione, senza distinzioni di sorta, e devono coinvolgere responsabilmente tutti, in specie rappresentanti e rappresentati. Più in generale, governanti e governati, sulla base di ciò che stabilisce la Costituzione, che è, in ogni caso, anche un "patto reciprocamente obbligante" le generazioni tra loro.

## **Abstract**

The welfare state was created and primarily developed in Europe. In Italy, it reached its maturity with the issuing of the 1948 Republican Constitution. Its founding principles of solidarity and equality are found in Articles 2 and 3, permeating major social subjects such as family, education, work, and health care. The latter has become an increasingly relevant topic and its analysis is essential in order to better understand the key ideas behind the welfare state system.

Following the aftermaths of the 2007-2008 economic crisis, it became evident that the future of the welfare state should be reconsidered not as a temporary emergency, but as an opportunity for structural change. To achieve this, it is critical to obtain adequate and sufficient resources. However, who should remain accountable for determining whether these resources are adequate? It is often argued that the solution to this conflict should be found within the relationship between the governing and the governed. Nevertheless, this relationship has proven to be inefficient. It should instead be based on a mutual support process where citizens fulfill their obligation to pay taxes and the government in turn, efficiently allocates public resources.

The premises of the above proposal are based on a reinterpretation of Articles 2, 3, 53, 81 and 97 of the Constitution on the principle of responsibility – true advocate of the welfare state – which was also incorporated into the health care system of the United States through the Obama Health Care Reform.

## **INDICE**

### **I. ECONOMIA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI**

1. I termini del problema
2. Il c.d. metodo giuridico
3. L'indifferenza del diritto nei riguardi delle trasformazioni economiche e sociali
4. L'assolutizzazione dei diritti e dei doveri secondo una concezione metastorica delle istituzioni
5. Il diritto come esperienza
6. Le trasformazioni economiche, sociali e istituzionali
7. La forma di Stato di diritto e sociale
8. I caratteri dello Stato costituzionale contemporaneo
9. La riforma costituzionale del 2012

### **II. STATO SOCIALE E SVILUPPO ECONOMICO**

1. Una precisazione
2. Un breve sguardo al passato: (a) l'assistenza sociale e lo Statuto Albertino
3. Segue: (b) la Costituzione del 1948
4. I diritti sociali: (a) la loro forza normativa
5. Segue: (b) le loro originarie qualificazioni
6. Segue: (c) i più recenti sviluppi
7. Il settore emblematico della tutela della salute
8. Le tappe che hanno condotto: (a) all'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale
9. Segue: (b) all'attribuzione di competenze alle Regioni
10. Il principio universalistico e l'attenuazione della gratuità
11. Uno sguardo d'insieme ad altri settori: istruzione, famiglia ed assistenza sociale



### **III. STATO SOCIALE E CRISI ECONOMICA**

1. Premessa
2. Il venir meno di certezze: il progresso economico si attenua
3. Il costo dei diritti
4. La crisi fiscale dello Stato
5. La crisi di un modello di sviluppo
6. L'art. 81 Cost. nella sua versione originaria
7. La lezione di Luigi Einaudi
8. La lezione keynesiana e i suoi fraintendimenti
9. Le determinazioni dell'Unione europea
10. L'art. 81 Cost. e la legge costituzionale n. 1/2012
11. Il pareggio di bilancio in alcuni ulteriori riflessi
12. L'art. 41 Cost.: iniziativa economica, utilità sociale e capacità contributiva

### **IV. ORDINAMENTO NORDAMERICANO E DIRITTI SOCIALI**

1. Criticità e comparazione
2. Il primato della libertà
3. Eccessi liberistici
4. Una significativa peculiarità
5. La Costituzione americana e i diritti sociali
6. L'incidenza delle trasformazioni sociali: le minoranze si fanno largo
7. L'emergere di nuove esigenze: prima di Obama, con Obama.
8. La riforma sanitaria statunitense e l'avallo della Corte suprema
9. La riforma a regime tra difficoltà di attuazione e provvedimenti del Presidente Trump
10. In che direzione stiamo andando

### **V. NELLA CRISI, OLTRE LA CRISI**

1. Tutele apparenti
2. Tutele effettive
3. Lo Stato sociale e taluni suoi caratteri costituzionali

4. Questione di giustizia: il ruolo del giudice
5. Questione di democrazia: il compito del legislatore
6. Un biennio drammatico – il 2007-2008 – e le sue implicazioni
7. Questione di partecipazione: i doveri del cittadino
8. Interesse individuale, interesse pubblico e bene comune
9. Il concorso alle spese pubbliche
10. La spesa pubblica e la sua razionalizzazione
11. La reciprocità nella fruizione dei diritti
12. Alcuni corollari
13. Nella crisi, oltre la crisi

## **BIBLIOGRAFIA**

## I.

### ECONOMIA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI

SOMMARIO: 1. I termini del problema. – 2. Il c.d. metodo giuridico. – 3. L'indifferenza del diritto nei riguardi delle trasformazioni economiche e sociali. – 4. L'assolutizzazione dei diritti e dei doveri secondo una concezione metastorica delle istituzioni. – 5. Il diritto come esperienza. – 6. Le trasformazioni economiche, sociali e istituzionali. – 7. La forma di Stato di diritto e sociale. – 8. I caratteri dello Stato costituzionale contemporaneo. – 9. La riforma costituzionale del 2012.

#### 1. *I termini del problema.*

Le difficoltà più gravi, dinanzi alle quali si può venire a trovare il giurista, sono quelle poste dalla transizione. Essa non coincide affatto con ciò che è disciplinabile, ad esempio, attraverso le disposizioni transitorie, dal momento che queste ultime normalmente si inseriscono all'interno di un ordinamento giuridico che coincide con un sistema coerente di disposizioni, collaudate, già in vigore da tempo, destinate a durare nel tempo. Quando la dinamica è relativa, per così dire fisiologica, l'ottica rimane ancorata – se è lecito un richiamo illuminante – alle *rationes*, vale a dire – sono le parole di Gino Gorla – ai “principi generali di un dato diritto positivo o di un insieme di diritti positivi come *ius commune*”<sup>1</sup>. Presupposto indefettibile è che l'ordinamento giuridico sia concepito, in teoria, come un sistema di norme<sup>2</sup> e sia, in concreto, un insieme articolato di “precis(e)

---

<sup>1</sup> G. GORLA, *I precedenti storici dell'art. 12 disp. prel. cod. civ.*, in *Diritto comparato e diritto comune europeo*, Giuffrè, Milano, 1981, 448.

<sup>2</sup> V., ad es., L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1998, 119, secondo cui “le fonti si risolvono nei fatti giuridici largamente intesi (comprensivi di atti e di fatti nel senso più

disposizion(i)” di legge: come ricorda, testualmente, l’art. 12, 2° co., delle disposizioni sulla legge in generale.

Invece, oggi, ci troviamo di fronte a una strutturale instabilità delle istituzioni, quale riflesso di una volatilità che divora e condiziona la società nel suo complesso. Discorrendo in proposito, c’è chi ha affermato che “la finanziarizzazione è un gigantesco progetto per generare denaro mediante denaro”<sup>3</sup>; inoltre, che “il capitalismo ha cominciato a vendere come merce un’entità immaginaria: il futuro”<sup>4</sup>. Del resto, “quando un elemento, in questo caso il denaro, fissa e condiziona lo stesso procedere della mente e degli affetti, diventa una monomania, una malattia grave che nessuno cura, anche perché non è inserita nei manuali delle terapie delle mente”; in queste circostanze, “il denaro diventa l’unico riferimento della propria esistenza e tutto il resto dovrà confrontarsi ed essere compatibile con i suoi principi”<sup>5</sup>. Anche per queste ragioni, si sostiene che è ormai conclusa l’esperienza del capitalismo, perché “la destinazione della tecnica al dominio [la finanza esasperata si è trasformata da strumento in fine, alimenta se stessa, senza alcuna connessione con un sistema di valori, cui appartiene pure l’economia reale, della quale si occupa la Costituzione: qualunque Costituzione] è la destinazione al ‘tramonto’ del capitalismo, della morale e dell’umanesimo cristiano o ‘laico’, della politica e di tutte le forze che oggi intendono servirsi della tecnica”<sup>6</sup>.

I concetti giuridici con cui ci si misura quotidianamente rappresentano il prodotto di una civiltà quanto meno in crisi<sup>7</sup>. Potrebbero equivalere ormai ai

---

stretto del termine), cui sia conferita dall’ordinamento giuridico, all’interno del quale ci si collochi, l’attitudine a porre diritto; e ciò, tanto in modo esplicito quanto per implicito, talora attribuendo a certi fatti il nome di fonti, talora trascurando di darne una definizione contestuale”. Del medesimo illustre costituzionalista, v. *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996, 17.

<sup>3</sup> L. GALLINO, *Il denaro, il debito e la doppia crisi spiegati ai nostri nipoti*, Einaudi, Torino, 2015, 35.

<sup>4</sup> L. GALLINO, *Il denaro*, cit., 35.

<sup>5</sup> V. ANDREOLI, *Il denaro in testa*, Rizzoli, Milano, 2011, 51.

<sup>6</sup> E. SEVERINO, *Capitalismo senza futuro*, Rizzoli, Milano, 2012.

<sup>7</sup> Se ne è occupato, ad es., Natalino Irti, del quale v., tra gli innumerevoli saggi, *Il salvagente della forma*, Laterza, Roma-Bari, 2007.

“trucioli di cui mi hanno imbottito il cranio da ragazzo” – di cui parlava Salvatore Satta<sup>8</sup> –, residuo di esperienze inadatte a proiettarsi nel futuro, con il quale si deve e si dovrà fare i conti. Ed è evidente che una simile premessa serve proprio a una messa a fuoco dei temi e dei problemi che riguardano lo *Stato sociale*, la cui ragion d'essere sta nelle Costituzioni del XX secolo: da rileggere e da ripensare.

In gioco – come è noto – viene la *sostenibilità*. Non è senza fondamento notare che la finanziarizzazione dell'economia, in un contesto di crisi strutturale, impone di riconsiderare le premesse di quella che appare una inesorabile decadenza, che potrebbe anche essere evitata. La questione la si può porre nei termini seguenti. Si afferma, da più parti<sup>9</sup>, che lo Stato sociale ha generato spese incompatibili con l'equilibrio di bilancio. Le dimensioni del debito pubblico lo provano, al di là di ogni dubbio. Tuttavia, la crisi del 2007-2008 ha indotto i governanti a fronteggiare fallimenti bancari di proporzioni enormi mediante l'utilizzo di risorse pubbliche<sup>10</sup>, che avrebbero potuto avere altra destinazione. Quanto all'Italia – per rimanere ai giorni nostri –, è risaputo che il ritardo con cui si è provveduto alla ricapitalizzazione di Monte dei Paschi di Siena ha finito per rendere la stessa progressivamente più onerosa per l'erario<sup>11</sup>, a causa della fuga

---

Quanto ai concetti giuridici, ne ha discusso, piuttosto di recente, V. ITALIA, *I concetti giuridici*, Giuffrè, Milano, 2010.

<sup>8</sup> S. SATTA, *Diritto processuale civile*, Cedam, Padova, 1967, VIII.

<sup>9</sup> V., ad es., *Il welfare state è ancora sostenibile?*, RBA, Milano, 2016, 115, là dove si sottolinea che “i suoi difensori affermano che promuove tanto la libertà quanto l'uguaglianza e che rafforza lo spirito imprenditoriale senza rinunciare alla sicurezza, combinando in giuste dosi mercato e intervento statale”.

<sup>10</sup> A.R. SORKIN, *Il crollo. Too big to fail*, Istituto Geografico De Agostini, Novara, 2010, *passim*.

<sup>11</sup> V., ad es., F. FUBINI, *La lunga partita per salvare Siena. Via al confronto tra la Germania e l'Europa*, in *Corriere della Sera*, 29 dicembre 2016, 3, nonché M. GALLUZZO, *L'ira di Palazzo Chigi e del Tesoro: poca trasparenza, risvolti politici*, *ivi*. Rinviare l'intervento a dopo la consultazione referendaria è stato, oggettivamente, un azzardo: infatti, “il No ha cancellato le speranze residue di investitori esteri e la Bce ha riportato la vicenda su parametri finanziari, prima che politici”. In questo senso – non sarà la verità, ma i rilievi critici vanno presi in seria considerazione – v., ad es., F. GIAVAZZI, *Le riforme per evitare la tutela*, in *Corriere della Sera*, 31 dicembre 2016, 1 e 29, nonché F. MENICHELLI, *Mps, quanti miliardi ci è costato rinviare la*

della clientela. È evidente, allora, che il problema della sostenibilità dello Stato sociale è questione che riguarda l’allocazione delle risorse, il loro impiego e la loro acquisizione attraverso la fiscalità.

L’apprezzamento, dal punto di vista giuridico, di questi elementi implica – nel senso di presuppone – un discorso sui valori e su ciò che la democrazia rappresenta alle soglie del XXI secolo<sup>12</sup>. L’ancora di salvezza – si ipotizza fin d’ora – è non una rinnovata disciplina formale delle responsabilità, ma l’affermazione in concreto del senso di responsabilità.

## 2. *Il c.d. metodo giuridico.*

Ancorché il riferimento a un sistema di valori, alla democrazia e al senso di responsabilità<sup>13</sup> si possa reputare una costante, riscontrabile nel dibattito quotidiano sulle istituzioni e sul loro sviluppo, nondimeno è doveroso osservare che la sua ricaduta, sull’analisi critica e sugli spunti ricostruttivi dell’indagine giuridica, può dar luogo ad equivoci. Infatti, un conto è partire dall’assunto, secondo cui la legge è tutto, un conto è concepire l’ordinamento come

---

*nazionalizzazione*, in *il Fatto Quotidiano*, 31 dicembre 2016, 6. Del resto, basta riflettere sulla circostanza per cui il differimento ha provocato l’esodo dei correntisti, con ulteriore decremento della capitalizzazione della banca, da ricapitalizzare con risorse sempre più cospicue. Pene tranti i richiami di F. CAMON, *L’epoca triste dell’incertezza blocca i giovani*, in *il mattino di Padova*, 31 dicembre 2016, 19.

<sup>12</sup> Di questi problemi si è occupato G. BAZOLI, *Finanza e democrazia*, lezione svolta nell’Aula Magna “Galileo Galilei” dell’Università di Padova il 13 ottobre 2016. Ha concluso dichiarando di credere che “il tanto celebrato ‘merito’ – invocato come principio da osservare nella valutazione della professionalità degli operatori e della produttività delle aziende – dovrebbe contemplare, accanto alla capacità di rendere efficienti e redditizie le aziende, anche quella di farsi i carico degli interessi generali delle comunità di riferimento, del contenimento degli squilibri economici e sociali, della tutela – sempre e comunque – della dignità umana. Valori di ordine etico, che confliggono con la dominante deriva utilitaristica” (ivi, 21 del dattiloscritto).

<sup>13</sup> Da intendersi nel senso reso esplicito da papa Francesco nell’enciclica *Laudato si’*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, 2015, dedicata alla “cura della casa comune”. Il testo si presta a una lettura laicissima, perché è rivolto “a tutti gli uomini di buona volontà” (ivi, 28).

un'istituzione, di cui l'insieme dei disposti normativi è una parte soltanto. In questo secondo caso, si dovrà ragionare non sottacendo il carattere storico-evolutivo della forma di Stato, da indagare alla luce di una serie complessa di riscontri, che chiamano in causa – ad esempio, quanto alla giustiziabilità – i tradizionali tre poteri dello Stato non isolatamente, ma congiuntamente.

Lo Stato sociale – almeno questo è fuori discussione – rappresenta lo sviluppo più coerente di due principi costituzionali fondamentali, quali sono i principi di solidarietà ed eguaglianza<sup>14</sup>. A motivo di quel che presuppongono, per essere intesi ed imposti, è lecito dubitare della loro compatibilità con l'insegnamento di chi ha affermato che “la dottrina pura del diritto è una teoria del diritto positivo [...] Essa, come teoria, vuole conoscere esclusivamente e unicamente il suo oggetto”<sup>15</sup>. È il medesimo – filosofo del diritto e teorico generale, di incomparabile notorietà e prestigio –, il quale ha ritenuto “che qualsiasi ordinamento, qualunque siano i diritti e i doveri che statuisce, ed in

---

<sup>14</sup> Eccone, per memoria, il testo. L'art. 2 Cost. stabilisce che “la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”. A sua volta, l'art. 3, 2° co., Cost. dispone che “è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”. Strumento indefettibile per la loro attuazione è il lavoro, fondamento della “Repubblica democratica”, come recita l'art. 1, 1° co., Cost. Repubblica, la quale – ai sensi dell'art. 4, 1° co., Cost. – “riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto”. Il 2° co. aggiunge – c'è pure chi tende a sottrarsi al lavoro – che “ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”.

Preso sul serio, questo aggregato di previsioni identifica le coordinate essenziali di ogni programma di governo. Ma v., in proposito, F. de BORTOLI, *Perché il lavoro dei nostri giovani non è (ancora) un caso nazionale*, in *Corriere della Sera*, 2 gennaio 2017, 1 e 27, il quale, nell'esordio, scrive: “Il lavoro dei giovani è stato al centro del messaggio di fine anno del capo dello Stato Sergio Mattarella e dell'omelia del *Te Deum* di papa Francesco [...] Ma, purtroppo, non è un'emergenza nazionale”. Se le cose stanno in questi termini, il declino dello Stato sociale è inarrestabile.

<sup>15</sup> H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Einaudi, Torino, 1967, 47.

particolare ogni ordinamento giuridico positivo, è conforme alla norma di giustizia del ‘*suum cuique*’ e quindi può essere ritenuto giusto”<sup>16</sup>.

Sotto questo profilo, l’ottica è quella della avalutatività<sup>17</sup>. Mentre, quanto all’idea di giustizia, “questo relativismo [...] appiattisce i vari contenuti del valore di giustizia in un’irreale sincronia, mentre, nella realtà storica, quei valori non coesistono, ma si succedono nel tempo, sia pur con inevitabili sovrapposizioni parziali”<sup>18</sup>. È di questa complessità che ci si deve occupare; complessità immersa nella storia e prodotto della storia, che mette in gioco ciò che la democrazia è stata, è e, verosimilmente, sarà. A proposito di quest’ultima, si è detto che “la democrazia, per quanto onorata possa apparire, è pur sempre cosa umana, cosa inventata dagli uomini; e, come tutte le cose inventate dagli uomini, ha, insieme con le luci, anche le sue ombre; o, per dirla in modo un po’ più addottrinato, le sue contraddizioni che l’uomo, per quanta buona volontà ci metta, non riuscirà mai a risolvere, perché tutto ciò che inventa e pratica è, come il suo autore, imperfetto e contraddittorio”<sup>19</sup>.

“Nello studio del diritto vigente prevaleva [- il discorso riguarda la facoltà di Giurisprudenza torinese degli anni Sessanta del secolo scorso, ma si può estendere a numerose altre facoltà giuridiche di allora e pure d’ora -] un certo formalismo concettualista e legalista che abituava, certo, al ragionamento rigoroso

---

<sup>16</sup> H. KELSEN, *Il problema della giustizia*, Einaudi, Torino, 1975, 18, il quale prosegue così: “Il suo significato storico consiste in questa funzione conservatrice. Il valore di giustizia che si fonda su questa norma coincide con il valore o con i valori che trovano fondamento nelle norme dell’ordinamento, e specialmente dell’ordinamento giuridico, che costituisce il presupposto della loro applicazione”.

<sup>17</sup> Come ricorda R. TREVES, *Prefazione a H. KELSEN, Lineamenti*, cit., 11 ss.

<sup>18</sup> Come nota M.G. LOSANO, *Introduzione a H. KELSEN, Il problema della giustizia*, cit., XXXII.

<sup>19</sup> R. MENEGHELLI, *Stato e democrazia visti dall’alto*, Cedam, Padova, 1999, 55. Pensatore raffinato e profondo, di lui Giuseppe Capograssi ha parlato in questi termini: “Ho trovato uno spirito di vera spontaneità e sincerità, un uomo nel quale il pensiero fiorisce fu o con la vita”, come ricorda E. OPOCHER, *Presentazione di R. MENEGHELLI, Note sparse sul diritto*, Cedam, Padova, 1988, X. Di quest’ultimo v., in particolare, *Analisi critica del concetto di validità giuridica*, Cedam, Padova, 1992; ID., *Frammenti di filosofia minima*, Giappichelli, Torino, 1993; ID., *Sotto il velo della convenzionalità*, Giappichelli, Torino, 1997.



dentro la selva delle norme giuridiche, ma, altrettanto certamente, faceva del diritto una scienza speculativa che oscurava i problemi delle sue dimensioni morali e pratiche”<sup>20</sup>. Sono impostazioni metodologiche di questo genere ad aver obbligato taluni a considerare lo Stato sociale come un dato assoluto, imm modificabile, destinato ad evolversi nel tempo in una direzione considerata, a torto, lineare rispetto al progresso: perché non condizionato e non condizionabile, in particolar modo dalle risorse disponibili.

### 3. *L'indifferenza del diritto nei riguardi delle trasformazioni economiche e sociali.*

Questo è l'angolo visuale di chi assegna al diritto positivo il dominio della realtà. Sennonché, quest'ultima agisce sul primo e il diritto come norma giuridica è, a sua volta, fattore che concorre a determinare la realtà. Per questo, l'angolo visuale deve permettere di guardare all'esperienza giuridica nel suo complesso, oltre che alle sue singole parti.

È un approccio largamente condiviso e, proprio per questo, non si può dire rappresenti una rarità. Tuttavia, molto spesso si tende a ragionare lasciando in disparte questo genere di considerazioni preliminari, per cui può rivelarsi opportuno ed utile richiamare l'insegnamento<sup>21</sup> di chi aiuta ad orientare il pensiero critico verso il cuore pulsante di ciò di cui ci si sta occupando.

L'esempio – illuminante – è tanto più significativo, in quanto la vicenda è sorta nel contesto di una crisi, che ha aspetti comuni con quella che il Paese sta attualmente vivendo. Tempo di transizione allora, tempo di transizione ora. Due momenti e due modelli istituzionali, economici e sociali a confronto. Due tesi contrapposte: la legge come volontà imperativa formale; la legge e la giustizia, da

---

<sup>20</sup> G. ZAGREBELSKY, *La virtù del dubbio*, intervista su *Etica e diritto*, a cura di G. Preterossi, Laterza, Roma-Bari, 2007, 20.

<sup>21</sup> Si tratta, più precisamente, di riflessioni di un giurista positivista, animato da un incompressibile senso di giustizia.

coordinare tra loro, per non dover pronunciare, a carico del debole, l'infausta espressione *dura lex, sed lex!*

Ricorda, dunque, Piero Calamandrei, riferendosi ad uno dei "casi più penosi della [sua] professione": "Si trattava di due figli naturali non riconosciuti, nati da un ricchissimo padre e da lui abbandonati in miseria, i quali, quando questi morì verso il 1940 lasciando tutta la sua cospicua sostanza immobiliare ai figli legittimi, dovettero iniziare contro di essi una causa per farsi liquidare quell'«assegno vitalizio» che l'art. 580 del codice civile attribuisce ai figli naturali 'in proporzione delle sostanze ereditarie e del numero e della qualità degli eredi'. La causa fu promossa nel 1941 quando lo scivolamento verso l'abisso della svalutazione era appena agli inizi; e durò dieci anni, nel corso dei quali la moneta si ridusse a un cinquantesimo del suo valore. Alla fine del processo la Corte d'Appello, ritenendo che ai prezzi d'oggi il patrimonio ereditario lasciato ai figli legittimi valesse qualcosa con mezzo miliardo, determinò l'assegno, in proporzione con questo valore d'oggi, in circa un milione all'anno per ciascuno dei due figli naturali: un assegno più che modesto, com'è facile intendere, di fronte al reddito odierno di un patrimonio così cospicuo. Ma gli eredi legittimi non si acquietarono: ricorsero in Cassazione, sostenendo che il credito dei figli naturali era un credito di valuta, non di valore, perché, quantunque liquidato solo nel 1951, era in realtà sorto come debito di danaro fino dal 1940, cioè fino dal momento dell'apertura della successione; e che, di conseguenza, a rigor di logica, doveva essere determinato in base ai prezzi di allora, non in base a quelli d'oggi. In quella udienza il p.m., un valoroso magistrato oggi presidente di una delle nostre Corti d'appello, concluse per il rigetto del ricorso (cioè a favore dei figli naturali), con queste parole: 'Qui la logica giuridica porterebbe a conseguenze assurde, alle quali la mia coscienza si ribella'. Ma la Corte di cassazione, la quale per la sua stessa struttura non può tener conto delle ragioni dell'equità ed è portata necessariamente a vedere in ogni caso una massima, scelse la via della logica: e riconobbe, partendo da premesse ormai consolidate, che il credito doveva ritenersi di valuta e non di valore, e che di conseguenza la liquidazione dell'assegno ai figli naturali doveva esser fatta secondo i valori monetari correnti *in die mortis*: con la conseguenza che a questi due sciagurati figli l'assegno vitalizio, su un patrimonio

che oggi vale mezzo miliardo, fu ridotto a qualcosa come ventimila lire l'anno per ciascuno. Una beffa. Errore della Cassazione? No: vittoria della logica giuridica: ma, forse, sconfitta della giustizia”<sup>22</sup>.

Una estrapolazione di brani soltanto avrebbe fatto venire meno, probabilmente, lo scopo perseguito, riprendendo un pensiero denso di implicazioni, con le quali ci si deve misurare. Tutto ciò consente di comprendere le premesse nascoste di teorizzazioni compatibili oppure no con sviluppi istituzionali, il cui esito finale potrebbe essere, se non corretto e guidato, mortale per la democrazia e per quel che essa, anche attualmente, rappresenta. Se in gioco c'è il futuro della forma dello Stato sociale, il suo venir meno, accompagnato dal dilatarsi delle diseguaglianze<sup>23</sup>, potrà dar luogo unicamente a trasformazioni incidenti pure sullo Stato di diritto: vale a dire, sulle regole che disciplinano le relazioni primarie intercorrenti tra cittadini e sistema di potere<sup>24</sup>. Il loro degrado è ascrivibile pure all'“abuso della logica giuridica, che si verifica quando il sillogismo, da strumento contingente atto a razionalizzare l'equità del caso singolo, pretende di diventare esso stesso una verità finale di carattere universale”<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> P. CALAMANDREI, *La funzione della giurisprudenza nel tempo presente*, ora in *Studi sul processo civile*, vol. VI, Cedam, Padova, 1957, 101-102.

<sup>23</sup> Si può reputare, ormai, una massima di esperienza, a tutti nota. In ogni caso, v. T. PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano, 2014, a proposito del quale v., ad es., *Dialogo Piketty-Boeri. Rifacciamo il capitale*, in *L'Espresso*, 9 ottobre 2014, 36 ss. Le questioni sono complesse e varie le letture che di esse si possono dare; ma è doveroso non trascurarle.

<sup>24</sup> Indipendentemente dalle tesi sostenute, è utile la lettura, ad es., di quanto ha scritto chi aveva previsto in anticipo quel che era sfuggito agli analisti più accreditati: v., infatti, A. SPANNAUS, *Perché vince Trump. La rivolta degli elettori e il futuro dell'America*, Mimesis, Milano, 2016, nonché M. FLOQUET, *Triste America. Il vero volto degli Stati Uniti*, Neri Pozza, Vicenza, 2016. Sul risvolto di copertina si legge che “i più ricchi, negli Stati Uniti, non sono l'1 ma lo 0,1 per cento della popolazione. Centosessantamila famiglie circa, che detengono da sole quasi un quarto della ricchezza nazionale. Una casta di nababbi che è unica al mondo, e ha equivalenti soltanto all'inizio del secolo scorso”. È doloroso notare che i nostri giovani sono costretti ad emigrare in questo Paese, il quale, ciò nonostante e nonostante mille altri limiti, dà comunque spazio al *merito*, come chi scrive ha avuto modo di constatare quale beneficiario di una borsa di studio e come allievo della Columbia Law School.

<sup>25</sup> P. CALAMANDREI, *La funzione della giurisprudenza*, cit., 101.

4. *L'assolutizzazione dei diritti e dei doveri secondo una concezione metastorica delle istituzioni.*

Lo Stato sociale presuppone che gli istituti che lo identificano e lo qualificano siano permeati dall'equità, in genere, e dell'equità sociale in specie. Ma l'una e l'altra possono essere concepite – come si è accennato – secondo ottiche diverse, se non addirittura contrapposte. Qui si può aggiungere qualcosa d'altro, senza alcuna particolare pretesa, con l'intento, peraltro, di rendere esplicito il punto di partenza, alla luce del quale offrire una dimostrazione argomentata dell'assunto, secondo cui discriminante sarà la declinazione corretta del senso di responsabilità, che deve trovare puntuale collocazione nelle leggi della Repubblica: da sottoporre a scrutinio non solo formalmente, ma pure sotto il profilo contenutistico.

In caso contrario, il ragionamento è destinato a rimanere astratto e, quindi, metastorico. Ciò potrà ingenerare equivoci, tali da indurre a ritenere ancora esistente e adeguato uno Stato sociale in crisi, perché non più in grado di assicurare, nei modi e nei tempi occorrenti, le tutele accordate dalla Costituzione. E il tradimento di quest'ultima non sarà censurabile tanto come violazione di disposizioni scritte, quanto come omissione di scelte che sono destinate a umiliare la dignità della persona, di cui parla espressamente l'art. 3, 1° co., Cost.

A che cosa si allude? A fatti verificatisi e riscontrabili, che è opportuno evitare che si realizzino ora e in futuro. Infatti, c'è stato chi, nominalisticamente parlando, ha concluso che “Stato di diritto nel senso obbiettivo della parola, è finalmente lo Stato Fascista, per il rafforzamento che esso viene a dare all'ordine giuridico, in linea etico-politica, mediante la reintegrazione dell'autorità di governo, presidio di ogni legalità e del sentimento dello Stato che è la fonte più alta di ogni legittimazione del diritto positivo”<sup>26</sup>. Altri – giuspubblicista insigne – ha aggiunto che “lo Stato fascista è nel senso più preciso e più *alto* Stato di diritto”<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> C. COSTAMAGNA, *Diritto pubblicofascista*, Utet, Torino, 1934, 37.

<sup>27</sup> D. DONATI, *Il Governo del Re nella classificazione delle forme di governo*, di cui si è occupato G. FALCON, *Scritti scelti*, Cedam, Padova, 2015, 61.

Questa conclusione dipende, evidentemente, dalla concezione di fondo, dalla quale si muove. Se il metodo di lavoro prescelto si preoccupa, innanzitutto, di porre in luce i capisaldi su cui si radicano le affermazioni conseguenti, è piuttosto agevole comprendere che alla ribalta viene l'eterno dilemma autorità-libertà, sistema di potere-persona. Dal primo punto di vista, rileva unicamente il comando impersonale e la legge è il tutto: imperativa, insindacabile, irresponsabile. Dal secondo punto di vista, la legge è una tra le fonti del diritto; va presa in esame non solo formalmente, ma anche nelle sue prescrizioni contenutistiche, a differenza di quel che insegnano le dottrine di matrice kelseniana<sup>28</sup>; assume un rilievo decisivo il contenuto, con la conseguenza – scontata – che vale il brocardo *ius quia iustum* e non, invece, *iustum quia ius*<sup>29</sup>. Del resto, se, in modo particolare nei momenti di crisi, come l'attuale<sup>30</sup>, non si affrontano i problemi nella loro drammatica concretezza, si finirà per comportarsi come don Ferrante dinanzi alla peste<sup>31</sup> oppure per seguire pratiche già gravemente

---

A proposito dei fraintendimenti di questa nozione, la cui genesi è kantiana, v. M. BERTOLISSI - R. MENEGHELLI, *Lezioni di diritto pubblico generale*, Giappichelli, Torino, 1996, 323 ss. Osservano, in particolare, che “l'idea che ogni azione dello Stato, inteso come persona giuridica sovrana, deve essere soggetta alle norme giuridiche positive [...] è in tutto e per tutto coerente con le premesse normativistiche”. I loro sostenitori “hanno, però, completamente travisato il senso del concetto originario di Stato di diritto, perché in questo era evidente che lo Stato era soggetto sì al diritto, ma al diritto universale, al diritto avente un preciso contenuto di libertà individuale”. Aggiungono, quindi: “Una volta ridotto il diritto universale al diritto positivo, dal momento che questo poteva essere fatto anche di norme liberticide, era inevitabile la conseguenza che si dovesse considerare Stato di diritto anche quello che non tutelava la libertà individuale. Questo spiega perché alcuni giuristi abbiano considerato Stato di diritto anche lo Stato fascista” (ivi, 326). Come si è visto poc'anzi.

<sup>28</sup> M.G. LOSANO, *Introduzione*, cit.

<sup>29</sup> V., al riguardo, i cenni dati *sub* 2, nonché, ancora, H. KELSEN, *Il problema della giustizia*, cit., *passim*.

<sup>30</sup> Nessuno sa quanto durerà. Si conviene sul fatto che non sia congiunturale, ma strutturale. Da ciò l'esigenza di interrogarsi sui relativi caratteri, che stanno incidendo sulle *regole del gioco* della democrazia.

<sup>31</sup> “*In rerum natura*”, diceva, ‘non ci son che due generi di cose: sostanze e accidenti; e se io provo che il contagio non può esser né l'uno l'altro, avrò provato che non esiste, che è una chimera [...]’: A. MANZONI, *I promessi sposi*, Bur, Milano, 2001, 786.

censurate: “i nostri costituzionalisti, invece di studiare la storia del paese in cui il popolo ha sostenuto lotte secolari per conquistarsi [le] libertà, hanno preferito dedurle dalle elencazioni filosofiche dei professori tedeschi di diritto pubblico, che erano pagati per legittimare sotto formule liberali il regime assolutistico”<sup>32</sup>.

In tempi di quiete, quando il mutamento degli assetti istituzionali è lento e i supremi organi dello Stato precedono, piuttosto che seguire a grande distanza, le trasformazioni economico-sociali, ancorarsi esclusivamente al sistema normativo può rappresentare la soluzione di ogni problema. Ci si dovrà occupare di fattispecie concrete e di fattispecie astratte; dell’interpretazione letterale e dei relativi caratteri; della natura generale, speciale oppure eccezionale delle norme; dell’analogia e dei suoi limiti ecc. Ma quando le trasformazioni sono continue, la legislazione instabile, i disposti nebulosi e contraddittori, incerta la prescrittività ecc.; allora, significa che è incerto il ruolo degli attori istituzionali, a rischio quello dei *cives*. L’interpretazione e le relative regole tradizionali lasciano il campo alla ragion d’essere di un dato istituto e alla sua ragionevolezza, che una autorevole dottrina ha creduto di poter spingersi fino al punto di reputarla “un cripto-controllo di giustizia”<sup>33</sup>. Lo Stato sociale e quel che lo caratterizza<sup>34</sup> diventano il banco di prova non di astrazioni generalizzanti, comprensive di elenchi di diritti descritti in ogni loro implicazione normativa, bensì di compatibilità istituzionali, che coinvolgono tutti coloro che vantano diritti oppure sono soggetti ad obblighi, il cui soddisfacimento passa attraverso una attenta ponderazione di quali sono i mezzi disponibili: finanziari e no. Sicché, il giudizio perde le caratteristiche del sillogismo e diviene ponderazione – bilanciamento – di esigenze diverse, nessuna delle quali può essere presa in esame nella prospettiva di una sua assolutizzazione. Le tutele sono intrinsecamente parziali, limitate, destinate a misurarsi con una pluralità di valori ed interessi, riferibili, contemporaneamente, alla società e al singolo.

---

<sup>32</sup> Antonio De Viti De Marco, cit. da S. CASSESE, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Donzelli, Roma, 1998, 55-56.

<sup>33</sup> A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, 115.

<sup>34</sup> Se ne parlerà *infra*.

## 5. *Il diritto come esperienza.*

Guardare al diritto come esperienza può essere scontato se non, addirittura, banale. Del resto, si può prescindere dall'esperienza? La risposta è no. Tuttavia, se si pone attenzione a quel che si è sostenuto proprio con riguardo allo Stato sociale – in particolare, in tema di diritto alla salute<sup>35</sup> –, si può convenire sul fatto che, almeno in passato, molti hanno preferito la strada degli assiomi, dando un risalto preminente alle parole: ad esempio, alla circostanza che l'art. 32, 1° co., Cost. qualifica “la salute come fondamentale diritto dell'individuo”. Se è fondamentale – si è detto –, non è in alcun modo condizionabile dall'esistenza o meno di risorse quantitativamente adeguate. Poi, però, si è dovuto venire a patti, in ragione del maturare di un debito pubblico enorme. Questo è un dato dell'esperienza: un dato istituzionale, con cui ha dovuto misurarsi la Corte costituzionale, bilanciando tra loro vantaggi degli uni e svantaggi degli altri: il contributo di solidarietà ha rappresentato uno dei più significativi ambiti per definire quale è il grado di sensibilità manifestato dalle generazioni mature nei confronti delle più giovani generazioni<sup>36</sup>.

Per l'appunto, questo può essere preso come banco di prova per rendere ancor più evidente e persuasivo quel che si sta esponendo. Se non se ne è consapevoli, il pericolo è di combinare confusamente insieme argomenti che sono stati elaborati alla luce di differenti premesse: a proposito delle quali, è bene ricordare che “nella stragrande maggioranza delle nostre decisioni, la logica entra in gioco solo *a partire da*, e *dopo*, una opzione iniziale che ha un fondamento non logico, che non si può dimostrare, ma in cui si può solo credere per la sua autoevidenza e in cui crede solo chi lo ritiene autoevidente”<sup>37</sup>.

Con espresso riferimento all'indagine giuridica, si è ricordato “che forse nessun altro giurista ha saputo, in Italia ed all'estero, con la stessa profondità di Tullio Ascarelli mettere in luce quanto raramente le divergenze d'interpretazione

---

<sup>35</sup> Pure di ciò si dirà *infra*.

<sup>36</sup> V., da ultimo, Corte cost., sent. n. 173/2016.

<sup>37</sup> A. CATTANI, *Botta e risposta. L'arte della replica*, il Mulino, Bologna, 2001, 11. Di questa significativa puntualizzazione ha fatto tesoro E. MINNELI, *Scuola pubblica e scuola privata*, parte I e II, Giappichelli, Torino, 2003: v., infatti, XX.

dipendano da errori logici nel desumere, da premesse ferme e sicure, date conseguenze interpretative; poiché le divergenze derivano piuttosto dal diverso modo di avvicinarsi alle premesse, di porre le premesse”<sup>38</sup>. Dunque, le premesse sono essenziali, perché da esse dipende il seguito: tutto ciò che consegue, in termini di ordinamento e di rapporti tra governanti e governati. È in questo contesto che si collocano i problemi della *giustizia* e dell'*equità*, non certo in quelli di stampo kelseniano<sup>39</sup>, dal momento che quell'illustre giurista ha affermato: “Quando però si discute sulla validità della norma di un ordinamento giuridico positivo, cioè quando si discute se il significato soggettivo dell'atto può

---

<sup>38</sup> M. CAPPELLETTI, *Diritto di azione e di difesa e funzione concretizzatrice della giurisprudenza costituzionale*, in *Processo e ideologie*, il Mulino, Bologna, 1969, 504. “La disputa – scriveva Ascarelli – quasi sempre, non verte affatto su deduzioni diverse dalle ‘stesse’ premesse (e sarebbe altrimenti facilmente risolvibile), ma sulla diversità delle premesse, sebbene tutte compatibili con la norma (e più precisamente: con il testo) dettata, appunto perché questa non può essere intesa se non in funzione di una collocazione nel sistema e di una ricostruzione tipologica della realtà, che a loro volta non possono prescindere dalla libertà (non perciò ‘irragionevole’) dell’interprete, le cui valutazioni non possono allora rimanere assenti, anche se la ‘retorica’ dell’argomentare mira a nascondere le premesse assunte per presentare allora direttamente le conseguenze come inevitabilmente imposte dalla logica”. Chiarisce, ulteriormente, i termini del problema L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996, 101-102, il quale osserva che “è l’impossibilità di concepire il diritto positivo come una realtà per sé compiuta, del tutto preesistente rispetto alle operazioni interpretative e applicative. Dalla polemica degli anni ’50, che ha visto contrapporsi Ascarelli e Carnelutti, è uscita vincente la posizione del primo, per cui la norma vive – nella sua concretezza – ‘solo nel momento in cui viene applicata’; perdente e recessiva, invece, quella che Merryman chiama la teoria carneluttiana della ‘decisione automatica’, in base alla quale la norma (l’*unica* norma pensabile) ‘esiste nel testo’”. V., inoltre, F. CASA, *Tullio Ascarelli. Dell’interpretazione giuridica tra positivismo e idealismo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1999, nonché, dello stesso, *Sulla giurisprudenza come scienza*, Cedam, Padova, 2005. V., infine, Q. SKINNER, *Dell’interpretazione*, il Mulino, Bologna, 2001, spec. 155 ss.

<sup>39</sup> Che continuo ad imperversare è provato dalla straordinaria elaborazione storico-giuridica di Paolo Grossi, del quale v., ad es., *Prima lezione di diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2003; *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano, 2005; *Società, diritto, Stato. Un recupero per il diritto*, Giuffrè, Milano, 2006; *Nobiltà del diritto. Profilo di giuristi*, voll. I e II, Giuffrè, Milano, 2008 e 2014, nonché *L’Europa del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2007. V., inoltre, *Incontro con Paolo Grossi*, a cura di I. Belloni e E. Rippepe, Pisa University Press, Pisa, 2007, e *Paolo Grossi*, a cura di G. Alpa, Laterza, Roma-Bari, 2011.



essere considerato anche suo significato oggettivo, e quando esso viene considerato suo significato oggettivo non perché l'atto è conforme alla norma di giustizia ma perché è stato posto in essere in conformità alla norma fondamentale dell'ordinamento giuridico (e quindi anche se il suo senso soggettivo è in contrasto con la norma di giustizia), allora la norma di giustizia non può essere considerata valida contemporaneamente alla norma di diritto positivo<sup>40</sup>.

Il diritto positivo sì, ma non solo. Inoltre, il diritto positivo sì, ma non disomogeneo rispetto alle domande di giustizia, perché una simile condizione – la si definisce, in primo luogo, in termini di eguaglianza-diseguaglianza, come si è visto – alla lunga destabilizza l'ordinamento. L'ordinamento, concretamente parlando, è quello della Repubblica. Per salvaguardarne la sopravvivenza<sup>41</sup> oggi, più che mai, vale la pena di mandare a memoria che “il diritto, quello genuino, nasce inarrestabilmente dalla storia, dall'economia, dalla realtà sociale effettivamente sentita dalla gente e non ha consistenza durevole se formulato, sia pure con piglio autorevole e con voce grossa, da comandi normativi (meno che mai da raffinate teorie) che si distaccino troppo da cose, persone, vicende concrete, sino ad oltrepassare quello che può dirsi il ‘punto di non ritorno’. Il punto oltre il quale più o meno lentamente, ma inevitabilmente, il diritto ‘debole’ si disgrega<sup>42</sup>”.

Una disamina anche affrettata di quel che quotidianamente accade rivela che la regressione dello Stato sociale ha comportato – essendone, al tempo stesso, il riflesso – un progressivo arretramento delle tutele essenziali accordate alla persona. Le contestazioni – si allude agli esiti di consultazioni referendarie tenutesi, nel corso del 2016, in Gran Bretagna e in Italia<sup>43</sup>, e alle elezioni

---

<sup>40</sup> H. KELSEN, *Il problema della giustizia*, cit., 11.

<sup>41</sup> È bene che ciascuno si interroghi su quel che lascerà in eredità ai discendenti, dopo aver fatto l'inventario di ciò che ha, per parte sua, ricevuto.

<sup>42</sup> A. GUARINO, *La coda dell'occhio*, novembre 2005, 8.

<sup>43</sup> Nel primo caso, è stato deciso il distacco della Gran Bretagna dall'Unione europea; nel secondo, è stata bocciata la riforma costituzionale Boschi-Renzi, con una maggioranza schiacciante, che deve far riflettere sulla divaricazione esistente tra la c.d. società politica e la società civile.

presidenziali svoltesi, nel medesimo anno, negli Stati Uniti<sup>44</sup> – non sono state percepite, quanto alle ragioni fondanti, perché non si è dato alcun rilievo all'emarginazione delle persone, che sono divenute moltitudini. Il diritto è rimasto ancorato alla sua positività ed è stato inteso unicamente quale comando: come imperativo unilaterale. È stata sacrificata la persona e si è realizzato un evento temuto: “La storia di ogni tempo ci fa apparire – e gli argomenti che ci fornisce sono tali che nessun equivoco può sussistere a questo proposito – che quando lo Stato, nelle sue realizzazioni contingenti, tende a costituirsi al di fuori e al di sopra della Società e ad opporsi ad essa in nome di una pretesa prerogativa autonoma, è automaticamente portato ad esumare le forze e le caratteristiche più irrazionali, più immorali, più aberranti. Più si isola, più si rende estraneo alle sorgenti originali della vita sociale, più le sue basi divengono instabili e più la sua sopravvivenza, in quanto ordinamento storico, appare precaria”<sup>45</sup>.

La perdita di valore della socialità – della solidarietà e dell'eguaglianza – rappresenta il riflesso di una superficiale considerazione dell'esperienza. Ciò ha provocato evidenti conseguenze istituzionali, che hanno reso tutto meno stabile e più fragile<sup>46</sup>. Del resto, sintomi di una esasperata criticità non erano stati nascosti da chi aveva segnalato che “un sondaggio condotto da Demopolis a fine dicembre 2012 [...] ha assegnato al Parlamento italiano la fiducia del nove per cento dei cittadini. I partiti – nel loro insieme – non sono andati oltre il quattro. Altre rilevazioni, nello stesso arco di tempo, non hanno dato valori diversi. Sono cifre da capogiro. Non è solo uno scollamento della rappresentanza: è una voragine nel cuore della Repubblica, in cui stiamo precipitando ad occhi aperti e con la testa fredda”<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Le quali hanno “incoronato” Presidente Donald Trump.

<sup>45</sup> S. TRENTIN, *La crisi del Diritto e dello Stato*, prima edizione italiana, a cura di G. Gangemi, Gangemi Editore, Roma, 2006, 188.

<sup>46</sup> È il punto di vista espresso dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, nel discorso pronunciato il 31 dicembre 2016: v. M. BREDA, *Mattarella e il Paese “sfibrato”*. *Il richiamo ai doveri dei politici*, in *Corriere della Sera*, 30 dicembre 2016, 9, nel darne conto, anticipatamente.

<sup>47</sup> A. SCHIAVONE, *Non ti delego. Perché abbiamo smesso di credere nella loro politica*, Rizzoli, Milano, 2013, 63.

L'esperienza è anche consapevolezza dei contesti. Questi danno la misura di quale è lo stato di salute delle istituzioni, che necessitano del consenso. Come è noto e come si ricorderà in seguito, lo Stato sociale ha neutralizzato sul nascere ragioni di malcontento che avrebbero potuto porre fine a regimi democratici consolidati. Evidente l'insufficienza – più precisamente, l'inadeguatezza – di un approccio giuridico-formale. Del resto, si è sostenuto – ci si riferisce a Giuseppe Capograssi – che “l'obbligo che ha la scienza del diritto di stare nella storia, di lavorare nella storia in mezzo all'impurità degli interessi, delle passioni, delle competizioni, non ne diminuisce, ma ne aumenta il valore, elevandolo a quel pregio incomparabile che è il suo vero privilegio”<sup>48</sup>.

## 6. *Le trasformazioni economiche, sociali e istituzionali*

Si tratta, dunque, di precisare l'ambito culturale generale, al cui interno collocare il problema di quale è e quale sarà il destino dello Stato sociale; quali le sue criticità; quali le condizioni indispensabili per la sua auspicata sopravvivenza. In gioco ci sono, pure, le *Carte dei diritti*, emblema della contemporaneità, che hanno fissato il punto più alto del rapporto finora intercorso tra persona umana e sistema di potere.

a) Quello in atto è un tempo di crisi e di conseguenti, inevitabili trasformazioni. Forse, si può ancora parlare, sotto taluni aspetti, di “un cambiamento dovuto più che a modifiche legislative, a una lettura delle leggi nella

---

<sup>48</sup> P. PIOVANI, *Introduzione a G. CAPOGRASSI, Il problema della scienza del diritto*, Giuffrè, Milano, 1962, XI, il quale riprende un pensiero dell'illustre giurista: “Generalmente quando si parla della scienza e del carattere storico dei suoi concetti si immagina la storia *meno* la scienza; si fa una sottrazione; si immagina da una parte la storia e dall'altra la scienza la quale si attende a riempire del contenuto della storia le piccole conchiglie vuote dei suoi concetti. Non è così. Nella storia c'è la scienza con le sue certezze, con le sue concezioni del mondo giuridico, con la conoscenza delle sue esigenze, con i suoi concetti fondamentali [...]” (ivi, XI-XII). Certo, si tratta di problemi di straordinaria complessità: giova esserne almeno consapevoli. V., del resto, L. PALADIN, *La questione del metodo nella storia costituzionale*, ora in *Saggi di storia costituzionale*, a cura di S. Bartole, il Mulino, Bologna, 2008, 13 ss.

quale si è venuto mano a mano a trasfondere lo spirito della seconda metà del secolo [scorso]. Uno spirito che annuncia tempi nuovi ed è come il risvegliarsi sotto la coltre di neve di nuovi fermenti”<sup>49</sup>. Tuttavia, eravamo prima degli eventi traumatici del 2007-2008, che hanno mutato radicalmente gli elementi costitutivi di un modello di sviluppo che si è creduto *aere perennius*. Quali, allora, eventuali “tempi nuovi” e “nuovi fermenti”?

Due, tra tanti, possono essere gli insegnamenti di cui tenere conto, in sede di contestualizzazione del tema.

Da un lato, quello romaniano, secondo cui, “ogni scienza trova nella sua stessa natura e nei procedimenti che le son propri, qualche causa particolare e specifica di errori. Ma forse nessuna sfera della conoscenza umana somma in sé così copiose e perenni fonti di illusioni, come quella che ha per oggetto lo studio delle istituzioni politiche”<sup>50</sup>. L’opposto della tecnica, “una sorta di stregoneria [...] per cui lo strumento, essendosi emancipato dall’uomo, non facendo più corpo con lui, avendo insomma superato la dimensione umana, sembra pretendere, per

---

<sup>49</sup> F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994, 9. Egli ritiene, con sguardo retrospettivo e nell’ottica dell’“evoluzione istituzionale”, che “l’ampliamento del suffragio, divenuto universale; il perfezionamento dei modi della tutela di diritti e degli interessi dei cittadini nei confronti degli atti del potere esecutivo; la elaborazione dei concetti del diritto privato come di quelli del diritto pubblico in tutte le sue manifestazioni, dal diritto costituzionale e amministrativo a quello tributario e a quello penale, sembra offrire un quadro che viene generalmente considerato soddisfacente nell’insieme, anche se e sempre sottoposto a continui miglioramenti”. Tuttavia, prospetticamente parlando, “così non è. Sotto l’apparente validità e robustezza teorica di questo sistema si muovono in realtà correnti di pensiero e movimenti politici che non ritengono completamente realizzato il principio di democraticità”. Principio, il cui impoverimento è andato crescendo, oltretutto, e sul suo stato di salute ha inciso il venir meno di numerose tutele sostanziali, fermo restando, in ogni caso, che “il punto sul quale va centrata la critica, al di là di alcune linee di tendenza più episodiche, è quello circa la effettività della sussistenza di una divisione dei poteri, e quello, più grave, circa la sufficienza di una simile soluzione puramente a livello organizzativo come risposta al problema della presenza degli individui, in quanto singoli, nell’esercizio delle funzioni”.

In breve, a motivi di insoddisfazione si sono aggiunte ragioni di preoccupazione.

<sup>50</sup> S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, in *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1969, 5, nell’esordio del discorso inaugurale dell’anno accademico 1909-1910 nell’Università di Pisa.

così dire, l'asservimento del suo creatore"<sup>51</sup>. Questa è la condizione in cui si è precipitati, per cui la sostenibilità dello Stato sociale la si è fatta consistere, esclusivamente o quasi, in una questione tecnico-finanziaria, quando, invece, è essenzialmente di natura politica e istituzionale.

D'altro lato, l'insegnamento di chi ha affermato, tra l'altro, che "questo problema non può essere risolto solo con l'interpretazione di singole norme costituzionali. La sua soluzione dipende piuttosto, essenzialmente, dai limiti che dal punto di vista strutturale sono posti alla costituzione dello stato di diritto, dalle sue forme giuridiche (divisione dei poteri, concetto di legge, esenzione costituzionale e legislativa e così via)"<sup>52</sup>; inoltre, che, "nell'evoluzione storica l'elemento dello stato di diritto appare legato alla costituzione, quello dello stato sociale all'amministrazione. Ciò vale anche per la costituzione del *Reich* di Weimar"<sup>53</sup>.

b) Inutile dire che si è obbligati a fare i conti con la democrazia, da considerare dal punto di vista della Costituzione e dell'amministrazione, con uno sguardo attento al funzionamento in concreto di entrambe<sup>54</sup>. Del resto, è bene esserne consapevoli, perché – ha avvertito Giovanni Sartori – "le democrazie continentali, ispirate dal modello francese, sono tipicamente democrazie 'di ragione'", non caratterizzate, diversamente da quelle anglosassoni, da una "forma

---

<sup>51</sup> Così ragionava S. TRENTIN, *La crisi del Diritto e dello Stato*, cit., 57, già nel 1934.

<sup>52</sup> E. FORSTHOFF, *Concetto e natura dello Stato sociale di diritto*, in *Stato di diritto in trasformazione*, Giuffrè, Milano, 1973, 67.

<sup>53</sup> E. FORSTHOFF, *Concetto e natura*, cit., 68. Vale la pena di riflettere pure su due ulteriori annotazioni: "Stato sociale e stato di diritto non possono fondersi sul piano costituzionale. Il campo di espansione dello stato sociale è la legislazione e l'amministrazione. Stato sociale di diritto è una definizione che determina il tipo di stato, che abbraccia costituzione, legislazione e amministrazione. Esso non è un concetto giuridico" (ivi, 70); "Questa constatazione non sminuisce l'importanza degli elementi dello stato sociale dell'ordinamento giuridico, in considerazione dell'intensità e del peso della moderna amministrazione, in rapporto alle funzioni dello stato. Il rapporto di tensione fra stato sociale e stato di diritto è fruttuoso. È compito della giurisprudenza vegliare affinché ad entrambi sia resa giustizia" (ivi).

<sup>54</sup> È un obiettivo che ci si prefigge, non facile da realizzare.

*mentis* empirica e pragmatica”<sup>55</sup>. E dunque democrazie pensate per progettare l’ordine e le sue trasformazioni, più che per adattarvisi e ricercare un equilibrio dinamico. In ogni caso, è bene essere avvertiti del fatto – perché inserisce all’interrogativo: oltre le forme e le formalità, *chi comanda?* e, quindi, *chi decide?* – che “la democrazia non svolge i valori di ‘libertà-eguaglianza’ nella direzione negativa di una ‘assenza di comando’, non persegue un ideale-limite anarchico, ma ricerca una soluzione positiva del problema del potere”<sup>56</sup>. Problema, che risolve così: la democrazia è “un sistema etico-politico nel quale *l’influenza della maggioranza è affidata al potere di minoranze concorrenti che l’assicurano*”<sup>57</sup>.

Ma è, ancora, davvero quel che accade, riscontri della realtà alla mano, visto che le dottrine insistono nel fornire, degli istituti della democrazia rappresentativa, una descrizione in larga misura astratta? Ciò che rende uno Stato *sociale* dipende esclusivamente o, quantomeno, prevalentemente da decisioni libere del Parlamento e del Governo oppure no? Se ne parlerà<sup>58</sup>. Fin d’ora, comunque, è opportuno dare atto di considerazioni che hanno reso evidenti gravi disfunzioni, che preoccupano, perché hanno reso, con tutta probabilità, precari sia la democrazia sia lo Stato sociale.

Ci si può anche illudere del contrario. Tuttavia, sono note e documentate le difese attivate dalle *élites*, in ogni tempo<sup>59</sup>; condivisibile l’assunto, secondo cui “lo Stato costituzionale potrebbe essere considerato come una sorta di esito complessivo, entro cui confluisce e precipita l’intera esperienza dello Stato

---

<sup>55</sup> G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, il Mulino, Bologna, 1976, 42. La distinzione va fatta salva, ma non è scontato che questo giudizio rifletta le condizioni attuali delle democrazie anglosassoni. L’accennata crisi del 2007-2008 è sorta in quel contesto economico-sociale, da cui sono venute le spinte più forti alla finanziarizzazione dell’economia. E non è mancato chi ha posto in luce fatti che non è agevole ricondurre alle motivazioni ideali dei Costituenti di Filadelfia: come ha rilevato, ad es., M. FLOQUET, *Trieste America*, cit., spec. 20-21, in cui riporta i dati relativi a diseguaglianze impressionanti.

<sup>56</sup> G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, cit., 81.

<sup>57</sup> G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, cit., 105.

<sup>58</sup> *Sub III*.

<sup>59</sup> L. CANFORA, *La democrazia. Storia di un’ideologia*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

moderno europeo, nei suoi diversi aspetti”<sup>60</sup>: “Tuttavia – si è osservato –, può anche registrarsi la presenza di fenomeni che contrastano tali condizioni. In particolare, il fatto stesso che le società moderne e le principali caratteristiche del processo politico siano in continua evoluzione, potrebbe scontrarsi con la presenza di condizioni favorevoli, creando le condizioni per una erosione della fiducia interna”<sup>61</sup>; quanto all’Europa, in particolare, “è [...] necessaria una radicale evoluzione del pensiero democratico, una nuova capacità di connettere efficacemente i cittadini europei alle loro istituzioni. In assenza di un simile processo riformatore, disaffezione e torpore non possono che persistere”<sup>62</sup>.

Rigore senza crescita – in estrema sintesi – non hanno fatto altro che accrescere, indebolendole, le istituzioni sia statali sia comunitarie, come dimostrano, tra l’altro, le vicende che hanno interessato la Grecia e la presa di distanza della Gran Bretagna dall’Unione europea, avvenuta, sorprendentemente?, nel corso del 2016. Sono eventi, le cui cause hanno origini remote, nel senso che si possono far risalire all’affermarsi del liberismo sfrenato del secolo scorso. Cause, che avevano suggerito diagnosi impietose: “questa democrazia apparente, quasi virtuale, ormai divenuta il sistema politico dominante – accettato quasi da tutti – si sta trasformando nella più grande truffa politica della storia”<sup>63</sup>. Del resto, l’accettazione acritica di una evidente dissoluzione del sistema la si può ben spiegare “per l’Europa, il cui popolo è sempre più l’espressione di una società consumistica e quindi effimera, contingente, che scompare mentre si rinnova e

---

<sup>60</sup> M. FIORAVANTI, *Stato e costituzione*, in AA.VV., *Lo Stato moderno in Europa*, a cura di M. Fioravanti, Laterza, Roma-Bari, 2002, 20-21.

<sup>61</sup> S.N. EISENSTADT, *Paradossi della democrazia. Verso democrazie illiberali?*, il Mulino, Bologna, 2002, 129.

<sup>62</sup> P. GINSBORG, *La democrazia che non c’è*, Einaudi, Torino, 2006, 144.

<sup>63</sup> S. ACQUAVIVA, *La democrazia impossibile. Monocrazia e globalizzazione nella società*, Marsilio, Venezia, 2002, 22. Egli prosegue con queste parole: “Perché non ammettere che questo sistema, insieme al progresso tecnico-scientifico, consente a una piccola ‘entità’ – in gran parte impersonale – di detenere tutto il potere? Che, aggravante della situazione, il potere politico si sottomette, forse per necessità, agli imperativi dell’economia finanziaria, delle tecnologie avanzate e della scienza? Che la mole delle transazioni finanziarie è cinquanta volte superiore a quella dei trasferimenti di beni e servizi?” (ivi, 22-23). Eravamo nel 2002; ora, tutto si è ulteriormente aggravato, complicato e ingigantito.

trasforma di continuo. Il suo popolo antico, quello di una volta? Sta scomparendo come quello di una Venezia che non esiste più”<sup>64</sup>.

c) Per l'Italia, comunque, la situazione si presenta ancora più critica, nel senso che disfunzioni di ogni genere, mai seriamente rimosse, non hanno fatto altro che ingigantire i problemi economico-finanziari esplosi dopo il 2007-2008. Le ragioni si possono far risalire anche a un impianto costituzionale divenuto via via obsoleto, come hanno variamente dimostrato sia i sostenitori sia gli oppositori della riforma costituzionale bocciata dal corpo referendario il 4 dicembre 2016<sup>65</sup>. Peraltro, sono la struttura complessiva della Repubblica e le sue varie componenti ad aver rivelato, nel loro insieme, una straordinaria inadeguatezza, in modo particolare per quel che concerne il funzionamento delle istituzioni.

Ovviamente, le cause sono risalenti e complesse. Qui può essere sufficiente un cenno, indispensabile, però, per essere consapevoli delle difficoltà. Infatti, servirebbero coesione e fiducia nelle istituzioni. Ma lo “Stato italiano” è “forte con i deboli e debole con i forti”. Le relative spiegazioni stanno “nella

---

<sup>64</sup> S. ACQUAVIVA, *L'eclissi dell'Europa. Decadenza e fine di una civiltà*, Editori Riuniti, Roma, 2006, 25.

<sup>65</sup> V., tra i tanti, AA.VV., *Perché Sì. Le ragioni della riforma costituzionale*, con prefazione di M.E. Boschi, Laterza, Roma-Bari, 2016; AA.VV., *Come cambia la Costituzione? Guida alla lettura della riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016; AA.VV., *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, con prefazione di A. Polito, RCS, Milano, 2016; AA.VV., *Forum sull'Italicum. Nove studiosi a confronto*, a cura di A. Ruggeri e A. Ranti, Giappichelli, Torino, 2015; S. CECCANTI, *La transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima*, Giappichelli, Torino, 2016; G. ZAGREBELSKY con F. PALLANTE, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 2016; L. LABRUNA, *Sì? No? Noterelle di un giurista sulla riforma costituzionale e referendum*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016; V. ONIDA - G. QUAGLIARIELLO, *Perché è saggio dire No. La vera storia di una riforma che ha “cambiato verso”*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2016; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2016; G. CRAINZ - C. FUSARO, *Aggiornare la Costituzione. Storia e ragioni di una riforma*, Donzelli, Roma, 2016; M. TRAVAGLIO - S. TRUZZI, *Perché No*, Editoriale Il Fatto, Roma, 2016; S. SETTIS, *Costituzione! Perché attuarla è meglio che cambiarla*, Einaudi, Torino, 2016; N. URBINATI - D. RAGAZZONI, *La vera Seconda Repubblica. L'ideologia e la macchina*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2016.



formazione dello Stato italiano per iniziativa regia, senza partecipazione popolare; nella debolezza delle classi dirigenti e del loro liberalismo; nelle ambiguità della cultura, specialmente di quella giuridica, pronta all'ossequio verso l'autorità dello Stato ma disattenta nel rilevarne le debolezze"<sup>66</sup>. E, poi, risiedono in una certa dose atavica di velleitarismo, che ha caratterizzato negativamente i processi riformatori. Esempio si può ritenere quel che accadde in tempi ormai lontani, quando si pensava di far ricorso alla programmazione per rinnovare l'intero Paese, dalle fondamenta. Allora, si posero le basi anche dello Stato sociale: lo fece, velleitariamente appunto, la legge 27 luglio 1967, n. 685, di approvazione del programma economico 1966-1970. In proposito, un insigne costituzionalista ha parlato di "enormi ambizioni e [...] colossali ingenuità: poiché fra gli obiettivi del programma figura – nientemeno – 'l'eliminazione delle lacune tuttora esistenti in dotazioni e servizi di primario interesse', quali la scuola, l'abitazione, la sanità, la sicurezza sociale, la formazione professionale, i trasporti, l'assetto urbanistico, la difesa del suolo. Il seguito del discorso è costellato dall'uso del verbo dovere, coniugato al futuro; dai passi meramente esortativi [...]; dal bassissimo grado di precettività dei paragrafi (e non degli articoli) nei quali il programma è suddiviso"<sup>67</sup>.

Quest'ultimo è un aspetto fondamentale del problema. Infatti, se ci si limita al dato normativo, si può avere l'impressione che le promesse coincidano con quel che effettivamente accade: perché si evita anche il più superficiale dei riscontri. Mentre uno sguardo attento alla realtà rivela che vi è stato un momento in cui lo Stato sociale ha toccato un apice; un momento, a partire dal quale si è determinata un'inversione di tendenza, comprensibile e finanche auspicabile, se

---

<sup>66</sup> S. CASSESE, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Donzelli, Roma, 1998, 19, il quale prosegue: "nella precarietà degli equilibri tra i poteri, con un Parlamento nominalmente onnipotente, ma sostanzialmente incapace di assicurare l'esecuzione delle proprie decisioni, governi instabili, burocrazie dissesate alla ricerca di un riconoscimento, giudici o poco indipendenti o troppo lenti nel dare giustizia". ID., *L'Italia: una società senza Stato?*, il Mulino, Bologna, 2011.

<sup>67</sup> L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2004, 205. V., altresì, U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, il Mulino, Bologna, 2014.

non altro quando ci si è trovati in presenza di sperperi addirittura enormi. Tuttavia, ciò è accaduto in assenza di una guida sicura, in grado di coordinare i pro e i contro. Per poter scegliere a ragion veduta, è indispensabile la sintesi, la quale presuppone che si sia illuminati da un'idea: dalla convinzione che “il bisogno di capire e di semplificare è alla base di tutta la conoscenza umana, di tutta la ricerca scientifica e di quella artistica. È alla base della nostra vita”<sup>68</sup>.

Immersi nella confusione, sollecitati da istanze contraddittorie, insensibili al bene comune<sup>69</sup>, oggi la Repubblica è costretta a prendere atto della circostanza che “la distribuzione delle funzioni e l'organizzazione delle amministrazioni sono obsolete [...] I processi produttivi sono arcaici e le procedure si concludono in tempi lunghissimi [...] Il numero dei dipendenti pubblici rispetto alla popolazione non è alto, ma quelli scelti con concorso sono in molte amministrazioni la

---

<sup>68</sup> D. DE MASÌ, *Una semplice rivoluzione. Lavoro, ozio, creatività: nuove rotte per una società smarrita*, Rizzoli, Milano, 2016, 9. Sulla sovracoperta è scritto: “Un giorno non sarà più il desiderio di guadagno a motivarci, ma il desiderio di felicità”. Sorge una domanda, spontanea: dove si colloca il giurista? quale obiettivo si assegna? che senso ha delle istituzioni? come intende solidarietà ed eguaglianza? se tutto dipende dalle risorse disponibili – come è noto e come si ricorderà – quale è la sua missione? sarà un puro e semplice tecnico oppure agirà, determinato da un sistema di valori: quelli codificati nella Parte I della Costituzione, ad esempio? V., peraltro, quel che segue nel testo.

<sup>69</sup> “È il bene di quel ‘noi-tutti’, formato da individui, famiglie e gruppi intermedi che si uniscono in comunità sociale. Non è un bene ricercato per sé stesso, ma per le persone che fanno parte della comunità sociale e che solo in essa possono realmente e più efficacemente conseguire il loro bene”: BENEDETTO XVI, *Caritas in Veritate*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2009, 9. È una concezione indipendente da un credo religioso o laico, perché guarda all'uomo – non all'individuo, quale monade isolata – e alla sua vocazione positiva alla socialità. Certo, l'osservazione delle vicende di cui è protagonista ci fa vedere, molto spesso, ben altro, e dà ragione a N. MACHIAVELLI, *Il Principe*, versione in italiano moderno, a cura di P. Melograni, BUR, Milano, 1996, il quale nota: “Degli uomini in generale, difatti, si può dire questo: che sono ingrati, volubili, simulatori e dissimulanti, timorosi dei pericoli, avidi dei guadagni” (ivi, 83). V., in modo conforme, *Il federalista*, a cura di M. D'Addio e G. Negri, il Mulino, Bologna, 1980, 62, 64, 91, 109 (così la pensava, in particolare, Hamilton). Ovviamente, tutto questo contrasta con lo Stato sociale, il quale richiede a ciascuno altruismo e responsabilità: incoerenti, rispetto all'hobbesiano *homo homini lupus*.

minoranza e la produttività oraria è bassa, se confrontata con quella degli impiegati pubblici di altri Paesi”<sup>70</sup>.

*Hic sunt leones!* Quando il prodotto interno lordo cresce a ritmi elevati, la disoccupazione è ai minimi storici, la natalità incalza, la fiducia nelle istituzioni forte, la speranza nel futuro ampiamente diffusa e via dicendo, le tutele sono adeguate ed incrementabili. Ma quando accade l’opposto<sup>71</sup>, è evidente che vanno ridefinite le *coordinate istituzionali*: il ruolo rispettivo “dell’uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità” (art. 2 Cost.) e degli enti di cui è “costituita” la Repubblica (art. 114, 1° co., Cost.). Il primo concorre alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva (art. 53, 1° co., Cost.); i secondi assicurano le tutele elencate nella Parte I della Costituzione, secondo i principi di imparzialità e buon andamento (art. 97, 1° co., Cost.). In “teoria” è così, in “pratica” dovrebbe essere così.

---

<sup>70</sup> S. CASSESE, *L’imbuto dove tutto si ferma*, in *Corriere della Sera*, 4 gennaio 2017, 1 e 27. È una conferma di un *trend* mai abbandonato, che scoraggia.

<sup>71</sup> F. DI FRISCHIA, *Italia in deflazione, come nel '59. Prezzi 2016 giù, rincari a dicembre*, in *Corriere della Sera*, 5 gennaio 2017, 2, annota: “Il 2016 si chiude in deflazione: i consumi di cittadini e aziende sono in netto calo e la domanda di beni e servizi ha dimostrato tutta la sua sconcertante debolezza. Non succedeva dal 1959 (quando la flessione fu pari allo 0,4%) che i prezzi al consumo, secondo i dati preliminari, facessero registrare una variazione negativa dello 0,1% come media d’anno”. Minori consumi, minore produzione, minore occupazione, minore capacità contributiva prodotta, minori entrate a parità di aliquote oppure – per conservare il livello delle entrate – maggior tassazione. E sul versante della spesa pubblica, da ridurre oppure da migliorare? Niente di nuovo sotto il sole: lo certificano G. FREGONARA, *Perché il merito non entra a scuola*, *ivi*, 23, che si esprime così: “Assegnazioni a pioggia, polemiche e ricorsi. Così il primo tentativo di premiare i prof migliori rischia già il fallimento”, e G.A. STELLA, *La scuola che boccia il merito*, *ivi*, 6 gennaio 2017, 1 e 24. Inutile dire che il problema della sostenibilità dello Stato sociale implica scelte improntate al rigore e la realizzazione, in concreto, di ciò che è giusto non può – continuare a – prescindere dalla responsabilità. In caso contrario, ci sarà la deriva assistenziale. Il rimedio sta nelle buone leggi, ma anche, se non principalmente, nell’educazione civica che incide sui costumi.

## 7. *La forma di Stato di diritto e sociale*

Delle origini e degli sviluppi dello Stato sociale ci si occuperà specificamente<sup>72</sup>. Ciò non esclude che sia opportuno dire, fin d'ora, qualcosa in proposito, per individuare quale è l'oggetto della disamina, per come viene attualmente rappresentato e qualificato: in modo particolare, sul piano del diritto costituzionale<sup>73</sup>. È necessario, tra l'altro, distinguere lo Stato di diritto dallo Stato sociale, che vengono declinati, peraltro, congiuntamente.

Eppure, già alla Costituente Piero Calamandrei si era ripetutamente soffermato sulla “questione del preambolo”, quando aveva contrapposto “ad articoli che consacrano veri e propri diritti azionabili, coercibili, accompagnati da sanzioni” (tipici dello Stato di diritto) “una quantità di altre disposizioni vaghe, che si annidano specialmente fra l'articolo 23 (rapporti etico-sociali e rapporti economici), le quali non sono vere e proprie norme giuridiche nel senso preciso e pratico della parola, ma sono precetti morali, definizioni, velleità, programmi, propositi, magari manifesti elettorali, magari sermoni: che tutti sono camuffati da norme giuridiche, ma norme giuridiche non sono” (identificano lo Stato sociale: “questi nuovi diritti [...] si sogliono ormai denominare ‘diritti sociali’”)<sup>74</sup>.

Questa puntualizzazione – i diritti sociali non sono veri e propri diritti, giuridicamente parlando – dipendeva dal fatto che era allora dominante il metodo giuridico, coerente con premesse normativistiche, che impedivano di considerare, appunto, norma tutto ciò che non consisteva in una precisa disposizione: ai sensi,

---

<sup>72</sup> *Sub II*, sempre con l'indispensabile sintesi.

<sup>73</sup> Nei capitoli successivi si terrà conto, soprattutto, delle fonti normative primarie di carattere amministrativo: v., infatti, E. FORSTHOFF, *Concetto e natura*, cit., 68 (v. la nota 53).

<sup>74</sup> On. Piero Calamandrei, A.C., 4 marzo 1947, che si può leggere in appendice a M. BERTOLISSI, *“Rivolta fiscale”, federalismo, riforme istituzionali – promemoria per un'Italia che cambia*, Cedam, Padova, 1997, 218 e 219. Egli aggiunge, quindi: “L'enunciazione dei cosiddetti ‘diritti sociali’ non ebbe nessun risultato pratico, come la storia di questo ventennio ha dimostrato: sicché parrebbe per noi più prudente, invece di travestire questi desideri e questi programmi in apparenze normative, collocarli tutti quanti in un preambolo nel quale sia detto chiaramente che queste proposizioni non sono ancora, purtroppo, norme obbligatorie, ma sono propositi che la Repubblica pone a se stessa, per trovare in essi la guida della legislazione futura”.

come si è già accennato<sup>75</sup>, dell'art. 12, 2° co., delle disposizioni sulla legge in generale. Tuttavia, Costantino Mortati gli obiettò “che anche queste norme di carattere programmatico possono avere il loro significato giuridico, perché rappresentano impegni che il legislatore prende per l'avvenire, direttive e limiti alla legislazione futura”<sup>76</sup>.

Quindi, dopo aver richiamato il testo delle disposizioni del progetto di Costituzione relative al lavoro, alla famiglia, alla salute e all'istruzione, si soffermò sulle implicazioni più gravi, con cui si sarebbe dovuto misurare, comunque, il legislatore: “quando io leggo questi articoli e penso che in Italia in questo momento, e chi sa per quanti anni ancora, negli ospedali – parlo degli ospedali di Firenze – gli ammalati nelle cliniche operatorie muoiono perché mancano i mezzi per riscaldare le sale, e gli operati, guariti dal chirurgo, muoiono di polmonite; quando io penso che in Italia oggi, e chi sa per quanti anni ancora, le Università sono sull'orlo della chiusura per mancanza dei mezzi necessari per pagare gli insegnanti, quando io penso tutto questo e penso insieme che fra due o tre mesi entrerà in vigore questa Costituzione in cui l'uomo del popolo leggerà che la Repubblica garantisce la felicità alla famiglia, che la Repubblica garantisce salute e istruzione gratuita a tutti, e questo non è vero, e noi sappiamo che questo

---

<sup>75</sup> *Sub* 1.

<sup>76</sup> On. Piero Calamandrei, A.C., 4 marzo 1947, cit., 219-220, che prosegue: “e quindi non si può dire che si tratti di disposizioni giuridicamente irrilevanti, perché anche esse hanno la loro efficacia giuridica”. La replica di Calamandrei, ove la si collochi nel nostro tempo, ha quantomeno una duplice valenza: da un lato, mantiene il discorso ancorato alle categorie giuridiche, la cui operatività è indispensabile, se si vuole ragionare concretamente; d'altro lato, la dice lunga circa il livello culturale dei Costituenti, che qualche studioso contemporaneo ha creduto di dover ridimensionare, nel sostenere l'esigenza (per molti versi, sacrosanta) di riformare la Costituzione: v., ad es., S. CECCANTI, *La transizione è (quasi) finita*, cit. Infatti, aggiunge Calamandrei, “questo argomento del collega Mortati non mi convinse molto, almeno per certe disposizioni, troppo vaghe e generiche per costruire un qualsiasi impegno. Ma, allora, chi seppe trovare le vie del mio cuore fu l'onorevole Togliatti, il quale capì che il miglior modo per convincere un fiorentino è quello di citargli qualche verso di Dante. Togliatti mi disse che noi preparatori della Costituzione, dobbiamo fare ‘come quei che va di notte, – che porta il lume dietro e a sé non giova, – ma dopo sé fra le persone dotte’” (ivi, 219-220. La citazione è di Dante, *La divina commedia*, Purgatorio, canto XXII, versi 66-68). Costantino Mortati avrà ragione.

non potrà essere vero per molte decine di anni – allora io penso che scrivere articoli con questa forma grammaticale possa costituire, senza che noi lo vogliamo, senza che noi ce ne accorgiamo, una forma di sabotaggio della nostra Costituzione”<sup>77</sup>. Ed aggiungeva “che bisogna tutti duramente lavorare per riuscire a far sì che questi programmi si trasformino in realtà”<sup>78</sup>.

Quello delineato è un compendio esaustivo, nel senso che identifica il problema di fondo, distingue, segnala le difficoltà, chiarisce quali sono i pericoli, esorta all’impegno: coniuga insieme solidarietà, eguaglianza, impegno personale, responsabilità. Precisa che in gioco ci sono la Costituzione e la sua credibilità. Per cui, anche limitandosi alla pura e semplice lettura di questo frammento di Calamandrei, si è avvertiti dei rischi che corre la “Repubblica democratica, fondata sul lavoro” (art. 1, 1° co., Cost.), quando manca il lavoro, si riduce la tutela della salute, ci si istruisce di meno, perché mancano i mezzi. È appena il caso di osservare che l’art. 3, 1° co., Cost. afferma che “tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali”.

Se la realtà rimane nascosta dietro all’enunciato normativo, allora si procederà – come molto spesso avviene – per catalogazioni. Accade invariabilmente quando si richiamano categorie. Ad esempio, nello *Stato di diritto* “(che si afferma allorché si constata l’insufficienza della predetta garanzia [che consiste nell’attribuire “il compito della formazione della legge [...] ad assemblee emergenti in tutto o in parte dalla elezione per opera dei cittadini attivi”], data la mancanza di pretese azionabili del cittadino verso l’amministrazione, cui è affidata l’attuazione della legge) si dà vita a rimedi giurisdizionali, suscettibili di arrestare l’azione illegale degli organi esecutivi”<sup>79</sup>. La “confluenza” del principio di eguaglianza e dell’idea di libertà – concepita alla luce delle “condizioni necessarie al suo esercizio” – “ha condotto alla realizzazione [...] di una nuova forma di stato, che può dirsi ‘contemporanea’, alla quale si adatta anche il nome di

---

<sup>77</sup> On. Piero Calamandrei, A.C., 4 marzo 1947, cit., 223-224.

<sup>78</sup> On. Piero Calamandrei, A.C., 4 marzo 1947, cit., 225.

<sup>79</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, Cedam, Padova, 1975, 141.

‘solidarista’, o ‘sociale’ per designare il compito assunto dallo stato di promuovere una più intima socialità fra i suoi componenti”<sup>80</sup>.

Perché ciò si realizzi, è indispensabile che si prescindano da “questioni di dottrina dello Stato” e si consideri la “Costituzione come un patto reciprocamente obbligante”<sup>81</sup>: perché lo Stato sociale implica, geneticamente e strutturalmente, la solidarietà tra consociati. Ad essa fanno riferimento quanti ne richiamano i connotati essenziali. Infatti, nonostante le definizioni siano molteplici, è ragionevole ritenere che vi sia una generale convinzione, per cui “lo Stato sociale ricomprende, tra i compiti del potere politico, quello di intervenire nella distribuzione dei benefici e dei sacrifici sociali, compensando o correggendo gli esiti che sarebbero derivati dal semplice operare dei rapporti economici nel mercato. In questo modo, lo Stato supera l’individualismo liberale e sviluppa forme di solidarietà tra gli individui e tra i diversi gruppi sociali”<sup>82</sup>. Trattasi, forse più precisamente, di una integrazione, dovuta alla scelta – il cui fondamento è incontestabile – di ritenere “i fini dello Stato [...] improntati a rimuovere le disuguaglianze tra cittadini che impediscono il godimento dei diritti civili e politici. Queste forme di Stato non costituiscono tuttavia una negazione del modello liberale, quanto piuttosto una sua evoluzione, attraverso l’inserimento di ulteriori fini e istituti”<sup>83</sup>. Esattamente, dunque, si è rilevato: “Il fatto che i diritti sociali abbiano la loro fonte nel principio di eguaglianza, il quale a sua volta è il presupposto della libertà, poiché questa ‘*si aequa non est, ne libertas quidem dici*

---

<sup>80</sup> C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., 143.

<sup>81</sup> Nel senso precisato da F. BARBAGALLO, *Da Crispi a Gioliti. Lo Stato, la politica, i conflitti sociali*, in AA.VV., *Storia d’Italia*, vol. 5, a cura di G. Sabbatucci e V. Vidotto, Il Sole 24 Ore, Milano, 2010, 6.

<sup>82</sup> R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015, 54-55.

<sup>83</sup> A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016, 250. D’altra parte, “il principio della separazione dei poteri, il principio rappresentativo, il principio che la legge costituisce uno degli strumenti principali di garanzia dei diritti, l’esistenza di libertà fondamentali basate sul non intervento dello Stato (libertà negative), costituiscono l’architettura dei nuovi Stati sociali così come essi costituivano gli assi portanti dello Stato liberale. Ad essi tuttavia si aggiungono i nuovi istituti dettati dai fini ‘sociali’ dello Stato e dalla Costituzione, che è considerata superiore rispetto alla legge, cosicché la forma di Stato che ne deriva è sostanzialmente diversa da quella realizzata nel mondo liberale”.

*potest'* (Cicerone), mostra però che la differenza fra i due gruppi di diritti non deve essere concepita come antagonismo e contrasto derivante da un'antitesi di principio"<sup>84</sup>.

Tra libertà ed eguaglianza esiste un'assoluta incompatibilità soltanto se entrambe sono assolutizzate: attraverso l'esaltazione del singolo oppure della collettività indistinta. Ma *in rerum natura* c'è spazio – è uno spazio necessario – per entrambe. Da ciò, l'esigenza di contemperarle. Esigenza resa concreta dalla circostanza, non sempre adeguatamente percepita<sup>85</sup>, che tutto ha un costo: sia la tutela delle libertà positive sia la tutela delle libertà negative<sup>86</sup>. Le une e le altre non sono separabili con un taglio netto, dimodoché l'eventuale decomposizione dello Stato sociale potrebbe avere, quale esito ulteriore, la destabilizzazione dello Stato di diritto, che non potrebbe sopravvivere come aggregato di istituti, a quel punto dotati di una validità essenzialmente formale. Sotto questo aspetto, l'esigenza di *razionalizzare lo Stato sociale* non ha ad oggetto unicamente quest'ultimo. Il concorso nella spesa sanitaria, attraverso il pagamento di un *ticket*; la stipula di assicurazioni private per coprire i rischi della vita; il ricorso alla sussidiarietà verticale e orizzontale<sup>87</sup> sono rimedi estrinseci, la cui effettività risulta pesantemente condizionata dal singolo, in ragione di un senso debole

---

<sup>84</sup> M. MAZZIOTTI, *Diritti umani*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Giuffrè, Milano, 1964, 805.

<sup>85</sup> La percepì senz'altro l'on. Piero Calamandrei, come si è avuto modo di precisare.

<sup>86</sup> S. HOLMES - C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, il Mulino, Bologna, 2000. Fin d'ora, è bene ricordare che “sebbene il fatto che i diritti abbiano un costo dovrebbe essere una verità scontata, esso suona in vece come un paradosso, un'offesa alle buone maniere, o, addirittura, come una minaccia alla salvaguardia dei diritti stessi. Constatare che un diritto costa equivale ad ammettere che si deve rinunciare a qualcosa per averlo e per proteggerlo, mentre ignorare la questione dei costi serve a evitare la scelta dolorosa di cosa prendere e cosa lasciare” (ivi, 25). Questo insegnamento è estraneo alla storia d'Italia. Se ne è percepita l'ineluttabilità solo di recente, a motivo della abnorme lievitazione del debito pubblico, di cui, a lungo, non ci si è preoccupati. A quest'ultimo proposito, v. A. FRIEDMAN, *Ammazziamo il Gattopardo*, Rizzoli, Milano, 2014, là dove dà voce a Giuliano Amato, il quale ricorda: “All'epoca [sono “gli anni della crescita più mostruosa del debito nazionale”: ivi, 32] fu ritenuto necessario usare la spesa pubblica e non compensarla con l'adeguamento dei tributi per non lasciare spazio al Pci” (ivi, 33). Una *mala gestio*, in rotta di collisione con il principio, di matrice einaudiana, posto dall'art. 81, 4° co., Cost., nel testo originario.

<sup>87</sup> R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 61-62.



oppure forte delle istituzioni e di ciò che le medesime rappresentano. In Italia non brillano le virtù civiche<sup>88</sup>: di ciò si deve tenere conto, realisticamente.

## 8. *I caratteri dello Stato costituzionale contemporaneo*

Nelle pagine che precedono si è fatto cenno a preoccupanti criticità, che si radicano su una crescente diseguaglianza, matrice essenziale di ingiustizie. Certo, se si prende alla lettera quel che si definisce come Stato costituzionale – che è lo Stato, il cui centro ordinante è la Costituzione<sup>89</sup> –, ci si può sentire rassicurati. Del resto, Stato costituzionale è “la forma giuridica della democrazia pluralista: di quel tipo di democrazia che, nell’età contemporanea, si è andata affermando come espressione di una ‘società aperta’, caratterizzata dalla coesistenza di valori diversi, talvolta contrapposti, ma destinati a convivere nel rispetto di un principio di reciproca tolleranza, ispirato alla ragionevolezza delle regole che devono guidare le azioni umane”<sup>90</sup>. C’è da aggiungere, poi, che “queste prospettive si legano, in larga parte, al tramonto degli Stati nazionali ed all’evoluzione subita da quella nozione di sovranità su cui tali Stati hanno trovato, alla loro origine, la giustificazione della loro esistenza”<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> Sul punto, v. U. VINCENTI, *La repubblica virtuosa. Una proposta per l’Italia*, Mondadori, Milano, 2011; ID., *Di chi è la colpa. Sette possibili cause del dissesto italiano*, Donzelli, Roma, 2013; ID., *Diritto e menzogna. La questione della giustizia in Italia*, Donzelli, Roma, 2013; ID., *Etica per una Repubblica*, Mimesis, Milano, 2015. V., altresì, AA.VV., *Pagine di etica pubblica*, a cura di G. Zanon, Cleup, Padova, 2016.

<sup>89</sup> A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, cit., 251.

<sup>90</sup> E. CHELI, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, il Mulino, Bologna, 2012, 49. Poco oltre, osserva: “I diritti fondamentali sono, dunque, diritti inviolabili e tendenzialmente universali, con una sfera di protezione che tende ad allargarsi a tutti i soggetti viventi. Per il loro legame diretto con la natura dell’uomo precedono la nascita della società politica e dello Stato, ma ottengono dallo Stato riconoscimento e tutela attraverso i principi di civilizzazione espressi dalle carte costituzionali e dalle dichiarazioni dei diritti. Su questo piano le costituzioni recenti operano, dunque – come è stato detto –, una sorta di ‘secolarizzazione del diritto naturale’, assumendo il carattere di ‘leggi naturali positivizzate’” (ivi, 54).

<sup>91</sup> E. CHELI, *Nata per unire*, cit., 56.

Tranquillizza, pure, leggere che le Costituzioni che si pongono come “un programma per il futuro” – tale è quella italiana del 1948 – “esprimono valori, aspirazioni, tendenze e le traducono in norme fissate sulla carta; disegnano il futuro, pongono principi destinati a durare. Realizzarli è compito dei protagonisti della storia che si succedono nel tempo e li attuano secondo le loro diverse sensibilità, possibilità, esigenze; alla volte, se la coscienza dei cittadini non è forte e determinata, li lasciano addirittura inattuati”<sup>92</sup>. Non inquieta sapere, poi, che “i principi [...] sono sempre oggetto di mutuo e ragionevole bilanciamento” e le relative vicende provano il loro “restringersi o espandersi in presenza di diverse e mutevoli circostanze storiche”<sup>93</sup>.

Ma queste affermazioni hanno alle loro spalle un chiaro assunto: non si può che progredire ed eventuali regressioni sono temporanee; tali, comunque, da non incidere sulla forma di Stato sociale, né dello Stato di diritto. Presuppongono, altresì, che lo Stato nazionale, se non venuto meno del tutto, stia inesorabilmente cedendo il passo a organismi sovranazionali, il cui affermarsi ha portato a un consolidamento strutturale di Carte dei diritti, che sotto molteplici aspetti hanno finito per integrare positivamente – migliorare e irrobustire – le Costituzioni dei vari Paesi. Per non dire del fatto che quei medesimi atti hanno immesso nei vari ordinamenti, ivi compreso quello italiano, le “tradizioni dei popoli d’Europa” e le “tradizioni costituzionali”, come si legge nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, richiamata dall’art. 6 del Trattato sull’Unione europea.

Fatti recenti hanno dimostrato che simili premesse, quand’anche attendibili in sé e per sé, non sono in grado di neutralizzare un malessere diffuso tra i Popoli e tra gli Stati. Se si rimane ancorati all’Europa, è agevole rilevare: che è andato crescendo nel tempo il ruolo degli Stati; che esiste una netta divaricazione tra Stati del Nord e del Sud Europa; che, comunque, vi sono Stati più eguali degli altri: si allude, ovviamente, alla Repubblica federale tedesca; che l’Europa non ha una politica estera ed è irrilevante sullo scacchiere internazionale; che la sua politica

---

<sup>92</sup> L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, Feltrinelli, Milano, 2012, 17.

<sup>93</sup> S. BARTOLE, *La Costituzione è di tutti*, il Mulino, Bologna, 2012, 150.

economica – del rigore senza crescita – ha umiliato intere popolazioni: *in primis*, quella greca, facendo venire meno, a poco a poco, un accettabile grado di fiducia nelle istituzioni comunitarie; che non vi sono *leader* capaci di orientare positivamente la politica e, quindi, l'avvenire né del proprio Paese né dell'Unione europea; che, dato un simile contesto, si stanno affermando formazioni politiche, il cui obiettivo è di azzerare quel che eminenti figure del secondo dopoguerra – Adenauer, Schuman e De Gasperi, tra tutti – avevano concepito e, in parte, attuato, per consolidare la pace.

Lo Stato sociale ha contribuito a rimuovere, fin dal suo apparire<sup>94</sup>, le cause di lotte sociali e politiche dalle conseguenze imprevedibili. Il fine nobile – nobile in sé e per sé – è stato quello di coniugare insieme libertà ed eguaglianza, in nome della *dignità umana*. La Costituzione ne parla ripetutamente: all'art. 3, 1° co., come si è visto<sup>95</sup>; in modo particolare, all'art. 36, 1° co., il quale stabilisce che “il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa”.

Il lavoro non c'è e, quando c'è, è pagato poco e male<sup>96</sup>. Il lavoro è, il più delle volte, precario<sup>97</sup>. Il lavoro pone in crisi, data la sua insufficienza, la Costituzione e la stabilità delle famiglie<sup>98</sup>. Alla base di questi fenomeni si colloca “la trasformazione finanziaria del capitalismo”<sup>99</sup>, che ha prodotto una cospicua riduzione delle garanzie riconosciute in capo al lavoratore<sup>100</sup>. Sicché, da un lato, “la Costituzione pone il lavoro a fondamento, come principio di ciò che segue e

---

<sup>94</sup> *Sub II.*

<sup>95</sup> *Sub 7.*

<sup>96</sup> S. FASSINA, *Il lavoro prima di tutto. L'economia, la sinistra, i diritti*, Donzelli, Roma, 2012.

<sup>97</sup> L. GALLINO, *Vite rinviate. Lo scandalo del lavoro precario*, Laterza, Roma-Bari, 2014.

<sup>98</sup> S. ZAMAGNI - V. ZAMAGNI, *Famiglia e lavoro. Opposizione o armonia?*, San Paolo, Cinisello Balsamo, 2012.

<sup>99</sup> P. LEON, *Il capitalismo e lo Stato. Crisi e trasformazione delle strutture economiche*, Castelveccchi, Roma, 2014.

<sup>100</sup> AA.VV., *Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana. Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla Liberazione al nuovo secolo*, a cura di P. Ichino, Giuffrè, Milano, 2008.

ne dipende: dal lavoro, le politiche economiche, dalle politiche economiche, l'economia". D'altro lato, invece, "oggi assistiamo a un mondo che, rispetto a questa sequenza, è rovesciato: dall'economia dipendono le politiche economiche; da queste i diritti e i doveri del lavoro"<sup>101</sup>.

Il diritto vivente<sup>102</sup> ci dice, quindi, che taluni elementi essenziali, costitutivi dello Stato costituzionale contemporaneo vivono una fase di involuzione, di cui, per il momento, non si vede la fine. Ciò rappresenta l'esito anche della "globalizzazione [...] insieme causa e conseguenza del nuovo capitalismo"<sup>103</sup>. Nuovo capitalismo, che era stato concepito da molti come rimedio di tutti i mali, destinato a dissolversi in un mercato privo di confini<sup>104</sup>. Oltretutto, non si può fare a meno di sottolineare un dato di fatto, stupefacente ed incontestabile: si è smarrita – inseguendo l'attimo e con l'ausilio della sola tecnica – la facoltà di prevedere lo sviluppo dell'economia e della società. Paesi, che fino a poco tempo fa erano indicati come emergenti ed affidabili, si trovano ora al collasso. Si pensi al Brasile e alla stessa India, alle prese con problemi di eccezionale gravità. Per non dire della Cina, relativamente alla quale qualcuno vaticina che "la Cina comunista [...] farà la fine dell'Urss", dal momento che "oggi [...] Pechino (è) in modalità pre-crisi"<sup>105</sup>. Insomma, una continua, destabilizzante altalena.

---

<sup>101</sup> G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Einaudi, Torino, 2013, 4.

<sup>102</sup> Pe tutti, A. PUGIOTTO, *Sindacato di costituzionalità e "diritto vivente". Genesi, uso, implicazioni*, Giuffrè, Milano, 1994. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 778, lo identifica con le "intepretazioni giurisprudenziali prevalenti e consolidate".

<sup>103</sup> P. LEON, *Il capitalismo e lo Stato*, cit., 149.

<sup>104</sup> V., ad es., B. AMOROSO, *Della globalizzazione*, edizioni la meridiana, Molfetta, 1996; A. POLLIO SALIMBENI, *Il grande mercato. Realtà e miti della globalizzazione*, Mondadori, Milano, 1999; M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transazionale*, il Mulino, Bologna, 2000; F. BONAGLIA - A. GOLDSTEIN, *Globalizzazione e sviluppo. Due concetti inconciliabili? Quattro luoghi comuni da sfatare*, il Mulino, Bologna, 2008. In generale, Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Laterza, Roma-Bari, 2001.

<sup>105</sup> *Una Bomba tira l'altra*, editoriale a *La Corea è una bomba*, *liMes*, n. 12/2016, 14 e 15.

Lo stato di salute – anche istituzionale e costituzionale – di un Paese è determinato, prevalentemente, da fattori esterni. Il grado di effettività di una Costituzione può essere gravemente compromesso da condizionamenti che influiscono sulla quantità e qualità delle tutele previste dalla Legge fondamentale, la cui riforma può essere influenzata da sollecitazioni eterodirette. È un problema da non trascurare, riflesso di un approccio realistico nel considerare la funzione di indirizzo politico.

### 9. *La riforma costituzionale del 2012*

“Le contraddizioni della democrazia, quindi, esplodono”<sup>106</sup>. Questa riflessione critica segue alcune altre, dedicate allo Stato sociale: “La democrazia sociale è infatti anche quella ‘democrazia dei partiti’ che a suo tempo fu aspramente criticata dai conservatori come partitocrazia, mentre l’affermarsi nel secondo dopoguerra della democrazia dello Stato sociale dei partiti di massa è stata la vera e forse unica rivoluzione conosciuta dall’Italia”<sup>107</sup>. Mentre, “di fatto, oggi si registra un progressivo disallineamento fra Stato, mercato, nazione, partiti; questi fattori della moderna democrazia non riescono più a cooperare – come avevano fatto per almeno cinquant’anni –, e le loro logiche, dopo essersi incontrate in una certa fase della storia politica occidentale, divergono verso diversi destini”<sup>108</sup>.

Si tratta di una divergenza riscontrabile quotidianamente, che si è accompagnata al venir meno delle ideologie e di formazioni politiche, che avevano concepito e illustrato visioni del mondo. Criticabili oppure no, nel loro insieme questi fattori hanno attuato quel che stabilisce l’art. 49 Cost., secondo cui “tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con

---

<sup>106</sup> C. GALLI, *Il disagio della democrazia*, Einaudi, Torino, 2011, 57.

<sup>107</sup> C. GALLI, *Il disagio della democrazia*, cit., 55, che prosegue: “una rivoluzione che ha trasformato un Paese essenzialmente agricolo e autoritario, come era l’Italia, in un Paese moderno e democratico, un po’ più mobile e un po’ meno diseguale (anche dal punto di vista delle differenze sociali, cioè della democratizzazione della vita quotidiana)”.

<sup>108</sup> C. GALLI, *Il disagio della democrazia*, cit., 57.

metodo democratico a determinare la politica nazionale”. Invece, assistiamo al “trionfo della ‘democrazia del pubblico [...] Dove i *leader* si sostituiscono ai partiti, la comunicazione all’organizzazione, il *marketing* e i sondaggi alla partecipazione. Dove i cittadini divengono spettatori. Pubblico. Oppure (appunto) Opinione Pubblica”<sup>109</sup>.

I cittadini sono stati spettatori addirittura di una riforma della Costituzione, approvata dal Parlamento a tambur battente, senza alcuna significativa discussione, per adempiere al *Fiscal Compact*, vale a dire al patto di bilancio, di derivazione europea<sup>110</sup>. Due gli elementi da considerare, tra tanti: l’obbligo del pareggio di bilancio o, meglio ancora, il divieto per il deficit strutturale di superare lo 0,5% del Pil; l’individuazione di un percorso finalizzato alla riduzione del debito pubblico in rapporto al Pil. Tutto ciò, quale espressione di una politica economico-finanziaria rigorosa, imposta – a ben vedere – dall’art. 97 Cost., in linea generale, e dall’art. 81 Cost., in particolare. Suggestiva, da sempre, da una lettura corretta dell’art. 81, 4° co., Cost., ai sensi del quale “ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte”.

Ascrivibile alla dottrina e all’esperienza di Luigi Einaudi, questo disposto era stato interpretato, dai migliori contabilisti, che non avevano trascurato l’insegnamento di Keynes, alla luce di un elevato senso delle istituzioni, che avrebbe potuto evitare il diffondersi di pratiche che hanno generato spese fuori controllo. Infatti – si è sostenuto –, diversamente da quel che imponeva l’art. 43 della legge di contabilità generale dello Stato<sup>111</sup>, “l’art. 81 della Costituzione risponde a una ben diversa finalità ed ha un contenuto ben più vasto e profondo. Con tale statuizione il legislatore costituente ha voluto, sostanzialmente, porre un valido baluardo a salvaguardia della retta gestione del pubblico denaro, considerata nella sua continuità, indipendentemente dal riferimento ad uno o ad un

---

<sup>109</sup> I. DIAMANTI, *Democrazia ibrida*, Laterza, Roma-Bari, 2014, 38.

<sup>110</sup> AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2011. Il volume raccoglie una seria cospicua di contributi, che danno conto dei contenuti della riforma e delle loro implicazioni costituzionali e istituzionali.

<sup>111</sup> L’art. 43 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, è stato abrogato dall’art. 33 della legge 5 agosto 1978, n. 468, che ha riformato alcune norme di contabilità generale dello Stato.

altro esercizio”<sup>112</sup>. In estrema sintesi, ogni spesa deve essere valutata per gli effetti che la medesima produce nel breve, nel medio e nel lungo periodo, perché va sempre fronteggiata, non disperdendo, oltretutto, risorse acquisite con l’indebitamento per coprire spese correnti: che è quel che è accaduto, con danno gravissimo per il Paese.

La legge costituzionale n. 1/2012 ha apportato non trascurabili modifiche alla Costituzione: principalmente, all’art. 81, al quale, quanto al testo originario, si è fatto cenno un istante fa. Nella sua nuova veste, stabilisce 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”. Così, il 1° co., mentre il 2° co. prevede che “il ricorso all’indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali!”.

Si è notato, in proposito, che “l’equilibrio di bilancio è funzionale al contenimento del *deficit*, ossia del disavanzo tra entrate e spese. Esso consente altresì di tenere sotto controllo il debito pubblico”. Conta, però, quel che segue: “Ma di per sé non porta alla riduzione di un elevato *stock* di debito pubblico

---

<sup>112</sup> A. BENNATI, *Manuale di contabilità di Stato*, Jovene, Napoli, 1977, 297. Quindi, riprendendo un’opinione altrui, di Cozzi, scrive: “I due campi di azione, della norma costituzionale e di quella amministrativo-contabile, sono sostanzialmente diversi come diversi sono i profili sotto i quali la gestione statale assume rilevanza agli effetti delle norme medesime. Quello costituzionale [...] considera lo Stato non già soltanto negli aspetti contingenti della sua attività, ma anche nella proiezione illimitata di essa nel futuro ed a tale più ampio concetto informa i necessari strumenti”. Questo era coerente con i basilari principi di sana e prudente gestione, che deve caratterizzare l’azione di qualunque amministratore: privato o pubblico che sia, perché dà voce, in tal modo, ad un altro principio, che è il principio di veridicità. “In virtù del principio della *veridicità*, il bilancio deve rispecchiare con la maggiore limpidezza possibile le *reali condizioni finanziarie in cui verrà a trovarsi lo Stato nell’esercizio* al quale il bilancio stesso si riferisce. Contrarie a tale principio sarebbero eventuali sopravvalutazioni o svalutazioni di entrate o spese, effettuate allo scopo di modificare l’impostazione e, quindi, i risultati differenziali del bilancio di previsione” (ivi, 208). È evidente che le leggi non erano affatto carenti; era ed è carente l’etica pubblica di coloro che le hanno applicate. Così, la finanza allegra ha generato un enorme debito pubblico, in permanente crescita (come si ricorda anche all’inizio del nuovo anno: il 2017).

accumulato negli anni”, mentre “questo è il principale problema italiano”<sup>113</sup>. È una conclusione scontata. Infatti, l’equilibrio di bilancio è questione di natura più che altro contabile, nel senso che colui che redige ed approva il bilancio userà i propri poteri nel dosare entrate e spese, con l’intento di far prevalere le une (ci sarà un avanzo), di pareggiarle oppure di far prevalere le seconde (ci sarà un disavanzo). È una decisione politica, da tradurre in poste contabili. Ben diversa è la questione del debito pubblico, il quale, da un lato, alimenta se stesso incrementandosi in ragione del fattore-tempo; d’altro lato, esige, per essere contrastato o ridotto, che il ciclo economico sia favorevole: che l’economia viva momenti di espansione. Il punto è che “nessuna norma costituzionale può stabilire quale sia la ricetta corretta per correggere gli squilibri di una fase economica o per garantire crescita ed occupazione”<sup>114</sup>.

La ricetta è – per quanto sia banale affermarlo – la *buona politica*. Se, soltanto fino a qualche anno fa, si poteva credere che rispondesse a queste esigenze il *Fiscal Compact*<sup>115</sup>, oggi quel che è accaduto, a livello costituzionale ed

---

<sup>113</sup> R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 264.

<sup>114</sup> P. DE IOANNA, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., 53, e ciò dopo aver ricordato che “l’art. 81 Cost. come dimostrano i numeri della storia della finanza pubblica nel dopoguerra ha rimesso alla scelta e alla responsabilità delle forze politiche (Governo e Parlamento) l’equilibrio strutturale tra prelievo obbligatorio (tasse, imposte e contributi), debito e spese pubbliche; l’uso di questa libertà è stato a volte virtuoso e a volte molto discutibile; ma tuttavia lo stesso dilemma nella scelta strutturale delle fonti di coperture delle spese si pone e si porrà sempre più, ora a livello europeo”. Ma l’Unione europea non gode di un buon stato di salute!

<sup>115</sup> P. DE IOANNA, *La nuova cornice costituzionale*, cit., 47, ha sostenuto che “l’intreccio tra *Fiscal Compact*, che compatta e rilancia vincoli già posti anche a livello comunitario, nel tentativo di dare stabilità ed efficacia alle regole fondative di Maastricht (3% disavanzo e 60% debito) e i Trattati europei, costituisce la forma tecnico politica che in questa specifica fase della evoluzione della integrazione europea è stata escogitata per non bloccare (e dunque precedere o procedere verso?) una possibile ulteriore fase di integrazione sovranazionale, offrendo garanzie alle preoccupazioni e alle esigenze della economia più forte (la Germania) e della sua attuale classe dirigente”. Discorsi ormai superati da Brexit, che ha messo in luce il distacco che esiste tra popoli ed élites, non più in grado di interpretare un dilagante disagio, che vulnera profondamente elementari esigenze di giustizia: in nome dell’eguaglianza. V., infatti, *Internazionale*, n. 1158, dedicato a *Se il Regno Unito lascia l’Europa*; n. 1168, su *Come minimo*



istituzionale, mostra dei limiti, che sono delle vere e proprie crepe: quantomeno in Europa, per una intensa, dolorosa caduta della *socialità*. Essa si esprime, in primo luogo, come relazione “fra il potere politico e la libertà individuale”<sup>116</sup>. Ma, poi, si sviluppa nel vasto quadro delle tutele accordate dalla Costituzione, da tradurre in leggi e, puntualmente, in attività amministrative con queste coerenti. Ad ogni livello ci si dovrebbe porre e risolvere il problema della “allocazione di competenza [...] allocazione delle risorse [...] allocazione di legittimazione [...] allocazione di controllo”<sup>117</sup>: in vista di una rigorosa attivazione, in concreto, del circuito delle responsabilità.

Invece, l'uomo della strada, che vive in un Paese del Sud d'Europa, si è sentito dire<sup>118</sup> che “i problemi economici dell'Europa sono dovuti al fatto che i sistemi politici della periferia meridionale sono stati instaurati in seguito alla caduta di dittature, e sono rimasti segnati da quell'esperienza. Le Costituzioni mostrano una forte influenza delle idee socialiste, e in ciò riflettono la grande forza politica raggiunta dai partiti di sinistra dopo la sconfitta del fascismo”<sup>119</sup>. Non è un capolavoro, sono rilievi sbrigativi, ma dimostrano ciò di cui molti sono convinti: di non essere più “padroni in casa propria”<sup>120</sup>.

---

*un reddito per tutti*; n. 1180, relativo a *Il popolo di Trump*; n. 1183/2016, con ad oggetto *L'Italia dopo il referendum*. Oltretutto, vale la pena di non dimenticare il nesso previsioni - accadimenti, perché è da rimanere sbalorditi.

<sup>116</sup> Pagine illuminanti ha dedicato all'argomento A. PANEBIANCO, *Il potere, lo stato, la libertà. La gracile costituzione della società libera*, il Mulino, Bologna, 2004, da cui è ripresa l'espressione riprodotta nel testo (ivi, 13).

<sup>117</sup> M. RAINER LEPSIUS, *Il significato delle istituzioni*, il Mulino, Bologna, 2006, 69-70.

<sup>118</sup> Ad es., da S. SETTIS, *Costituzione!*, cit., 34, 125-126, 140.

<sup>119</sup> Proviene dalla banca d'affari JP Morgan. Il documento è del 28 maggio 2013.

<sup>120</sup> Si legge, ancora, nel documento di JP Morgan: “I sistemi politici e costituzionali del Sud presentano le seguenti caratteristiche: esecutivi deboli nei confronti dei parlamenti, governi centrali deboli nei confronti delle regioni, tutele costituzionali dei diritti dei lavoratori [*sic!*], tecniche di costruzione del consenso fondate sul clientelismo [questo ci può stare], diritto di protestare se i cambiamenti sono sgraditi [davvero, intollerabile!]. I Paesi della periferia hanno ottenuto successi solo parziali nel seguire percorsi di riforme economiche e fiscali, e abbiamo visto esecutivi limitati nella loro azione dalle costituzioni (Portogallo), dalle autorità locali (Spagna), e dalla crescita di partiti populistici (Italia e Grecia)”.

Forse è da qui che bisogna partire: responsabilmente.

## II.

### STATO SOCIALE E SVILUPPO ECONOMICO

SOMMARIO: 1. Una precisazione. – 2. Un breve sguardo al passato: (a) l'assistenza sociale e lo Statuto Albertino. – 3. Segue: (b) la Costituzione del 1948. – 4. I diritti sociali: (a) la loro forza normativa. – 5. Segue: (b) le loro originarie qualificazioni. – 6. Segue: (c) i più recenti sviluppi. – 7. Il settore emblematico della tutela della salute. – 8. Le tappe che hanno condotto: (a) all'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale. – 9. Segue: (b) all'attribuzione di competenze alle Regioni. – 10. Il principio universalistico e l'attenuazione della gratuità. – 11. Uno sguardo d'insieme ad altri settori: istruzione, famiglia ed assistenza sociale.

#### 1. *Una precisazione*

Il problema è capire. Se si vuole almeno tentare di raggiungere, in una qualche misura, questo scopo, è necessario individuare alcuni punti fermi, per quanto siano discutibili. Riguardano premesse metodologiche e contenuti. Nelle pagine che precedono, si è chiarito che le norme giuridiche sono parte della realtà, non la realtà. Si è aggiunto che limitarsi a considerare le prime può essere fuorviante: a tal punto, da ritenere vigente e operante quello che non lo è affatto. Con la conseguenza che, se lo Stato sociale lo si intende conservare, è indispensabile andare oltre ciò che appare alla luce delle fonti-atto, soffermandosi sul diritto vivente e sulle azioni concrete – politico-istituzionali – che precisano quale è, non quale dovrebbe essere, la forma di Stato. Per questo, si deve volgere lo sguardo a quel che ci siamo lasciati alle spalle: al tempo in cui il progresso economico e sociale ha consentito di realizzare ciò che oggi sta regredendo.

È indiscutibile, infatti, che, al pari di tanti altri Paesi, dagli anni 2007-2008

l'Italia sta affrontando un lungo periodo di crisi, da cui non si è ancora risolleata. Se guardiamo al passato, tuttavia, è opportuno sottolineare come la situazione economico-sociale, in cui è venuta a trovarsi dal 1948 in avanti, fosse molto diversa. Se è vero che l'Italia del dopoguerra era da ricostruire partendo da zero, è anche vero che di lì a poco avrebbe conosciuto una fase di grande sviluppo. Tra il 1958 ed il 1963, ad esempio, il tasso di crescita del Pil raggiunse il livello record del 6,3% annuo. Questo maggiore benessere non poté che influire sulle definizioni di Stato sociale che si diedero in dottrina e giurisprudenza. Tra le righe, si è creduto che la crescita economica non si sarebbe mai arrestata e, di pari passo, i cittadini avrebbero potuto contare su un ventaglio sempre più ampio di tutele cui poter fare affidamento. Tuttavia, dal 2008 ad oggi il Pil è sceso del 10% e questa situazione ha inevitabilmente messo in crisi il sistema di *welfare* nazionale<sup>1</sup>. I paragrafi che seguono daranno conto – per sommi capi – delle fasi storiche che hanno posto le basi per la realizzazione dello Stato sociale in Italia, delle definizioni di diritti sociali e, da ultimo, si concentreranno su un settore emblematico, quale è quello della tutela della salute.

## 2. *Un breve sguardo al passato: (a) l'assistenza sociale e lo Statuto Albertino*

Una analisi, per quanto sintetica, dell'evoluzione dello Stato sociale in Italia impone che si inizi dallo Statuto Albertino del 1848. Servono, infatti, premesse salde, in grado di chiarire genesi e sviluppi dei principi di solidarietà e di eguaglianza.

Lo *Statuto* era ritenuto una costituzione *ottriata, breve e flessibile*. Carlo Alberto si era proposto, suo tramite, di sanare tensioni sempre più crescenti all'interno del Regno di Piemonte. Dalla “monarchia assoluta” ci si avviava verso una “monarchia limitata”. Lo Statuto segnò, con la sua emanazione, la vittoria del ceto borghese che via via acquistava sempre più potere.

---

<sup>1</sup> V. LOPS, *Perché dal 2008 il Pil dell'Italia ha perso il 10%, l'Eurozona è ferma e gli Usa sono cresciuti del 10%*, in *Il Sole 24 Ore*, 4 marzo 2016. Disponibile al seguente link: <http://www.ilssole24ore.com/art/notizie/2016-03-04/perche-2008-l-italia-ha-perso-10percento-l-eurozona-e-ferma-usa-sono-cresciuti-10percento-102139.shtml?uuid=AChc5UhC>

Il ridotto numero di articoli e la possibilità di essere derogato tramite legge ordinaria consentirono a quel testo normativo di rimanere in vigore per quasi un secolo, sopravvivendo addirittura al fascismo. I diritti tutelati erano, perlopiù, libertà individuali<sup>2</sup>. Dal punto di vista sociale, infatti, lo Stato riteneva di non dover assolvere alcun obbligo positivo. Gli ideali liberali, dominanti all'epoca, comportavano che l'unica eguaglianza da garantire fosse quella formale. Ciò nondimeno, questi valori non impedirono l'affermarsi di prime forme di assistenza. Con l'inizio dell'industrializzazione – verso la fine del XIX secolo – cercarono di farsi carico di questi compiti istituti e opere benefiche ecclesiastiche<sup>3</sup>. Tali enti furono sottoposti a pubblicizzazione fin dal 1862, a seguito dell'entrata in vigore della legge Rattazzi, che ebbe appunto il compito di regolare le istituzioni definite “enti caritatevoli” e “opere pie”. Lo Stato centrale attribuì a questa legge straordinario rilievo, tanto che la approvò tre anni prima delle leggi di unificazione amministrativa, del marzo 1865. Tuttavia, il grande interesse riposto nella legge Rattazzi era lungi dal potersi ritenere nobile. Infatti, i Governi dell'epoca miravano a controllare, indirettamente, tutte le istituzioni che avrebbero potuto influenzare masse sempre più numerose di lavoratori<sup>4</sup>. Solamente con la Sinistra storica al potere l'Italia postunitaria conobbe i primi interventi attivi da parte

---

<sup>2</sup> Di particolare importanza risultano gli artt. 24-32, dedicati ai diritti e ai doveri dei cittadini.

<sup>3</sup> L. GAETA, *L'Italia e lo Stato sociale*, in G.A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Roma-Bari, 2003, 230. Al pari di tanti altri, ha sostenuto che in tale contesto storico “prevalse una visione di tipo umanitario filantropico o pietistico confessionale, che legittimava un intervento a favore di fasce di diseredati cui tendere una mano”.

<sup>4</sup> Afferma A. VITTORIA, *Il welfare oltre lo Stato*, Giappichelli, Torino, 2012, 8: “Già con la legge del 1862 – lo denota anche il dibattito politico – emerge la volontà della classe dirigente liberale di intervenire sul sistema della protezione sociale e dell'assistenza (se così allora la si poteva definire) certo con l'obiettivo di regolamentarne in senso pubblicistico i bilanci, le pratiche, l'azione senza invaderne l'autonomia, ma anche con il fine neanche tanto celato di governare seppur mediamente l'assistenza con fini di controllo politico-sociale e, soprattutto, sottoponendo – nel caso delle Opere pie – al controllo economico e fiscale del prefetto una dinamica da cui nasceva una partita politica importante, che aveva come posta in gioco gli oneri per l'assistenza ai poveri e il controllo del territorio, giacché specialmente nei grandi centri urbani le opere pie erano in grado di condizionare la vita politico/amministrativa”.

del Governo in materia sociale<sup>5</sup>. Nel loro complesso, si ridussero ad azioni di poco conto, e così fu anche a causa del peso assunto dall'ideologia liberale, condivisa dai politici in maniera trasversale.

Soltanto con la fine del XIX secolo e con l'acuirsi del conflitto sociale, il ceto politico, e in particolare Crispi, comprese che controllare la nuova classe operaia non era più sufficiente. Era necessario, infatti, dar vita ad una vera e propria legislazione sociale. E infatti, per impulso di Crispi, vennero emanati il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, la legge n. 6144/1889, il regio decreto n. 6535/1889, la legge n. 6972/1890<sup>6</sup>. Rispetto alla legge Rattazzi, i miglioramenti erano indubbiamente evidenti sotto almeno due profili: in primo luogo, la riforma poteva dirsi più organica; in secondo luogo, lo Stato iniziò a sovvenzionare direttamente gli enti caritatevoli e, con il passare del tempo, cercò addirittura di nazionalizzare il sistema. Un ulteriore passo avanti venne compiuto, verso la fine del secolo, con la legge n. 80/1898, che rese obbligatoria l'assicurazione contro gli infortuni degli operai<sup>7</sup>.

La spesa nel settore pubblico crebbe in maniera rapida tra il 1862 (10% del Pil) ed il 1913 (14,7% del Pil)<sup>8</sup>. Allo stesso modo, la spesa sociale continuò a incrementarsi anche tra la prima e la seconda guerra mondiale. In questo momento storico, si assiste ad interventi statali di notevole impatto, nonostante i diritti sociali, dal punto di vista strettamente giuridico, rimanessero ancora una mera concessione del legislatore.

Con l'avvento del fascismo, l'Italia proseguì la strada verso l'espansione degli interventi dello Stato nel sociale. Il partito fascista si caratterizzò, fin da subito, per essere un partito di massa e, pur tutelando la proprietà privata, distinguendosi quindi dal partito comunista che faceva del collettivismo uno dei suoi punti fermi, non ne trascurò la sua possibile funzione sociale: in chiave di pacificazione nazionale, utile all'esercizio

---

<sup>5</sup> Ne fu un esempio la disciplina dell'assicurazione sul lavoro.

<sup>6</sup> Tra le materie più importanti cui si mise mano, si segnalano la regolamentazione delle istituzioni di assistenza e beneficenza e la disciplina della mendicizia.

<sup>7</sup> La legge n. 80/1898, tuttavia, andava a tutelare solo un numero ridotto di lavoratori. Essa, infatti, "si applicava [...] solo a lavoratori 'selezionati' ovvero ad alcuni degli operai di fabbrica [...]": L. GAETA, *L'Italia e lo Stato sociale*, cit., 235.

<sup>8</sup> A. VITTORIA, *Il welfare oltre lo Stato*, cit., 16.

di una politica di potenza verso l'esterno<sup>9</sup>.

Gli interventi, in termini di legislazione sociale, furono molteplici ma, ciò nonostante, il privato ebbe sempre un ruolo non trascurabile. *In primis*, il legislatore fascista si preoccupò di disciplinare in modo organico tutto ciò che potesse riguardare il settore sociale<sup>10</sup>. Ad esempio, nella Carta del lavoro del 1927 si affermava che lo Stato avrebbe riservato a sé il mero compito “di coordinare e di unificare [...] il sistema e gli istituti di previdenza”. “Si diede perciò vita ai grandi istituti di previdenza, l'INFPS e l'INFAIL (ancora oggi operanti, con la sola caduta della 'F'), rigidamente accentrati e controllati, e finanziariamente floridissimi in ragione della cosiddetta capitalizzazione. La gestione dell'intero sistema, infatti, sempre secondo i dettami della Carta del lavoro, che dava voce al principio corporativo della collaborazione, era lasciata a datori e prestatori di lavoro”<sup>11</sup>.

La figura femminile era tenuta in grande considerazione, nel bene e nel male: in un'ottica, al tempo stesso, valoriale e strumentale. Il regime fascista si adoperò in tutti i modi per “maschilizzare” il mercato del lavoro. Le donne risultarono, infatti, fortemente penalizzate, tanto che assumerle divenne ben presto assai antieconomico (l'occupazione femminile passò dal 28% del 1920 al 18% del 1931). Le ragioni di tale scelta politica furono almeno due. Si voleva convogliare la quasi totalità degli incentivi sulle maestranze maschili, in modo tale da far sopportare la crisi economica degli anni 1920-1930 quasi interamente dalla persona di sesso femminile. In secondo luogo, si auspicava che la famiglia, nel momento in cui la moglie fosse rimasta priva di retribuzione, trovasse una maggiore tranquillità in seno al nucleo familiare. Al marito – a colui che, all'epoca, era anche qualificato come “capofamiglia” dallo stesso legislatore – era riservato un ruolo preminente rispetto a quello della moglie<sup>12</sup>. L'unico aspetto della quotidianità, relativamente al quale la figura femminile era oggetto d'attenzione,

---

<sup>9</sup> G.F. FERRARI, *Le libertà. Profili comparatistici*, Giappichelli, Torino, 2011, 202.

<sup>10</sup> S.A. FREGO LUPPI, *Servizi sociali e diritti della persona*, Giuffrè, Milano, 2004, 17.

<sup>11</sup> G.A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, cit., 239.

<sup>12</sup> “I fasci femminili organizzavano l'assistenza alle madri; le visitatrici fasciste portavano a domicilio (soprattutto nei rioni popolari e in campagna) aiuti morali e materiali, propagandando le leggi sociali e le provvidenze del regime”: G.A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, cit., 246.

riguardava l'assistenza alle madri al momento del parto. Questo perché il fascismo, seppur non abbia raggiunto i risultati sperati, perseguì una politica demografica che, secondo l'intento di Benito Mussolini, avrebbe dovuto permettere agli italiani di essere consapevoli del loro passato e di essere, per ciò solo, protagonisti sulla scena mondiale.

Il settore dell'istruzione fu, a sua volta, riorganizzato, dal momento che uno dei più importanti luoghi di indottrinamento era la scuola. La gestione divenne pubblica, anche se il privato riuscì, a fatica, a ricavarci un piccolo ruolo, nonostante il carattere totalitario del regime fascista. Erano previste numerose agevolazioni. Ad esempio, l'art. 120 del regio decreto 4 maggio 1925, n. 653, esonerava gli studenti meritevoli dal pagamento delle tasse previste per la frequenza della scuola secondaria, nel caso in cui le famiglie non fossero abbienti o versassero in particolari situazioni di bisogno<sup>13</sup>.

Per quanto riguarda la tutela della salute – destinata a divenire uno dei cardini dello Stato sociale contemporaneo –, seguendo le orme tracciate dalla legge Crispi, il partito fascista proseguì nel senso della pubblicizzazione del settore sanitario. Vennero creati istituti *ad hoc*, quali, ad esempio, l'Unione Italiana Ciechi e l'Opera Nazionale Invalidi di guerra. Ad ogni modo, tale nuova disciplina, pur tenendo oggettivamente conto delle persone che versavano in difficoltà, fece delle finalità del regime uno dei suoi primari obiettivi.

In buona sostanza, il regime fascista sostenne lo sviluppo del sistema assistenziale italiano e contribuì a creare i presupposti per la formazione di uno Stato sociale che, nel secondo dopoguerra, sarà in grado di assolvere alla relevantissima funzione di pacificatore sociale<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> S.A. FREGO LUPPI, *Servizi sociali e diritti della persona*, cit., 22.

<sup>14</sup> Infatti, “lo Stato assistenziale ha funzionato come la più importante formula di pace sociale delle democrazie capitalistiche avanzate nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale. Questa formula consiste fondamentalmente di due punti: 1. l'esplicito obbligo dello Stato verso i cittadini a fornire assistenza e sostegno (in denaro o in altra forma) a coloro che subiscono i danni degli specifici bisogni dai rischi propri di una società dominata dal mercato: tale assistenza è giuridicamente garantita ai cittadini, che possono perciò pretenderla come loro diritto; 2. Il riconoscimento formale del ruolo svolto dai sindacati sia nella contrattazione collettiva, sia nella formazione delle decisioni pubbliche (public policy)”: così, C. OFFE, *Alcune contraddizioni del moderno Stato assistenziale*, in AA.VV., *Critica dello Stato sociale*, a cura di A. Baldassare e A.A. Cervati, Laterza, Bari, 1982, 3.



### 3. *Segue: (b) la Costituzione del 1948*

La vera svolta – anche in senso giuridico – si ebbe con l’entrata in vigore della *Costituzione* del 1948<sup>15</sup>. Quest’ultima venne approvata, con larga maggioranza, il 22 dicembre 1947. Il lungo confronto che ne ha contraddistinto i lavori preparatori si svolse, oltre che in sede di Assemblea costituente, anche nell’ambito della Commissione Forti.

La *Commissione Forti* – più precisamente, la Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato –, ancor prima d’iniziare il dibattito riguardante specificamente i diritti sociali, se ne occupò, indirettamente, in occasione dell’esame dei diritti individuali. In particolare Mortati, nella relazione “sulle dichiarazioni dei diritti. Considerazioni generali”, distingueva tra “la posizione di norme di immediata applicazione, la posizione di principi generali con riserva di particolare e ulteriore determinazione da parte della legge e la posizione di principi solo programmatici; per questi ultimi avvertiva che la mediazione legislativa sarebbe stata positivamente necessaria per l’applicazione, pur precisando che la giuridicità acquisita dai principi per il solo fatto dell’inserimento in Costituzione, anche in assenza di prescrizioni che abilitino una pretesa azionabile, avrebbe comportato comunque una loro efficacia in funzione interpretativa ed integrativa di lacune”<sup>16</sup>. Egli lasciava, quindi, intendere come fosse rilevante l’attribuzione di una specifica valenza giuridica ai diritti sociali in ragione delle finalità che si sarebbero volute perseguire.

Nel merito della questione scese pure Astuti. L’illustre storico del diritto sostenne che i diritti sociali dovevano essere caratterizzati da una mera programmaticità, pur essendo destinati a vincolare il legislatore alla loro attuazione. Inoltre, ritenne che le disposizioni aventi ad oggetto questo genere di diritti non dovessero essere eccessivamente specifiche, dal momento che l’attuazione dei diritti sociali non poteva

---

Ritiene che lo Stato sociale abbia svolto più una funzione securitaria che redistributiva Z. BAUMAN, *Fiducia e paura nella città*, Mondadori, Milano, 2005.

<sup>15</sup> S.A. FREGO LUPPI, *Servizi sociali e diritti della persona*, cit., 22.

<sup>16</sup> Così, B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Giuffrè, Milano, 2001, 98.

non tener conto delle contingenze economico-finanziarie. *A contrario*, invece, i diritti di libertà si sarebbero potuti formulare in modo preciso, dando così immediata concretezza alla tutela del cittadino.

Fu, soprattutto, Massimo Severo Giannini ad offrire l'opportunità di riflettere sull'argomento in modo estremamente costruttivo. Egli sottolineò come il principio di eguaglianza fosse fortemente connesso con i diritti sociali, dal momento che, senza questi ultimi, non vi può essere un'eguaglianza sostanziale. Precisò come, per dare effettività ai diritti sociali, non se ne dovessero trascurare i relativi modi di tutela. Scendendo nel merito, affermò che "la garanzia dei diritti sociali" deve operare "sul piano della costituzionalità delle leggi, in quanto una legge contrastante con un enunciato della Costituzione cade per incostituzionalità [...] Quindi, per la maggior parte delle norme attinenti ai rapporti tra Stato e cittadini, comprese in questa categoria, sarà sufficiente la enunciazione costituzionale. Tale enunciazione sarà bene però che sia la massimo possibile precisa ed esatta, per evitare, se troppo lata, di rendere la norma talmente comprensiva da vincolare ogni sorta di attività pubblica; se troppo ristretta, di lasciar fuori viceversa alcune forme di attività pubblica per le quali è opportuna la garanzia costituzionale"<sup>17</sup>. Egli, tra le righe, anticipò l'impatto che avrà il giudizio di costituzionalità – in particolare, in via incidentale – rispetto alla garanzia dei diritti sociali. Questi, infatti, nel momento in cui sarà data l'opportunità anche al singolo cittadino di ricorrere, seppur indirettamente, alla Corte costituzionale, diverranno dei veri e propri diritti soggettivi. Un tratto, questo, che sottolinea una evidente differenza rispetto alla Costituzione di Weimar, ed è probabilmente ciò che ha permesso ai diritti sociali di dispiegare in modo pieno la loro effettività<sup>18</sup>.

Il dibattito in *Assemblea costituente* fu, pure esso, assai proficuo. Quest'ultima, eletta il 2 giugno del 1946, era composta di membri espressione dei partiti politici. Di

---

<sup>17</sup> È merito di Barbara Pezzini aver ripercorso, in modo assai accurato, la discussione che ha condotto all'approvazione della Carta costituzionale e, di conseguenza, anche alla positivizzazione dei diritti sociali: B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali*, cit., 102.

<sup>18</sup> B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali*, cit., 74, sostiene che il vero limite della Costituzione di Weimar "consiste propriamente nell'inserire questi diritti" sociali "entro una dimensione organica, incapace di mobilitarne i significati e le valenze in termini di diritti soggettivi".

conseguenza, le relative adunanze non furono essenzialmente tecniche, diversamente da quelle tenutesi in seno alla Commissione Forti.

Si discusse, innanzitutto, della posizione in cui si sarebbero dovuti collocare i diritti sociali e, vista l'importanza di tale scelta, numerosi autorevoli deputati espressero il loro argomentato punto di vista. Calamandrei, ad esempio, era dell'opinione che i diritti sociali si sarebbero dovuti inserire in un preambolo, dal momento che si trattava di disposizioni prive di carattere giuridico. Identificava in essi – come si è visto – mere speranze, affermazioni politiche che, se inserite in Costituzione, avrebbero causato “la crisi del principio di legalità”. Crisi riferibile al fatto che, a suo parere, l'inserimento dei diritti sociali in Costituzione non ne avrebbe garantito l'attuazione, al pari delle disposizioni poste a tutela dei diritti di libertà. Un probabile fallimento, in questo senso, avrebbe generato una disaffezione da parte dei cittadini nei confronti della classe politica. Piuttosto, i diritti sociali avrebbero dovuto misurarsi con il momento storico in cui ci si fosse venuti a trovare. Sarebbe stato controproducente concedere, in quel momento, ciò che non si sarebbe potuto mantenere in futuro<sup>19</sup>.

Tale posizione, tuttavia, fu osteggiata da numerosi membri dell'Assemblea costituente. Togliatti, infatti, riteneva che fosse necessario includere i diritti sociali in Costituzione. Questi avrebbero avuto, allo stesso tempo, valenza programmatica e contenuto normativo. L'attribuzione di una tale forza giuridica ne avrebbe garantito l'effettività, avviando la società verso una coesione mai vista in passato<sup>20</sup>.

Per parte sua, Fanfani condivise la linea di pensiero di Togliatti. Egli, al pari di quest'ultimo, riteneva che l'Assemblea costituente, in forza della sua incomparabile legittimazione, potesse inserire i diritti sociali nella Costituzione e vincolare il

---

<sup>19</sup> R. PILIA, *I diritti sociali*, Jovene, Napoli, 2005, 30.

<sup>20</sup> A. ROVAGNATI, *Sulla natura dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2009, 30, sottolinea come Togliatti volesse che fosse adottato, per dare una migliore realizzazione ai diritti sociali, “un metodo di pianificazione statale generale dell'economia, che avrebbe comportato, in via diretta, la sottomissione della classe dirigente economica privata (operante con la conservata, residua proprietà dei mezzi di produzione) alle direttive della classe politica e, in via indiretta, la piena garanzia del diritto al lavoro dei cittadini (e dei suoi corollari) [...] I costituenti di maggioranza, invece, optarono per un modello di Costituzione economica misto fondato, secondo una interpretazione che ha più probabilità di verità storica, sulla primazia del mercato”.

legislatore alla loro attuazione.

Dossetti, a sua volta, distingueva i “diritti che hanno raggiunto un pieno consolidamento giuridico” dai “diritti che non hanno ancora raggiunto quella espansione piena della gamma che li garantisce in ogni aspetto”. Questo per dire che in ambedue i casi ci saremmo potuti trovare di fronte a diritti rilevanti giuridicamente, nonostante i secondi non fossero completi in ogni loro sfaccettatura.

Calamandrei, trovatosi in minoranza, decise, quindi, di rivedere parzialmente la sua posizione. Il 28 ottobre 1946 parlò, infatti, di “quelle esigenze individuali e collettive, nel campo economico-sociale, che anche se non raggiungono oggi la maturità di diritti perfetti ed attuali, si prestano, per la loro concretezza, a diventare diritti sanzionati con leggi, impegnando in tal senso il legislatore futuro”<sup>21</sup>. Anche per lui, quindi, non si sarebbe più reso necessario inserire i diritti sociali in un preambolo.

Risolto questo problema di carattere generale, il dibattito si orientò su argomenti più specifici. In *Prima sottocommissione* si diede forma all’art. 3, 2° co., Cost., vale a dire alla disposizione, cui i diritti sociali si possono ricollegare in termini generali<sup>22</sup>. Vennero poi trattate la materia assistenziale, previdenziale e l’istruzione. Dossetti identificò nel diritto all’assistenza una sorta di diritto soggettivo<sup>23</sup>. Egli voleva, infatti, che l’ordinamento pregresso, basato su enti caritatevoli, fosse superato. Moro convenne con Dossetti e questa circostanza li portò alla elaborazione di un disposto che prefigurerà, in buona parte, la versione definitiva dell’art. 38 Cost. Il testo era il seguente: “Il cittadino il quale, per qualsiasi ragione e senza sua colpa, si trovi nell’impossibilità di ricavare i mezzi di vita dal suo lavoro, ha diritto di ricevere dalla collettività prestazioni sufficienti per assicurare l’esistenza di lui e della sua famiglia. Tali prestazioni debbono essere aumentate in proporzione al lavoro ed al contributo

---

<sup>21</sup> In B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali*, cit., 113.

<sup>22</sup> Nonostante Rita Pilia sostenga che nella Costituzione italiana non è contenuta una clausola generale riguardante lo Stato sociale, ma solamente disposizioni particolari, pare lecito dissentire da questa posizione. Infatti, è presente all’art 3, 2° co., di cui si dirà tra breve.

<sup>23</sup> La tesi di Dossetti si rivelerà corretta. L’assistenza, infatti, trattandosi di “prestazione dovuta al verificarsi dell’evento”, è un vero e proprio diritto soggettivo (azionabile in giudizio nello stesso momento in cui viene regolato dal legislatore): L. DEGRASSI, *La razionalizzazione dello Stato sociale nell’ordinamento dei servizi alla persona e alla comunità*, Giuffrè, Milano, 2004, 275.

sociale da lui prestato in precedenza. La legge regola le modalità relative alla completa attuazione del diritto all'esistenza sancito dalla presente Costituzione”.

Ciò che colpisce sono due parole, caratterizzate da un'estrema rilevanza, attualissima: “colpa” e “proporzione”. Dossetti riteneva, in effetti, che chi si sottraeva al dovere di lavorare non avesse diritto ad alcunché<sup>24</sup>.

“Colpa” sottintende l'esistenza di un senso di responsabilità. Elemento che, purtroppo, oltre ad esser scomparso dal testo definitivo dell'articolo, non fa certamente parte del *modus operandi* seguito in Italia negli ultimi decenni. C'è da chiedersi il motivo di tale modifica, dal momento che lo Stato dovrebbe, oltre a far proprio questo principio, preoccuparsi di trasmetterlo anche alla società civile. Non è, infatti, opportuno che l'ente pubblico procuri mezzi di sostentamento, destinati a un cittadino che, “per sua colpa”, si sia messo nelle condizioni di non lavorare. Questo atteggiamento ha generato aspettative che, con il passare del tempo, si son sempre più consolidate in diritti di prestazione non sostenibili dal punto di vista economico-finanziario. È una questione di giustizia, che una qualunque società politicamente organizzata deve affrontare e risolvere.

Con lo sguardo fisso all'oggi, è da dire che, probabilmente, se il termine “proporzione”, fosse stato conservato, non avrebbe legittimato la classe politica ad attuare un sistema pensionistico retributivo. È un inciso – non, però, una divagazione –, ma è opportuno ricordare che nel 1968 il calcolo delle pensioni fu eseguito non più sui contributi effettivamente versati ma, invece, sugli ultimi anni di attività lavorativa. Ciò ha fatto sì che un altissimo numero di italiani abbia ricevuto e continui a ricevere una pensione che risulta esser di gran lunga superiore rispetto ai contributi versati. La *ratio* di tale scelta – come ha scritto Ritter – sta nel far sì che non vi sia un nesso di sinallagmaticità tra l'obbligazione contributiva e la pensione erogata (l'idea di fondo era di conservare, a favore del pensionato, il tenore di vita, di cui godeva al momento del pensionamento). Tra la prima e la seconda, infatti, non risultava esservi alcun equilibrio e questo lo si giustificava in forza del principio di “liberazione dal bisogno” previsto dall'art. 38 Cost.<sup>25</sup>. Seppur, di primo acchito, tale obiettivo appaia lodevole, tuttavia, nel

---

<sup>24</sup> Illuminante il suo intervento in I Sottocommissione, vol. VI Atti, seduta dell'8 ottobre 1946.

<sup>25</sup> G.A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, cit., 262.

momento in cui non si tiene conto della sostenibilità del sistema si lede il principio di eguaglianza. Vi doveva essere, infatti, un bilanciamento tra tali principi costituzionali poiché diversamente, come è avvenuto, si sarebbero “liberati dal bisogno” alcuni e costretti alla povertà altri<sup>26</sup>. La solidarietà, certo, vi deve essere. Ma dovrebbe realizzarsi sotto forma di interventi diversi dalla previdenza. Si dovrebbe evitare di confondere una prestazione, la cui causa risiede nel rapporto di lavoro, con altre che trovano la loro ragione giustificativa nel principio d’eguaglianza sostanziale, nella redistribuzione della ricchezza e così via. La pensione dovrebbe basarsi sul lavoro prestato – vale a dire, sui contributi versati – durante l’arco della vita; dovrebbe riceversi perché la si è integralmente guadagnata. Se la si va a integrare con altre risorse, se ne altera la funzione. Il cittadino crede di essersi sudato ciò che in realtà non gli spetterebbe, ma che riceve in forza della solidarietà, fondamento delle democrazie moderne. Potrebbe sembrare un elemento di poco conto ma, in realtà, è da ritenere non sia così<sup>27</sup>, anche perché, in questo caso, la solidarietà finisce per scaricarsi su chi non può usufruire della solidarietà altrui: sono – oggettivamente – le generazioni future.

Nell’ambito della Prima sottocommissione, poi, si discusse dell’istruzione. A tale proposito, non vi fu lo scontro che contraddistinse altri dibattiti. Sul presupposto che, bene o male, unanimemente i membri dell’Assemblea ritenevano l’istruzione un

---

<sup>26</sup> Chiaramente, coloro che si sarebbero “costretti alla povertà” sono le generazioni future sulle quali si sta scaricando il peso di un debito pubblico difficilmente sostenibile. Ad avvalorare questa tesi vale la pena di citare alcuni dati: il fenomeno migratorio di giovani italiani verso l’estero e le aspettative pensionistiche di coloro che sono nati a partire dagli anni ’80 del secolo scorso in avanti. Nell’anno 2015, 107 mila se ne sono andati dall’Italia per cercare fortuna all’estero. Tito Boeri, presidente dell’INPS, ha segnalato come vi sia una concreta possibilità che i *millennials* possano andare in pensione non prima dei 75 anni e con un assegno pensionistico molto inferiore rispetto a quanto percepito dalle generazioni passate.

<sup>27</sup> Similmente F.D. Roosevelt nel 1935 dovette camuffare il Social Security Act dietro la “maschera” di un’assicurazione per aiutare le persone particolarmente disagiate. Negli Stati Uniti, infatti, il forte spirito capitalistico che permeava la società non avrebbe facilmente approvato una misura che, nei fatti, mirava ad aiutare le persone più bisognose. Questioni complesse, certo, la soluzione equilibrata e ragionevole delle quali dipende molto dal presente: presente, che affonda le sue radici in un passato ormai lontano, tuttavia condizionante. È opportuno esserne consapevoli ed è bene considerare, insieme, cause ed effetti, allo scopo di non confonderli tra loro.

diritto sociale, le conseguenze frutto di questo preliminare assunto risultarono naturali. Si doveva render effettivo tale diritto e, per questa ragione, furono previste borse di studio per i non abbienti, sussidi alle famiglie e altri mezzi di sostegno. Fu previsto un obbligo di frequenza scolastica completamente gratuita per almeno otto anni e, da ultimo, si diede spazio anche ai “capaci e meritevoli”. Questi, infatti, come recita l’attuale art. 34 Cost., “[...] anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi”.

Al pari del settore dell’istruzione, anche la famiglia fu presa in considerazione. Essa, dal momento che è da considerarsi una società naturale, fu ritenuta degna dell’aiuto dello Stato, da assicurare attraverso mezzi economici, che ne avrebbero dovuto incentivare la formazione e la sua conservazione nel tempo.

La *Terza sottocommissione* orientò, invece, la sua attenzione su tematiche di carattere economico e sociale. Ad esempio, si concepì un vero e proprio diritto alla vita, che lo Stato doveva sentirsi obbligato a preservare con azioni positive. Quanto al lavoro, il Partito liberale, al fine di rendere il relativo diritto il più concreto possibile, propose, con la voce dell’on. Colitto, questa formulazione: “Lo Stato ha tra i suoi fini essenziali che all’attività produttiva concorra il maggior numero possibile di cittadini e si riserva di intervenire, stimolando ed eventualmente integrando l’offerta individuale di lavoro”<sup>28</sup>. Egli intendeva evitare che una disposizione dal contenuto normativo debole finisse per rimanere soltanto sulla carta. Tuttavia, questa formulazione non venne accolta. Si ritenne più opportuno optare per la meno incisiva dizione: “La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto”, attribuendo, quindi, all’art. 4 Cost. non un carattere precettivo, bensì programmatico.

Sorprendentemente, del diritto alla salute si disse ben poco. Probabilmente, molti Costituenti ritenevano che fosse inutile porre in Costituzione un disposto che si sarebbe rivelato, senza dubbio, impreciso, in ragione del fatto che determinarne le specifiche garanzie, senza poter quantificare le risorse di cui disporre nel tempo, era privo di senso. Anche per questo, infatti, riprese vigore l’idea di inserire il diritto alla salute in un preambolo. Alla fine, la maggioranza dei membri dell’Assemblea costituente si

---

<sup>28</sup> Così, B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali*, cit., 115.

convinse, come si è accennato, che norme prive di un vero e proprio contenuto normativo potessero essere comunque inserite in Costituzione, al fine di indirizzare il legislatore nel suo operare futuro. È quel che è accaduto, come dimostra, inequivocabilmente, la giurisprudenza della Corte costituzionale.

#### 4. *I diritti sociali: (a) la loro forza normativa*

I diritti sociali si propongono – quale strumento funzionale alla realizzazione in concreto dell’eguaglianza sostanziale – di prendersi cura del povero, dell’ultimo, delle persone più sfortunate. Ogni persona deve avere l’opportunità di realizzarsi e questa esigenza trova la sua più precisa esplicitazione nell’art. 3, 2° co., Cost. Ciò che davvero rileva, ove si rifletta con un minimo di attenzione su questo disposto, è l’inciso “ostacoli di ordine economico e sociale”, che lo Stato deve cercare di limitare in massimo grado, trattando in modo diverso coloro che, per qualunque motivo, si trovino oggettivamente in una situazione differente rispetto ad altre persone<sup>29</sup>. “I diritti sociali, sono diritti che tengono conto del fatto ‘che non si nasce mai uomini in generale, ma maschi o donne’, magari ‘da una determinata famiglia che appartiene ad un certo gruppo etnico, che segue una determinata religione e certi valori culturali’, collocandosi così al cuore delle diversità che caratterizzano le democrazie pluraliste”<sup>30</sup>.

Lo Stato sociale, quindi, deve rivestire un ruolo attivo, avvalendosi di un sistema di assistenza e promozione della persona umana, tale da far sì che i diritti civili e politici siano effettivamente esercitati da parte dei cittadini. Ciò che ha animato per lungo tempo il dibattito dottrinale è stato il presente quesito: quale forza normativa possiedono

---

<sup>29</sup> “[...] si deve anche osservare come il secondo comma, giustamente valutato come la norma madre in materia di diritti sociali, sia in realtà ispirato proprio da una visione complessiva e coesa dei diritti di cittadinanza, nel senso che gli stessi diritti sociali appaiono essenziali proprio per configurare, e concretamente sostenere, un esercizio pieno dei diritti civili e di quelli politici, e dunque ‘il pieno sviluppo della persona umana’ come recita lo stesso secondo comma”: M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Laterza, Roma-Bari, 2009, 123.

<sup>30</sup> Così, C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2000, 23, nel riprendere il pensiero di Francesco Viola.



i diritti sociali? In passato vi era una larga corrente di pensiero, che negava che i diritti sociali fossero assimilabili a veri e propri diritti soggettivi. “Richiamandosi a Sandulli, G. Corso afferma che la inevitabilità per molti diritti sociali della *interpositio legislatoris* sarebbe tale da sottrarre ad essi ogni possibilità di essere considerati alla stregua di diritti soggettivi e in qualche caso interessi legittimi. Per rafforzare questa tesi si fa riferimento all’art. 4, 1° co., Cost. col quale la Repubblica, nel riconoscere a tutti i cittadini il diritto al lavoro, si impegna a ‘promuovere’ le condizioni che rendano effettivo questo diritto”<sup>31</sup>. Questo orientamento si fonda sul fatto che le pretese, previste dagli articoli aventi ad oggetto diritti sociali, risultano vaghe a tal punto da non avere una vera e propria rilevanza giuridica che le renda applicabili al caso concreto. Tuttavia, ciò contraddice non solo quanto ha affermato la Corte costituzionale, ma anche quanto sostenuto dallo stesso giudice comune. Non è inusuale, infatti, che proprio l’art. 4, indicato quale argomento per negare la diretta azionabilità dei diritti sociali, sia utilizzato quale parametro di decisioni che hanno ad oggetto, ad esempio, la materia dei licenziamenti illegittimi.

In secondo luogo, la tesi che vede nel diritto sociale un diritto soggettivo acquista ulteriore forza, là dove si paragonino i diritti positivi – sinonimo di sociali – ai diritti negativi. Diritto all’assistenza sociale e diritto alla libertà personale possono essere identificati, rispettivamente, come diritti relativi e diritti assoluti. Questo perché, se il primo, come si sostiene, acquista effettività solo quando vi sia una legge che ne specifichi il soggetto passivo e l’obbligo a cui questo è tenuto, il secondo, invece, non richiede nulla di tutto ciò. Infatti, “gli elementi che definiscono il diritto sociale come diritto soggettivo non risultano definiti direttamente dalla Costituzione, ma richiedono una successiva identificazione e specificazione da parte del legislatore”. Per quanto riguarda i diritti assoluti, invece, “il diritto soggettivo è reso immediatamente percepibile nel mero rapporto diretto con un oggetto, che è sufficiente menzionare per evocare la molteplicità delle facoltà del titolare e dei soggetti passivi della relazione

---

<sup>31</sup> C. AMIRANTE, *Diritti fondamentali e diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Diritti di libertà e diritti sociali tra giudice costituzionale e giudice comune*, Jovene, Napoli, 1999, 262.

inter-soggettiva”<sup>32</sup>.

Allo stesso modo, la giurisprudenza ha riconosciuto quanto sostenuto da buona parte della dottrina. Tra le varie decisioni che hanno suffragato la tesi della diretta azionabilità dei diritti sociali vi è l’ordinanza 5 maggio 2000 del Tribunale di Firenze, il quale, facendo leva sull’art. 32 Cost., ha ordinato, appunto, ex art. 700 c.p.c., ad un Comune di garantire un assegno mensile ad un’anziana affinché alla medesima fosse assicurata l’assistenza a domicilio. La motivazione si basa sull’assunto che tale prestazione rientra nell’ambito del nucleo minimo di diritti essenziali, di cui ha ripetutamente parlato la Corte costituzionale<sup>33</sup>.

Sotto un altro profilo, invece, si è utilizzato l’art. 36 Cost., nella parte in cui afferma che “il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa”: tutto ciò, al fine di aumentare il salario dei lavoratori dipendenti privati, che, per contratto, percepivano una somma inferiore a quella prevista dai minimi salariali<sup>34</sup>.

In definitiva, nonostante vi sia stata una parte della dottrina che, specialmente in passato, ha strenuamente sostenuto che la nozione di Stato sociale e di diritti sociali è

---

<sup>32</sup> B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali*, cit., 9.

<sup>33</sup> E. BALBONI, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell’eguaglianza? Evoluzione dei diritti sociali, sussidiarietà e società del benessere*, in AA.VV., *La garanzia dei diritti sociali nel dialogo tra legislatori e Corte costituzionale*, a cura di P. Bianchi, Edizioni Plus, Pisa, 2006, 231, enuncia i fondamenti teorici su cui si basano le due maggiori scuole di pensiero che vedono nel potere giudiziario un fattore in grado di tutelare l’effettività dei diritti sociali qualora siano messi a repentaglio dal potere legislativo. La prima corrente fa riferimento al sindacato di ragionevolezza delle scelte del legislatore. La seconda, invece, ammette che il potere giudiziario possa censurare il legislatore sulla base di regole dedotte da interpretazioni sistematiche degli articoli della Costituzione.

<sup>34</sup> Il rilievo è stato formulato, ad es., da Luigi Mengoni, ripreso da M. NAPOLI, *Il contratto di lavoro*, Vita e Pensiero, Milano, 2008, 136: “Lo stacco più marcato dallo schema tipico, rivolto (esclusivamente) verso i poteri pubblici è segnato dai diritti previsti dagli artt. 36 e 37: il diritto del lavoratore a una retribuzione equa e sufficiente, al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite; diritto di parità salariale della donna lavoratrice e dei minori. Sono diritti soggettivi privati, immediatamente efficaci nei confronti del datore di lavoro come norme di fonte costituzionale incorporate nella disciplina legale inderogabile del contratto di lavoro”.

priva di reale rilevanza giuridica, relegando i diritti medesimi al rango di disposizioni dal contenuto descrittivo<sup>35</sup>. Oggi, invece, è generalmente condivisa la tesi che afferma la precettività dei diritti sociali e la loro diretta azionabilità – quantomeno di taluni – anche di fronte a un giudice<sup>36</sup>. Nell’ambito di questo processo evolutivo ha giocato, senza dubbio, un ruolo fondamentale la Corte costituzionale, che negli ultimi cinquant’anni ha permesso ai diritti sociali di trasformarsi da “meri principi politici [...] in veri e propri diritti giuridicamente strutturati”<sup>37</sup>. La Corte, con la sua giurisprudenza, ha ritenuto opportuno offrire tutela giurisdizionale a soggetti deboli che, diversamente, ne sarebbero rimasti sprovvisti.

##### 5. *Segue: (b) le loro originarie qualificazioni*

Dei diritti sociali, si sono date molteplici definizioni che, per molti versi, possono ritenersi simili le une alle altre. Spesso l’unico elemento distintivo risulta essere una differente denominazione. La sostanza, però, rimane la stessa.

Taluni indicano quale riferimento normativo dei diritti sociali, l’art. 3, 2° co.,

---

<sup>35</sup> Lo stesso Calamandrei auspicava che i diritti sociali fossero inseriti in un Preambolo e non nella Costituzione vera e propria, dal momento che riteneva fossero disposizioni dal carattere “sentimentale” prive di contenuto giuridico. Al riguardo, si è precisato che simili assunti hanno trovato una puntuale giustificazione nei postulati del normativismo: v. *sub* I, 2 e *passim*.

<sup>36</sup> Rita Pilia, dopo aver elencato tre correnti dottrinali particolarmente importanti, si attesta su una posizione che si può definire radicale. Ella afferma come appaia “opportuno accogliere la tesi per cui ogni tentativo di precisare il significato del termine ‘Stato sociale’ risulta vano, non potendo definire dal punto di vista giuridico il contenuto e le finalità e i modelli organizzativi di tale forma di Stato”: R. PILIA, *I diritti sociali*, cit., 25. Tale posizione costituisce un’eccessiva semplificazione del problema, dal momento che il ragionamento potrebbe valere non solo per quanto riguarda i diritti sociali, ma anche per le libertà individuali (e collettive). Infatti, è sempre il legislatore, per mezzo della sua discrezionalità, chiamato a identificare il contenuto e la portata delle disposizioni costituzionali, siano esse inerenti o meno i diritti sociali.

<sup>37</sup> M. AINIS, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Pol. dir.*, 1999, 35, che riferisce il pensiero di Antonio Baldassarre, del quale v., pure, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1997, 123 ss.

Cost. La sua puntualizzazione ulteriore, poi, viene ricondotta ad altre disposizioni quali, ad esempio, agli artt. 4, 32, 36, 37, 38 Cost. Giorgio Balladore Pallieri ritenne – non diversamente da altri autorevoli studiosi – che gli articoli riguardanti i diritti sociali, affinché ne sia garantita l’effettività, debbano beneficiare dell’intervento del legislatore. Tanto più ampia e chiara sarà la loro regolamentazione, tanto meglio i cittadini saranno in grado di godere di questi diritti<sup>38</sup>. A ben vedere, si tratta di un assunto del tutto comprensibile e condivisibile. Allo stesso modo, Paolo Barile fa del principio di eguaglianza sostanziale l’elemento cardine dei diritti sociali. Questi, però, lo “scompongono in tre principi complementari, che sono la rimozione degli ostacoli, la partecipazione e la tutela degli interessi travalicanti la sfera individuale, il primo dei quali tende alla realizzazione sostanziale dei diritti sociali”<sup>39</sup>. In altre parole, secondo l’illustre costituzionalista i diritti sociali si devono configurare alla stregua di uno strumento utile al fine di dare forma al principio di eguaglianza sostanziale.

Altri, invece, si soffermano su un diverso profilo. Cercano di metterne in luce le differenze rispetto ai cosiddetti diritti negativi. Carmela Salazar sostiene, infatti, che “la categoria dei diritti sociali è stata costruita in via negativa residuale: convenzionalmente, rientrano in tale novero tutti i diritti contemplati nella Costituzione italiana non inquadrabili nell’insieme dei diritti civili e politici, quali diritti della seconda generazione”<sup>40</sup>. C’è poi chi li ha distinti dai cosiddetti diritti di libertà per il fatto che, se i primi sono “incondizionati”, dal momento che lo Stato deve meramente astenersi dall’interferire con la sfera dell’individuo, i diritti sociali invece sarebbero “condizionati” all’intervento dello Stato, il quale dovrebbe agire positivamente affinché i medesimi siano soddisfatti<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> In questo contesto, si può attribuire una particolare importanza agli artt. 32 e 38 Cost. I sistemi assistenziale e previdenziale, pertanto, devono essere messi al centro di una società civile, affinché coloro che versano in difficoltà possano essere aiutati.

<sup>39</sup> B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali*, cit., 21.

<sup>40</sup> C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, cit., 49.

<sup>41</sup> “Una volta garantiti, soltanto i diritti di libertà sono, per definizione *selfexecuting*. Tuttavia ciò è dovuto, non già al diverso valore o alla diversa garanzia apprestata a questi diritti dalla Costituzione, ma alla particolare struttura giuridica da essi posseduta, trattandosi di diritti il cui svolgimento, una volta che siano stati effettivamente garantiti, dipende innanzitutto da comportamenti o condotte del titolare [...]”

Queste puntualizzazioni risentono di quanto già sostenuto da un illustre giuspubblicista tedesco: Georg Jellinek. Egli, contrapponendo i diritti sociali alle libertà individuali garantite al cittadino, individua in quest'ultimo caso uno *status negativus*, dal momento che lo Stato non è in alcun modo obbligato ad intervenire. Per quanto riguarda i diritti sociali, invece, ritiene che siano contraddistinti da uno *status positivus*: il potere pubblico, infatti, affinché possa garantirne l'effettività, è obbligato (tanto che tali diritti sono suscettibili di esser fatti valere in giudizio da un singolo cittadino) a predisporre tutte le misure necessarie per soddisfarli<sup>42</sup>.

Queste prospettazioni, largamente dominanti ed in qualche modo assimilabili tra loro, tuttavia, sono state criticate da chi ha osservato come non rappresenti il sostanziale "intervento/non-intervento" dello Stato il vero discrimine tra diritti sociali e diritti individuali. Anche questi ultimi presuppongono, infatti, un'azione statale, la quale risulta chiara, ad esempio, nella tutela della libertà personale. È innegabile che, in questo caso, come in altre situazioni, l'azione dello Stato si materializza nella predisposizione di un apparato di forze di pubblica sicurezza, a protezione del cittadino. Naturale conseguenza logica di questo assunto è che, allo stesso modo dei diritti sociali, anche le libertà individuali abbisognano di risorse economiche<sup>43</sup>.

Da ciò un corollario: quel che distingue i diritti sociali dalle libertà individuali non è tanto il fatto che abbiano o meno un costo, quanto la differente tutela che li contraddistingue. Se i primi sono da considerare ad *efficacia differita*, dal momento che

---

Per gli altri diritti sociali (c.d. 'condizionati') l'intervento dei pubblici poteri è presupposto, giacché solo quando sono state poste in essere le condizioni di fatto necessarie per il loro godimento, questi danno luogo a pretese giuridicamente azionabili": P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2011, 490.

<sup>42</sup> V., in proposito, A. MATTIONI - F. FARDELLA, *Teoria generale dello Stato e della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2002, 45.

<sup>43</sup> La stessa C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, cit. 13, distingue i diritti individuali dai diritti sociali chiamandoli rispettivamente di prima e seconda generazione. Sostiene che "i diritti delle diverse generazioni si trovano oggi accomunati dalla maggiore o minore dipendenza dalle risorse disponibili; né è pensabile che il dato per cui il costo dei diritti sociali è tendenzialmente più elevato possa essere utilizzato per tracciare una linea di demarcazione tra i veri diritti e gli altri, in ragione della assoluta arbitrarietà di tale criterio, che ad esso nega ogni validità scientifica".

Quanto al fatto che la tutela di un qualunque diritto necessita di risorse, v. *infra*.

sono garantiti solo nel momento in cui il cittadino riceve quella che potremmo genericamente definire una prestazione, i secondi invece si attuano in modo costante. La proprietà privata deve essere tutelata sempre – o quasi<sup>44</sup> – rispetto ad eventuali intrusioni esterne. In questo secondo caso, i diritti individuali hanno quindi una “efficacia immediata”<sup>45</sup>. E – si può aggiungere – “continuativa”, poiché una loro lesione si configura solamente nel momento in cui viene meno, anche per un solo istante, la loro tutela<sup>46</sup>.

## 6. *Segue: (c) i più recenti sviluppi*

È evidente che la crisi economica ha influenzato lo Stato sociale e, di conseguenza, anche le stesse definizioni di diritti sociali ne hanno risentito. Al riguardo, si è potuto riscontrare come una ristretta minoranza della dottrina si sia aperta a nuove prospettive che si pongono, per certi versi, in contrasto con il pensiero in passato dominante.

L’attenzione dedicata alle risorse economiche, necessarie per dare attuazione ai diritti sociali, ha fatto sì che si iniziasse a parlare di “diritti condizionati” e di “nucleo essenziale di diritti”<sup>47</sup>. Questi due temi sono al centro del dibattito che si sta

---

<sup>44</sup> È opportuno precisare che, in talune determinate circostanze, il diritto di proprietà può essere limitato dallo Stato. L’art. 42, 3° co., Cost., infatti, sancisce che “la proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale”.

<sup>45</sup> A. MATTIONI - F. FARDELLA, *Teoria generale dello Stato e della Costituzione*, cit., 37.

<sup>46</sup> L’ha detto, in altre parole ma fondamentalmente con la stessa base teorica, O. CHESSA, *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, in *Giur. cost.*, 1998, 1177, secondo cui, “per quanto riguarda i diritti di libertà, il contenuto essenziale è un limite costituzionale agli interventi legislativi che *ab externo* comprimono in misura irragionevole sfere di libertà non create dalla legge ma ad essa preesistenti in quanto riconosciute e protette dal legislatore [...] Nei diritti sociali invece il contenuto essenziale presuppone l’intervento legislativo come condizione necessaria di attuazione”.

<sup>47</sup> V., in proposito, lo studio monografico di D. MESSINEO, *La garanzia del “contenuto essenziale” dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Giappichelli, Torino, 2012.

sviluppando sia a livello dottrinale sia giurisprudenziale, avente ad oggetto – il più delle volte – questioni riguardanti la tutela della salute, di cui si parlerà in questo capitolo e nel capitolo IV, anche nell’ottica della comparazione.

Inutile dire che in questo contesto la Corte costituzionale svolge un ruolo di primaria importanza. Quando ebbe a occuparsi del caso “Di Bella”<sup>48</sup>, la Consulta ha affermato che, “nei casi di esigenze terapeutiche estreme, impellenti e senza risposte alternative, come quelle che si verificano in alcune patologie tumorali, va considerato che dalla disciplina della sperimentazione, così prevista, scaturiscono, indubbiamente aspettative comprese nel contenuto minimo del diritto alla salute”<sup>49</sup>. La Corte, quindi, individua un *nucleo essenziale di diritti*, che è importante non confondere con i livelli minimi essenziali costituzionalizzati nell’art. 117, 2° co., lett. m). Questi ultimi, infatti, sono nella libera disponibilità dello Stato centrale, salvo un unico limite: non devono in alcun caso tutelare il cittadino in misura inferiore rispetto a quello che è stato definito “nucleo essenziale di diritti”<sup>50</sup>. In poche parole, si tratta degli unici diritti che allo stesso tempo presuppongono un “agire” da parte dello Stato e che sono – in linea teorica – incondizionati rispetto alle risorse disponibili. In questo caso, deve comunque farsi fronte alla spesa. L’individuo – più precisamente ancora: la persona – è visto come una vera e propria risorsa, che la collettività deve tutelare, costi quel che costi.

Questo punto di vista è stato ulteriormente precisato in una sentenza di un solo anno successiva. In essa la Corte sostiene, in maniera perentoria, che “le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irrinunciabile del diritto alla salute

---

<sup>48</sup> Corte cost., sent. 26 maggio 1998, n. 185, in *Giur. cost.*, 1998, 1527. Questioni di questo genere sono all’ordine del giorno: v., infatti, M. DE BAC, *Regole più severe e controlli sulle cure compassionevoli*, in *Corriere della Sera*, 16 marzo 2013, 27.

<sup>49</sup> R. NANIA - P. RIDOLA, *I diritti costituzionali*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2001, 765.

<sup>50</sup> Tale principio viene sancito, ad es., nella sent. n. 282/2002. Con riguardo ai livelli essenziali delle prestazioni, la Corte ha affermato che “non si tratta di una ‘materia’ in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle”: Corte cost., sent. 26 giugno 2002, n. 282.

protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana”<sup>51</sup>. La Corte, inoltre, ha anche lasciato intendere che si possa prospettare il caso in cui essa valuti l’adeguatezza dei livelli essenziali delle prestazioni andando, quindi, a definirne il contenuto minimo.<sup>52</sup>

In modo trasversale, la politica ha fatto proprio quanto statuito dalla Corte. Vito Marino Caferra ha osservato che “le critiche mosse con ispirazioni ideologiche diverse – da ‘destra’ e da ‘sinistra’ – all’attuale assetto dello Stato assistenziale non si spingono sino a rinunciare alle sue funzioni essenziali, che servono tanto al processo di accumulazione capitalistica quanto al benessere economico e sociale delle classi lavoratrici: si parla di ‘paradosso dello Stato sociale’ per la mancanza di una proposta strategica e di una azione politica, che possa realisticamente spingersi al di là dell’orizzonte dello stesso Stato sociale”<sup>53</sup>.

Tuttavia, seppur l’intento di legislatore e Corte sia ammirabile, la teorizzazione di un “nucleo essenziale di diritti” non risolve il problema, dal momento che risulta impossibile delimitare con esattezza quale sia il limite oltre il quale le prestazioni erogate non possono scendere<sup>54</sup>. Le risorse non sono inesauribili e, anche di fronte ad

---

<sup>51</sup> Corte cost., sent. 16 luglio 1999, n. 309.

<sup>52</sup> Ciò si desume da quanto scritto nella sent. n. 88/2003. La Corte ha sostenuto che “al di là di ogni valutazione di merito sul procedimento configurato e sulla stessa adeguatezza dei livelli essenziali in tal modo individuati, resta indubbio che in tutto il settore sanitario esiste attualmente una precisa procedura, individuata con fonte legislativa, per la determinazione di quanto previsto nell’art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione e che questa determinazione è intervenuta appunto con il d.P.C.m 29 novembre 2001”. Per l’appunto, la Corte potrebbe anche scendere nel “merito”: Corte cost., sent. 27 marzo 2003, n. 88.

<sup>53</sup> V.M. CAFERRA, *Diritti della persona e Stato sociale. Il diritto dei servizi socio-sanitari*, Zanichelli, Bologna, 2004, 23.

<sup>54</sup> E. BALBONI, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell’eguaglianza?*, cit., 232 ritiene che, “a prescindere dall’esaurimento o meno delle risorse la cui spesa è programmata, i soggetti di cui all’art. 38, I comma hanno diritto al mantenimento e all’assistenza sociale. Si tratta di una posizione e soggettiva di diritto perfetto, incompressibile e costituzionalmente garantito [...] Sicuramente non si potrà negare del tutto l’assistenza – o prestarne una a livelli minimali – a chi, senza colpa, si trova incapace di provvedere da sé ai propri bisogni. Nemmeno la scarsità delle risorse finanziarie potrebbe legittimare un simile rifiuto o disinteresse”.



una decisione della Corte, ci si potrebbe trovare nella situazione in cui diviene impossibile far fronte ad obblighi costituzionalmente previsti.

I diritti sociali sono, appunto, diritti condizionati rispetto ai mezzi disponibili. Nonostante Michele Ains affermi che “la gradualità dell’intervento legislativo è in funzione delle risorse disponibili; la teoria dei diritti ‘condizionati’, che s’affaccia per la prima volta attraverso la sentenza n. 455 del 1990, e che individua per l’appunto una categoria di diritti *sub condicione*, ossia subordinati all’eventualità che gli organi legislativi assicurino i mezzi necessari per esercitarli”; egli non tiene conto del fatto che, in primo luogo, la vera condizione è, oggi più che mai, che esistano le risorse economiche per far fronte ai servizi e, in secondo luogo, che da quando è nata la Repubblica non vi è stata pressoché una classe politica (ferme restando le differenze politico-istituzionali ed economiche che si sono determinate nel corso dei decenni) che abbia operato con gradualità. A conferma di quanto si è appena detto, si ricorda che il testo dell’originario art. 81, 4° co., Cost., chiaramente afferma: “Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte”, è stato sempre aggirato dal legislatore, senza che la Corte costituzionale vi abbia posto mai un freno in concreto. Il debito pubblico è cresciuto a dismisura e la Corte non ha sanzionato le ripetute violazioni dell’art. 81 poiché non si è mai voluta pregiudicare eventuali future soluzioni. Come hanno scritto Stephen Holmes e Cass R. Sunstein: “*Although the costliness of rights should be a truism, it sounds instead like a paradox, an offense to polite manners, or perhaps even a threat to the preservation of rights. To ascertain that a right has costs is to confess that we have to give something up in order to acquire or secure it. To ignore costs is to leave painful tradeoffs conveniently out of the picture*”.<sup>55</sup> Quanto appena sostenuto è, indubbiamente, un’affermazione forte ed assoluta. Si potrebbe argomentare che la Corte, anche alla luce di quanto scritto poc’anzi, si è, in realtà, posta il problema delle risorse economiche. Tuttavia, non si spiega come la Corte abbia al contempo sostenuto – e continui a sostenere – la teoria dei diritti quesiti (o meglio dei “privilegi quesiti”). Se la Corte avesse davvero posto l’accento sul costo dei diritti, non avrebbe potuto, ad esempio, dichiarare l’incostituzionalità del blocco della

---

<sup>55</sup> S. HOLMES - C.R. SUNSTEIN, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes.*, W. W. Norton & Company, New York-London, 1999, 24.

rivalutazione delle pensioni<sup>56</sup>. Comprendere che i diritti hanno un costo presuppone, necessariamente, che si abbia consapevolezza del fatto che se lo Stato si indebita per garantire prestazioni previdenziali o assistenziali, tale costo non potrà che venire scaricato sulle generazioni future. Il tema dell'equità intergenerazionale è pressoché sconosciuto tanto alla Corte<sup>57</sup> quanto ai giuristi italiani. D'Aloia, in un suo recente scritto, ha intitolato un paragrafo: "Le generazioni future come nuova questione costituzionale"<sup>58</sup>. L'equità intergenerazionale è, probabilmente, "il" tema che il diritto costituzionale italiano è tenuto ad affrontare ora più che mai. Secondo il Rapporto Giovani 2016, "i dati di flusso annuale prodotti dall'Istat indicano un aumento delle cancellazioni di residenza per l'estero. La curva per età delle uscite evidenzia una crescita accentuata che inizia dopo i 20 anni e tocca il picco poco dopo i 30 [...] In valore assoluto gli espatri di cittadini italiani erano attorno alle 40.000 unità fino ai primi anni di crisi salendo a quasi 90.000 nel 2014 (con un saldo negativo salito a circa 60 mila persone)".<sup>59</sup> Una situazione – nei fatti – così grave richiede, probabilmente, grandi ripensamenti sia dottrinali che giurisprudenziali.

In futuro, quindi, è auspicabile che la Corte riveda parte della propria giurisprudenza al fine di proteggere lo Stato sociale e, al contempo, tutelarne la sostenibilità nel lungo periodo. Non risponde ad un'idea di giustizia che una generazione agisca come se fosse l'ultima disinteressandosi di coloro che verranno. Questo tema, che è stato brevemente sintetizzato in questo paragrafo, verrà, in misura

---

<sup>56</sup> Corte cost., sent. 30 aprile 2015, n. 70.

<sup>57</sup> "Negli ultimi venti anni, il tema delle generazioni future e dei loro interessi è rimbalzato anche sul versante normativo sub-costituzionale. [...] frammenti dell'argomento intergenerazionale hanno fatto la loro comparsa, essenzialmente in funzione più retorica che non determinante ai fini della decisione, in alcune sentenze della Corte costituzionale [...]": A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)* in *Enciclopedia del Diritto*, 2016, 380.

<sup>58</sup> Secondo D'Aloia, "il cambio di paradigma è stato nella scoperta della potenzialità modificativa (in senso anche negativo) dell'agire umano, della capacità di alterare profondamente il rapporto di trasmissione ereditaria tra le attuali e le future generazioni, la sequenza apparentemente progressiva ed inesauribile tra le linee del tempo": A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, cit., 331.

<sup>59</sup> P. BALDUZZI - A. ROSINA, *Studio e lavoro senza confini: generazione mobile*, in AA.VV., *La Condizione Giovanile in Italia. Rapporto Giovani 2016*, il Mulino, Bologna, 2016, 162.

più ampia, ripreso ed analizzato nel capitolo V.

### 7. *Il settore emblematico della tutela della salute*

La spiegazione del perché si è ritenuto di dedicare una particolare attenzione all'argomento della tutela della salute è evidente. Ha scritto, infatti, Alessandro Catelani che “l’istituzione del Servizio sanitario nazionale costituisce in assoluto la manifestazione più significativa e più qualificata dello Stato sociale”<sup>60</sup>. Lo è perché le risorse impiegate sono considerevoli e perché qui è davvero in gioco – si potrebbe dire, pensando al tempo attuale, è messa a rischio – la dignità della persona umana. Del resto, già su un piano generale Antonio Baldassarre ha osservato: “È evidente che, una volta che il principio della dignità umana viene interpretato, con riferimento alla persona, tanto come valore etico-morale o spirituale, quanto come essere immerso nella concreta esistenza sociale e sintesi ideale di un ordinamento democratico-pluralistico, è in esso che si scopre la radice prima sia dei diritti di libertà civile e politica, sia, ed è quel che ci interessa ora, di tutti i ‘diritti sociali’”<sup>61</sup>.

Si può dire che il grado e i modi di tutela della salute dimostrano quale è il livello di civiltà di un Paese. Per rendersene conto, è bene confrontare – lo si farà nel capitolo IV – il nostro sistema con quello degli Stati Uniti d’America, per come si è andato evolvendo in seguito alla riforma voluta dal Presidente Obama ed alla luce delle modifiche che il Presidente Trump è stato in grado di adottare<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> A. CATELANI, *La sanità pubblica*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, Cedam, Padova, 2010, 45.

<sup>61</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1997, 153.

<sup>62</sup> V., fin d’ora, E. BALBONI, *La fine della grande anomalia: la riforma sanitaria di Obama guarda all’Europa*, in *Quad. cost.*, n. 2/2010, 386 ss. Di rilievo, la seguente domanda: “Come è stato – e continua parzialmente ad essere – possibile che la prima nazione del mondo (occidentale e non), culla della democrazia, nata da una rivoluzione liberale, araldo di una società aperta, tesa ineluttabilmente verso l’eguaglianza, abbia tardato tanto e sia giunta solo stremata ad accettare una formula appena accettabile di un postulato fondamentale e incoercibile di ogni forma di stato liberale *et* sociale

Fin d'ora, si deve mettere in luce la scelta di campo fatta dal Costituente<sup>63</sup>: “La salute è l'unico diritto che la Costituzione espressamente qualifichi come *fondamentale*, ad affermare la sua essenza di nucleo fondativo di tutti gli altri diritti costituzionali e presupposto irrinunciabile per la piena realizzazione della persona umana [...] Il riconoscimento della salute come ‘diritto primario e fondamentale’ [...] porta con sé precise conseguenze giuridiche: alla stregua di tutti i diritti fondamentali, esso è inalienabile, intrasmissibile, indisponibile e irrinunciabile [...] Come diritto strettamente inerente alla persona umana *compete a tutti*: non solo ai cittadini italiani [...]”<sup>64</sup>.

Questo è senza dubbio il significato del disposto dell'art. 32, 1° co., Cost., il quale stabilisce che “la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti”. Tuttavia – lo si è ricordato proprio in questo capitolo – il diritto alla salute, inizialmente concepito come un diritto assoluto, è stato poi ritenuto un *diritto costituzionale condizionato*, anche se<sup>65</sup> “[...] il bilanciamento tra diritto alla salute e criteri di economicità non deve essere tuttavia tale da pregiudicare il ‘nucleo irriducibile del diritto alla salute’ protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto’ [Corte cost. 509/2000]. Divenendo così evidente che il diritto fondamentale dell'individuo alla salute, almeno

---

contemporaneo, come il diritto universale alla tutela della salute? E ancora: come può permanere una così diffusa ostilità di fondo avverso ad una posizione giuridica garantita da una do verità di prestazioni pubbliche verso quello che viene unanimemente riconosciuto in Europa come il primo tra i diritti sociali?”. V., inoltre, F. ZAKARIA, *Cure migliori con minori spese. Dall'Europa una lezione per gli Usa*, in *Corriere della Sera*, 8 luglio 2012, 26.

<sup>63</sup> Si tratta di una scelta in linea con i capisaldi di un ordinamento dalle “origini remote”: A. CATELANI, *La sanità pubblica*, cit., 1.

<sup>64</sup> C. TRIPODINA, *Art. 32*, in AA.VV., *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole e R. Bin, Cedam, Padova, 2008, 321.

<sup>65</sup> È a questo proposito che nascono i problemi, poiché definire il limite estremo della tutela è molto difficile e fortemente influenzato dalle idee generali di chi giudica. V., in proposito, A.C. JEMOLO, *Questa Repubblica*, Le Monnier, Firenze, 1981, 13.

nel suo ‘contenuto minimo essenziale’, deve avere una precedenza nella allocazione delle risorse, a fronte delle pur ragionevoli esigenze di contenimento della spesa”<sup>66</sup>.

Il fondamento di queste affermazioni – condivise dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale – dipende dal fatto che “le norme sui diritti inviolabili dell’uomo rendono positivi, e quindi cogenti, quei precetti morali che riguardano la civile convivenza – e pertanto i rapporti intersoggettivi – che altrimenti sarebbero vincolanti soltanto per la coscienza dei singoli. Nel caso delle norme costituzionali sui diritti umani, precetto giuridico e precetto morale si identificano, in quanto la norma positiva richiama il precetto morale e ne fa proprio il contenuto, rendendolo giuridicamente coattivo nei confronti di tutti i consociati”<sup>67</sup>.

Tutto questo ha un significato chiarissimo: *la Costituzione italiana tutela l’uomo e la sua dignità. Fin quando è possibile, lo fa ad ogni costo*. Al centro del sistema, infatti, è stato collocato il principio personalista. Costantino Mortati ha scritto che, in tal modo, “si è voluto [...] affermare che non l’uomo è in funzione dello Stato ma quest’ultimo in funzione dell’uomo, nel senso che suo fine è di assicurare lo svolgimento della persona umana e di garantirne i diritti, e che pertanto questi sono inviolabili, tali cioè che, se riconosciuti espressamente o comunque deducibili dalla costituzione, non possono venir meno neppure ricorrendo al procedimento di revisione costituzionale, in quanto formano il nucleo intangibile, destinato a contrassegnare la specie di aggregazione statale cui si è voluto dar vita”<sup>68</sup>.

Il presupposto da cui parte chi guarda alla dignità della persona e ritiene che la sua tutela sia sempre possibile non mette in conto che ci si può trovare di fronte a eventi insuperabili: a crisi – a una recessione – che privano delle risorse necessarie per attuare uno Stato sociale anche minimo. Purtroppo, a smentire l’assunto che sia sempre

---

<sup>66</sup> C. TRIPODINA, *Art. 32*, cit., 326-327, che prosegue così: “In altri termini, sussiste una soglia minima di interventi, sottratta a qualunque valutazione discrezionale da parte dell’organo di rappresentanza popolare, che le istituzioni devono garantire a prescindere dai costi, pena il vulnerare irrimediabilmente la sfera giuridica soggettiva che il disposto costituzionale ha voluto tutelare in riferimento al bene salute, essendo inammissibile, in ultima analisi, sostenere che un diritto esiste nella misura in cui chi è obbligato a rispettarlo ha i mezzi economici per adempiere alla propria obbligazione”.

<sup>67</sup> A. CATELANI, *La sanità pubblica*, cit., 9.

<sup>68</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, Cedam, Padova, 1975, 155.

possibile salvaguardare un “nucleo irriducibile del diritto alla salute” sono i tanti eventi tragici provocati dalla crisi economica e finanziaria: i suicidi di imprenditori, causati anche dall’insolvenza determinata da uno Stato che pretende il tributo, ma non paga i debiti a chi gli ha già fornito prestazioni e servizi<sup>69</sup>. Quanto vale per la Repubblica la dignità della persona in queste terribili circostanze? Tuttavia, la persona umana è ciò che dà senso all’intero quadro costituzionale.

#### 8. *Le tappe che hanno condotto: (a) all’istituzione del Servizio Sanitario Nazionale*

I caratteri che contraddistinguono il Servizio sanitario nazionale italiano – nel senso ora accennato – rappresentano lo sviluppo di un processo che risale assai nel tempo<sup>70</sup>. La legge n. 833/1978 è l’espressione più avanzata delle tutele prefigurate dall’art. 32 Cost.<sup>71</sup>. Le pagine seguenti delinearanno, sia pure in estrema sintesi, le

---

<sup>69</sup> L. GUISO - G. TABELLINI, *Una terapia d’urto per i crediti della Pa*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 marzo 2013, 1 e 15, nonché A. BACCARO, *Lo Stato pagherà alle imprese solo 3 milioni su 70 miliardi*, in *Corriere della Sera*, 17 marzo 2013, 1 e 31 e, da ultimo, A. ANANASSO, *Pubblica amministrazione, solo un’azienda su 4 rispetta scadenze dei pagamenti*, in *la Repubblica*, 27 ottobre 2016.

<sup>70</sup> V., per alcuni chiarimenti, A. CATELANI, *La sanità pubblica*, cit., 2 ss. V., altresì, N. AICARDI, *La sanità*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, tomo I, a cura di S. Cassese, Giuffrè, Milano, 2003, 633 ss., e R. FERRARA, *L’ordinamento della sanità*, Giappichelli, Torino, 2007. Per ampi riferimenti v., in particolare, A. QUARANTA, *Il sistema di assistenza sanitaria*, Giuffrè, Milano, 1985. Interessante la lettura di N.E. VANZAN MARCHINI, *Venezia la salute e la fede*, Dario De Bastiani Editore, Vittorio Veneto, 2011, la quale ricorda che “per contrastare la peste la Repubblica di Venezia inventò il primo lazzaretto della storia (1423); creò il Magistrato alla Sanità (1586) che monitorò il Mediterraneo per individuare i focolai di infezione e arginare le epidemie con cordoni sanitari e contumacie” (sul risvolto di copertina).

<sup>71</sup> Scrive, infatti, C. TRIPODINA, *Art. 32*, cit., 326: “La pretesa a un’effettiva assistenza sanitaria da parte della Repubblica è rimasta a lungo insoddisfatta, sino alla l. 833/1978, che, ponendo termine alle disparità di trattamento e alla limitatezza degli interventi che contraddistingueva il sistema delle mutue, ha istituito il Servizio Sanitario Nazionale, caratterizzato dai principi di globalità delle prestazioni, universalità dei destinatari, uguaglianza dei trattamenti, e da una struttura organizzativa tesa a coprire capillarmente tutto il territorio nazionale mediante una rete diffusa di Unità Sanitarie Locali”. V.,

principali tappe di evoluzione del sistema italiano di protezione della salute: tappe, relative alla sua edificazione e al suo progressivo affidamento, anteriore alla crisi degli anni 2007-2008.

Già si è avuto occasione di indicare in precedenza, tra gli eventi che hanno posto le basi dello Stato sociale, azioni sicuramente rivolte alla tutela della salute, il cui primo intervento ha avuto ad oggetto l'igiene e la sanità pubblica e un'assistenza di tipo caritatevole proveniente da ordini e organismi religiosi<sup>72</sup>. Prescindendo da quel che si è compiuto nella seconda metà del XIX secolo<sup>73</sup> ed anche dalla legislazione organica posta attraverso l'elaborazione di un testo unico delle leggi sanitarie<sup>74</sup>, vale la pena di menzionare la legge 13 marzo 1958, n. 296, che sopprime l'Alto commissariato per l'igiene e la sanità pubblica e istituì il Ministero della sanità, e, soprattutto, la legge 12 febbraio 1968, n. 132, che "portò a compimento il processo di pubblicizzazione degli ospedali mediante la creazione di enti ospedalieri dotati di personalità giuridica di diritto pubblico"; essa "pose fine al residuo carattere volontaristico-caritatevole che ancora caratterizzava parte delle attività in questione giungendo alla configurazione di un vero servizio pubblico rivolto alla collettività"<sup>75</sup>.

Ma – come si è detto – la decisione normativa fondamentale fu costituita dall'approvazione della legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del Servizio sanitario nazionale. La relativa filosofia è puntualmente indicata dall'art. 1, 3° co., secondo il quale il fine perseguito è quello di provvedere "[...] alla promozione, al mantenimento

---

altresì, B. CARAVITA, *Art. 32*, in AA.VV., *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. Crisafulli e L. Paladin, Cedam, Padova, 1990, 215 ss.

<sup>72</sup> Per sintetiche, ma utili puntualizzazioni, v., ad es., A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. II, Jovene, Napoli, 1984, 973 ss., e R. BALDUZZI, *Salute (diritto alla)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, diretto da S. Cassese, Giuffrè, Milano, 2006, 5393 ss.

<sup>73</sup> V. legge 3 agosto 1862, n. 753; legge 20 marzo 1865, n. 2248, All. C; legge 22 dicembre 1888, n. 5849; regio decreto 3 febbraio 1901, n. 45; regio decreto 7 febbraio 1884, n. 1243; legge 17 luglio 1890, n. 6972.

<sup>74</sup> V., in particolare, il regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265.

<sup>75</sup> G. BOBBIO - M. MARTINI, *Il diritto sanitario: introduzione ed evoluzione della disciplina*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto sanitario*, Cedam, Padova, 2010, 7-8. V., inoltre, N. AICARDI, *La sanità*, cit., 633 ss.

ed al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione senza distinzione di condizioni individuali o sociali e secondo modalità che assicurino l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio". I principi ispiratori erano: il principio di universalità, il principio di uguaglianza, il principio di globalità; e ciò attraverso una rete di unità sanitarie locali, concepite quali strutture operative dei Comuni<sup>76</sup>. Ciò che conta però, ai nostri fini, è che, "a livello finanziario il sistema produsse enormi costi di gestione [...] le [cui] cause sono da ricercare, soprattutto, nella mancata applicazione degli strumenti di programmazione e controllo, pur previsti dalla l. n. 833/1978 e nell'indiscriminata e illimitata estensione delle prestazioni oltreché nel citato sistema di gestione inefficiente"<sup>77</sup>.

Si rese necessaria una riforma: una seconda riforma, se si considera nell'insieme quel che è avvenuto finora. Proprio a causa dell'espandersi della spesa pubblica per la sanità e in occasione di una crisi istituzionale ed economico-finanziaria, il Parlamento ebbe ad approvare la legge di delega 23 ottobre 1992, n. 421, riguardante, oltre la sanità, il pubblico impiego, la previdenza e la finanza territoriale.

L'art. 1, dedicato alla sanità, comprendeva una serie di disposizioni di notevole ampiezza, orientate "ai fini della ottimale e razionale utilizzazione delle risorse destinate al Servizio sanitario nazionale, del perseguimento della migliore efficienza del medesimo a garanzia del cittadino, di equità distributiva e del contenimento della spesa sanitaria, con riferimento all'art. 32 della Costituzione, assicurando a tutti i cittadini il libero accesso alle cure e la gratuità del servizio nei limiti e secondo i criteri previsti dalla normativa vigente in materia [...]".

Questo *incipit* segnava un cambio di passo – se non un'inversione di tendenza – perché correggeva i principi di universalità e di gratuità con quelli dell'adeguato

---

<sup>76</sup> N. AICARDI, *La sanità*, cit., 637 ss.

<sup>77</sup> G. BOBBIO - M. MARTINI, *Il diritto sanitario*, cit., 11.

Per una panoramica delle questioni che hanno riguardato l'avvio dell'esperienza del nuovo Servizio sanitario nazionale v., ad es., G. PESCATORE - G. GIOVANNINI - P.G. LIGNANI - G. VACIRCA, *Leggi amministrative fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2001, 1263 ss.



impiego delle risorse e della sostenibilità della spesa, nonché di selettività<sup>78</sup>. In coerenza con ciò, i principi e criteri direttivi – attuati con il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 – disponevano, tra l'altro, in tema di ticket e prelievi contributivi, di evasioni ed elusioni contributive, di livelli uniformi di assistenza sanitaria e di quote capitarie di finanziamento, di organizzazione del Servizio ripensato in termini aziendali, di modalità di finanziamento, di rapporti tra il Servizio sanitario nazionale e le Università<sup>79</sup>.

Con la legge di delega 30 novembre 1998, n. 419, venne attuata la terza riforma. Il decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (c.d. decreto Bindi) traduceva in previsioni specifiche i principi e criteri direttivi e provvedeva a una più precisa regionalizzazione della sanità, all'imposizione di un'attività programmatica, all'introduzione dell'atto aziendale, alla precisazione dei vincoli di bilancio, alla definizione dell'esclusività del rapporto di lavoro dei medici ospedalieri, al rafforzamento della disciplina dell'accreditamento istituzionale<sup>80</sup>. Il Servizio sanitario nazionale, ridefinito in alcuni suoi fondamentali aspetti, mirava, ad un tempo, a garantire una tutela eguale del bene salute, a rendere compatibile la spesa sanitaria con la limitatezza delle disponibilità finanziarie, attribuendo al legislatore il compito di operare annualmente – in sede di manovra finanziaria – un bilanciamento tra tutela del diritto alla salute e sostenibilità dei relativi oneri<sup>81</sup>.

La visione complessiva dei cambiamenti e il loro significato sono resi evidenti da una autorevole presa di posizione. Ha scritto, infatti, Angelo Mattioni che,

---

<sup>78</sup> V., in proposito, ad es., A. MATTIONI, *Dalla legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale ai provvedimenti di riordino. Modelli a confronto*, ora in *Società e istituzioni. Una raccolta di scritti*, Jovene, Napoli, 2005, 635 ss., e F. PIZZOLATO, *Universalismo e selettività*, in *Studi Zancan*, n. 6/2009, 60 ss.

<sup>79</sup> Utili indicazioni si possono trarre dalla lettura di G. CARPANI, *Accordi e intese tra Governo e Regioni nella più recente evoluzione del SSN: spunti ricostruttivi*, in AA.VV., *Trent'anni di Servizio sanitario nazionale. Un confronto interdisciplinare*, a cura di R. Balduzzi, il Mulino, Bologna, 2009, 35 ss.

<sup>80</sup> In proposito, v. A. MATTIONI, *Dalla legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale ai provvedimenti di riordino*, cit., 635 ss.

<sup>81</sup> G. BOBBIO - M. MARTINI, *Il diritto sanitario*, cit., 23. V., inoltre, G. FIORENTINI, *Sostenibilità finanziaria e politica del Servizio sanitario nazionale*, in AA.VV., *Trent'anni di Servizio sanitario nazionale*, cit., 181 ss.

“qualunque sia la motivazione di queste nuove disposizioni – e le esigenze di riduzione della spesa pubblica non possono certo essere rivalutate – è difficile negare che il passaggio da un sistema ricollegato alla rivelazione dei bisogni ad un sistema che si condiziona a parametri finanziari precostituiti, rappresenti un mutamento culturale di significato etico politico fortemente rilevante; anche perché il nuovo indirizzo e quindi il nuovo sistema istituzionale, non si presenta con i caratteri della provvisorietà, destinato a valere in particolari contingenze economiche, quanto piuttosto con un carattere potenzialmente definitivo, e quindi destinato a configurare in tal modo, indefinitamente, il nuovo sistema di tutela della salute”<sup>82</sup>.

Proprio per questo – e perché in gioco ci sono valori quali la *dignità*, la *libertà*, l'*uguaglianza* della persona umana –, vale la pena di ricordare quanto la Corte costituzionale ha affermato nella sent. n. 245/1984<sup>83</sup>. In poche righe, la Corte ha opportunamente precisato come “[...] l’assistenza sanitaria ed ospedaliera’, sebbene compresa nell’elenco dell’art. 117 Cost., non si risolve in una materia pienamente assimilabile agli altri settori di competenza regionale: sia per la particolare intensità dei limiti cui sono in tal campo sottoposte la legislazione e l’amministrazione delle Regioni, sia per le peculiari forme e modalità di finanziamento della relativa spesa pubblica, sia – soprattutto – per i tipici rapporti che l’ordinamento vigente stabilisce tra le varie specie di enti ed organismi cooperanti ed interagenti nella materia medesima. Sotto diversi aspetti, le caratteristiche ora accennate hanno anzi incominciato ad evidenziarsi già prima della profonda riforma introdotta dalla l. 833/1978. Sin dalla l. 132/1968 sono stati infatti costituiti su tutto il territorio nazionale appositi enti ospedalieri, dotati di compiti testualmente definiti esclusivi e finanziati per mezzo d’uno specifico fondo nazionale [...]”<sup>84</sup>. Ovviamente, queste massime si debbono ora coordinare con quanto stabilito dalla legge costituzionale n. 3/2001 – in particolare, con quanto previsto dal

---

<sup>82</sup> A. MATTIONI, *Dalla legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale ai provvedimenti di riordino*, cit., 637. V. dello stesso, inoltre, *Le quattro riforme della Sanità. Una lettura sinottica di snodi istituzionali fondamentali*, in AA.VV., *Trent’anni di Servizio sanitario nazionale*, cit., 263 ss.

<sup>83</sup> V., infatti, L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2000, 143.

<sup>84</sup> Corte cost., sent. (30 ottobre) 5 novembre 1984, n. 245 *Pres. Elia - Rel. Paladin*, in *Le Regioni*, n. 1/1985, 176, e, in proposito, G. VOLPE, *L’intreccio delle competenze nel servizio sanitario e l’uguaglianza dei cittadini*, ivi, 157 ss.

nuovo art. 117, 2° co., lett. m), in tema di livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali<sup>85</sup> – di cui ha tenuto conto, nelle successive pronunce, il Giudice delle leggi: ad esempio, con la *sent. n. 203/2006*, in tema di ticket<sup>86</sup>.

In breve, dalla universalità e gratuità si è passati al concorso nella spesa, attraverso una progressiva riduzione delle prestazioni e dei servizi, senza dimenticare mai che in gioco ci sono la persona e la sua dignità<sup>87</sup>.

### 9. *Segue: (b) all'attribuzione di competenze alle Regioni*

L'art. 117, 1° co., Cost., nella sua versione originaria, attribuiva alla potestà legislativa concorrente delle Regioni ordinarie la materia dell'*assistenza sanitaria ed ospedaliera*. Ora, l'art. 117, 3° co., del medesimo articolo, modificato dalla legge costituzionale n. 3/2001, prevede che sia materia di legislazione concorrente la *tutela della salute*.

Sulla base di ciò che la Corte costituzionale aveva ripetutamente affermato – in particolare con la citata *sent. n. 245/1984*<sup>88</sup> –, una autorevole dottrina ha rilevato come “[...] l'autonomia delle Regioni stesse risulti compressa, nel mezzo fra le determinazioni di competenza centrale, cui le Amministrazioni regionali prendono parte assai scarsamente, e la contrapposta autonomia gestionale ed organizzativa, riservata alle unità sanitarie locali. Tali limitazioni sono state variamente accentuate, sia pure in forme assai disorganiche e spesso incoerenti, nella legislazione successiva alla riforma sanitaria, che in vari casi ha instaurato rapporti diretti fra lo Stato e le U.S.L., scavalcando l'intermedio livello regionale; ovvero ha fatto leva sulla primarietà del valore della salute, che in base alla giurisprudenza costituzionale legittima i più diversi

---

<sup>85</sup> Quanto all'ambito sanitario v., ad es., M. CATTAPANI, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto sanitario*, cit., 31 ss.

<sup>86</sup> G. BOBBIO - M. MARTINI, *Il diritto sanitario*, cit., 20.

<sup>87</sup> Ad essa si è fatto costante riferimento, *supra*.

<sup>88</sup> V., per ampi rinvii alla giurisprudenza del Giudice delle leggi, B. CARAVITA, *Art. 32*, cit., 215 ss., nonché C. TRIPODINA, *Art. 32*, cit., 312 ss. La potestà legislativa delle Regioni speciali è, pure essa, concorrente.

interventi sul piano nazionale, in presenza di interessi ritenuti infrazionabili”<sup>89</sup>.

Dopo l'intervenuta riforma costituzionale del 2001, si è notato che “emerge, dalla giurisprudenza della Corte, un modello di sanità che non può e non deve essere strutturato in modo gerarchico, tale da rimettere al mondo politico-legislativo l'assunzione di qualsivoglia determinazione, bensì un modello nel quale devono convivere e interagire tre sfere di ‘autonomia’: quella politico-organizzativa, in capo al plesso Regioni-ASL, che è chiamata a rispondere delle sue scelte alla collettività e deve fare i conti con le tensioni tra tutela paritaria a livello nazionale (la determinazione dei livelli essenziali spetta allo Stato) e differenziazioni locali; quella medica, con le annesse conseguenze in termini di responsabilità tecniche e scientifiche; quella del paziente-utente, al quale deve essere garantito, prima di tutto, il diritto a conservare la propria integrità psico-fisica anche mediante la tutela della libertà di scelta”<sup>90</sup>.

L'insieme di questi rilievi identifica uno dei “due problemi fondamentali” che interessano “i sistemi sanitari”: “quello dell'equilibrio tra decentramento dell'organizzazione, dei servizi e delle prestazioni, da un lato, e necessità di garanzia eguale o almeno omogenea dall'altro”<sup>91</sup>.

## 10. Il principio universalistico e l'attenuazione della gratuità

L'altro problema fondamentale – che riguarda, peraltro, l'insieme degli istituti

---

<sup>89</sup> L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 147.

<sup>90</sup> B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2006, 129. V., inoltre, P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2009, 121 ss., e T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2012, 185 ss.

<sup>91</sup> R. BALDUZZI, *Prefazione ad AA.VV., Sistemi costituzionali, diritto alla salute e organizzazione sanitaria. Spunti e materiali per l'analisi comparata*, a cura di R. Balduzzi, il Mulino, Bologna, 2009, 14. Una significativa enfasi attribuiscono al bene della salute gli Statuti delle Regioni ordinarie: v., in proposito, M. ROSINI, *Le norme programmatiche dei nuovi statuti*, in AA.VV., *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, a cura di M. Carli - G. Carpani - A. Siniscalchi, il Mulino, Bologna, 2006, 31ss.

che si possono ricondurre allo Stato sociale – è “[...] quello della sostenibilità economica in un contesto di spesa crescente dovuta a una pluralità di fattori non modificabile nel breve e medio termine [...]”<sup>92</sup>. Come si è visto, di questo dato di fatto si è preoccupato il legislatore del 1992<sup>93</sup> e di esso ha tenuto conto la Corte costituzionale<sup>94</sup>. Le conseguenze che si sono determinate sono coerenti con due direttrici-parametro, che qualificano il Servizio sanitario nazionale del nostro Paese<sup>95</sup>.

Da un lato, rimane fermo che “la riforma sanitaria ha voluto garantire a tutti il diritto alla salute”<sup>96</sup>. Infatti, l’art. 32 Cost. va letto insieme all’art. 3 Cost., secondo quanto indicato nell’art. 1 della legge n. 833/1978. “Si tratta, come si è detto più volte, di un diritto inviolabile connaturato alla natura umana, alla persona fisica nella sua più intima essenza, che non può essere disconosciuto a chicchessia. L’aspetto egualitario investe in pieno il principio previdenziale e con esso si collega; per cui a nessuno, che si trovi in stato di bisogno, possono essere negate le cure occorrenti al mantenimento della propria salute”<sup>97</sup>. Dunque, il bilanciamento con altre esigenze – innanzi tutto, con quelle di carattere economico-finanziario – non può incidere sul “nucleo irriducibile del diritto alla salute”<sup>98</sup>, perché la dignità della persona umana non può mai essere pregiudicata<sup>99</sup>.

D’altro lato, la Costituzione prevede soltanto “cure gratuite agli indigenti” (art. 32, 1° co.) ovvero per “chi vive in condizioni di estrema povertà”<sup>100</sup>. Va considerato

---

<sup>92</sup> A. BALDUZZI, *Prefazione*, cit., 14.

<sup>93</sup> V. *sub* 7.

<sup>94</sup> V., ancora, *sub* 7.

<sup>95</sup> V., comunque, C. TRIPODINA, *Art. 32*, cit., 326-327.

<sup>96</sup> A. CATELANI, *La sanità pubblica*, cit., 33.

<sup>97</sup> A. CATELANI, *La sanità pubblica*, cit., 34.

<sup>98</sup> C. TRIPODINA, *Art. 32*, cit., 327. V., pure, A. SIMONCINI - E. LONGO, *Art. 32*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, vol. I, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, Utet, Torino, 2006, 655 ss. Si deve notare, però, che circolano dati allarmanti: per indigenza, molti cittadini non si curano più in modo adeguato, nonostante il “nucleo irriducibile [...]”.

<sup>99</sup> Tuttavia, c’è da chiedersi, ancora una volta: perché ci si suicida per motivazioni che trovano la loro origine in difficoltà di natura economica, che incidono sulla dignità della persona e nulla si dice circa il rapporto che vi è – dovrebbe esserci – tra simili eventi e le tutele accordate dall’art. 32 Cost., che riguarda pure la salute psichica?

<sup>100</sup> *Dizionario italiano*, a cura di T. De Mauro, Paravia, Milano, 2000, *ad vocem*.

questo *status* come un limite estremo; e come lo si può definire in concreto? È un interrogativo che angoscia e che tale rimane anche quando si legge che “il principio della gratuità, data l’elevatezza dei costi sanitari, non può essere inteso nella sua assolutezza, per cui è temperato dalla valutazione del reddito dei pazienti, oltre che da quello della maggiore o minore indispensabilità delle cure. In questa materia c’è una riserva di legge nella Costituzione, che rinvia al legislatore statale la determinazione concreta della gratuità o dell’onerosità, parziale o totale, delle prestazioni”<sup>101</sup>.

D’altro lato, ancora, a un corretto – responsabile – finanziamento della spesa sanitaria avrebbe dovuto provvedere il legislatore delegato, in attuazione della legge di delega n. 42/2009, i cui adempimenti si sono arrestati con l’entrata in scena del Governo Monti. È una pura e semplice constatazione, la cui portata non si può definire in questo momento di crisi economica, finanziaria ed anche politica. E ci si chiede se si possa prendere alla lettera questa conclusione di Ugo De Siervo, secondo cui “i tanti e seri problemi della nostra sanità sono quelli di un Paese che, da questo punto di vista, ha avuto una straordinaria trasformazione positiva: per la prima volta nella nostra storia nazionale, alcune intere generazioni hanno cominciato a essere assistite da un sistema sanitario degno di questo nome”. Certo, non mancano i problemi, ma “questi sono ormai quelli tipici di un grande sistema sanitario che deve svilupparsi ulteriormente e funzionare meglio sull’intero territorio nazionale”<sup>102</sup>.

Queste conclusioni sono del 2009. Da allora, si sono succeduti *tagli lineari della spesa* che hanno fortemente ridimensionato il Sistema sanitario nazionale, senza incidere, più di tanto, sugli sprechi<sup>103</sup>. Le Regioni nelle quali si spende di più si erogano prestazioni di più basso livello, nonostante il carattere pervasivo del principio costituzionale di eguaglianza e il potere statale di coordinamento della finanza pubblica,

---

<sup>101</sup> A. CATELANI, *La sanità pubblica*, cit., 34, il quale enumera i casi di compartecipazione degli utenti al costo delle prestazioni sanitarie.

<sup>102</sup> U. DE SIERVO, *Conclusioni*, in AA.VV., *Il diritto alla salute tra istituzioni e società civile*, a cura di G. Corso e P. Magistrelli, Giappichelli, Torino, 2009, 142.

<sup>103</sup> V., in proposito, L. HINNA - M. MARCANTONI, *Spending Review. È possibile tagliare la spesa pubblica italiana senza farsi male?*, Donzelli, Roma, 2012.

previsto dall'art. 117, 3° co., Cost. e dall'art. 119, 2° co., Cost.<sup>104</sup>. Ciò avviene poiché, per come è strutturato il finanziamento della sanità pubblica italiana, le Regioni non sono incentivate ad adempiere al principio del “buon andamento” della pubblica amministrazione<sup>105</sup>. I ripetuti interventi statali volti a ripianare disavanzi pregressi hanno, in buona sostanza, neutralizzato l'obbligo di copertura cui, in linea teorica, sono soggette le Regioni<sup>106</sup>. È comune l'affermazione secondo cui non c'è un'unica, ma, al limite, ci sono tante sanità quante sono le Regioni, perché la tutela della salute, proprio perché ha a che fare con la dignità, è questione di dignità e, quindi, di educazione e di sensibilità nei confronti della persona umana e delle istituzioni.

È il fulcro dell'art. 32 Cost. e dei tanti altri principi fondamentali connessi con questa disposizione: degli artt. 2 e 3, in particolare. Forse, questo insieme di regole esemplari consente di stabilire una relazione diretta con quanto ebbero ad affermare gli autori della *Declaration of Independence*, proclamata a Filadelfia, il 4 luglio 1776: “Noi riteniamo che sono per se stesse evidenti queste verità: che tutti gli uomini sono creati eguali; che essi sono dal Creatore dotati di certi inalienabili diritti, che, tra questi diritti, sono la Vita, la Libertà, e la ricerca della Felicità [...]”<sup>107</sup>. Tuttavia, il collegamento è tra principi diversi: perché i primi sono vicini a una concezione profondamente umana e concreta della vita, i secondi all'illuminismo settecentesco. Da un lato la *persona*,

---

<sup>104</sup> V., in proposito, le documentate analisi di L. RICOLFI, *Il sacco del Nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Guerini e Associati, Milano, 2010, nonché G. SANGIULIANO, *L'inutile federalismo. Il caso Italia e i modelli di autonomia fiscale*, Utet, Torino, 2012, e L. ANTONINI, *Federalismo all'italiana*, Marsilio, Venezia, 2013.

<sup>105</sup> P. MASALA, *La tutela dei diritti sociali negli ordinamenti di tipo composto tra uniformità e differenziazione. Decentramento e diritti sociali in Italia, Spagna e Germania*, Pisa University Press, Pisa, 2014, 342. Pietro Masala ha affermato che “se da un lato, vi è da osservare che [le Regioni] non possono incrementare autonomamente le risorse utilizzabili a tale scopo se non entro i limitati margini di manovra loro concessi sul piano delle entrate in mancanza della piena attuazione dell'art. 119 Cost., dall'altro, la formazione dei disavanzi è notoriamente spesso da imputarsi anche a una gestione inefficiente di cui esse sono direttamente responsabili”.

<sup>106</sup> V., in proposito, P. MASALA, *La tutela dei diritti sociali negli ordinamenti di tipo composto tra uniformità e differenziazione*, cit., 345.

<sup>107</sup> Sta in P. COSTANZO, *Testi normativi per lo studio del diritto costituzionale italiano ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, 1094.

dall'altro l'*individuo*<sup>108</sup>. Quest'ultimo rilievo lascia intuire, fin d'ora, che l'ottica della Corte suprema federale degli Stati Uniti forse diverge rispetto a quella fatta propria dalla nostra Corte costituzionale, perché sono altre le idee cui si ispirano i cittadini statunitensi.

### 11. *Uno sguardo d'insieme ad altri settori: istruzione, famiglia ed assistenza sociale*

Una volta descritta l'evoluzione dei diritti sociali, presentate le loro definizioni ed analizzato il sistema sanitario italiano, pare opportuno concludere il capitolo II occupandosi, in misura del tutto sintetica, di altri tre ambiti di cui tradizionalmente lo Stato sociale si interessa: istruzione, famiglia ed assistenza sociale.

L'istruzione viene più volte ripresa e valorizzata dalla Costituzione italiana. L'art. 2 Cost. sancisce come la "Repubblica riconosc[a] e garantisc[a] i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità". Da tale disposizione, se letta in combinazione con gli artt. 33 e 34 Cost.,<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> *Persona ed individuo*, infatti, non rappresentano la stessa cosa. V. BENEDETTO XVI, *Caritas in Veritate*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2009, il quale scrive così: "Bisogna poi tenere in grande considerazione il bene comune e adoperarsi efficacemente per esso. Accanto al bene individuale, c'è un bene legato al vivere sociale delle persone: il bene comune. È il bene di quel 'noi-tutti', formato da individui, famiglie e gruppi intermedi che si uniscono in comunità sociale. Non è un bene ricercato per sé stesso, ma per le persone che fanno parte della comunità sociale e che solo in essa possono realmente e più efficacemente conseguire il loro bene. Volere il *bene comune* e adoperarsi per esso è *esigenza di giustizia e di carità*. Impegnarsi per il bene comune è prendersi cura, da una parte, e avvalersi, dall'altra, di quel complesso di istituzioni che strutturano giuridicamente, civilmente, politicamente, culturalmente il vivere sociale, che in tal modo prende forma di *pòlis*, di città" (ivi, 9). Il principio personalista si ricollega alla dottrina sociale della Chiesa: v., al riguardo, il recente volume di E. PREZIOSI, *Giuseppe Toniolo. Alle origini dell'impegno sociale e politico dei cattolici*, Edizioni Paoline, Milano, 2012.

<sup>109</sup> L'art. 33, 2° co., Cost. prevede che "la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione e istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi". A sua volta, l'art. 34, 3° co., aggiunge che "i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi". Quindi, il



si desume l'importanza riservata all'istruzione dalla Carta costituzionale. La Repubblica è tenuta a far fronte a tutta una serie di obblighi che vanno dal consentire l'accesso alla formazione scolastica ad ogni cittadino all'assicurare il diritto all'istruzione ai capaci e meritevoli affinché, anche se privi di mezzi, possano raggiungere i gradi più alti degli studi; dal dettare le norme generali sull'istruzione ed istituire scuole statali per ogni ordine e grado al permettere ad enti e privati di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato e così via.<sup>110</sup> Questa lunga e dettagliata elencazione sottintende una chiara idea di fondo: un settore scolastico di alto livello non solo permette al singolo cittadino di realizzarsi ma, se visto in chiave più ampia, assicura il progresso del Paese andando, a sua volta, a recar beneficio all'intera collettività.

Solamente con l'emanazione della legge n. 59/1997, la nuova disciplina dell'istruzione scolastica ha cercato di contemperare la valorizzazione del principio autonomistico con l'uniforme erogazione di servizi su tutto il territorio nazionale. Precedentemente, infatti, il ruolo dello Stato nell'istruzione era pressoché egemone.<sup>111</sup> Su questa scia, il D.lgs. n. 112/1998<sup>112</sup> recante il "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali", agli artt. 135-139 si è riproposto di mettere in pratica gli anzimenzionati principi. Se, da un lato, lo Stato si è riservato alcune competenze quali, ad esempio, "i compiti e le funzioni concernenti i criteri ed i parametri per l'organizzazione della rete scolastica, previo parere della Conferenza unificata"; dall'altro, Regioni, Province e Comuni hanno visto espandersi in misura rilevante i propri compiti. Per mezzo dell'art. 138, lo Stato ha delegato alle

---

successivo 4° co. dispone che "la Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso".

<sup>110</sup> L'art. 33, 5° co., Cost., stabilisce, inoltre, che "è prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale". Il 6° co. aggiunge che "le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato".

<sup>111</sup> L. DEGRASSI, *La razionalizzazione dello Stato sociale nell'ordinamento dei servizi alla persona e alla comunità*, cit., 244. Lidiana Degrassi ha precisato che, "fino all'emanazione della l. 15 marzo 1997, n. 59, con particolare riferimento all'art. 21, l'ordinamento dei servizi scolastici era appannaggio esclusivo dell'apparato statale".

<sup>112</sup> Il D.lgs. n. 112/1998 è stato approvato in attuazione del capo I della legge n. 59/1997.

Regioni numerose funzioni amministrative, quali, ad esempio, “la programmazione dell’offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale”, “la determinazione del calendario scolastico” ed “i contributi alle scuole non statali”. Allo stesso modo, l’art. 139 ha attribuito a Province e Comuni compiti concernenti la programmazione del servizio scolastico la cui gestione, invece, è stata delegata alle istituzioni scolastiche<sup>113</sup>.

Con la legge costituzionale n. 3/2001, la decentralizzazione delle competenze, dall’alto verso il basso, ha fatto un ulteriore passo avanti. Secondo quanto previsto dall’art. 117 Cost., lo Stato ha potestà esclusiva nel determinare le “norme generali sull’istruzione” ed i “livelli essenziali delle prestazioni” e, in secondo luogo, ha la facoltà di dettare i principi generali cui le Regioni sono tenute a darvi attuazione in materia d’istruzione. Le Regioni, invece, grazie alle cosiddette materie residuali, possono disciplinare l’assistenza scolastica, l’edilizia scolastica e l’istruzione e formazione professionale<sup>114</sup>. Il legislatore, in questa circostanza, ha ritenuto opportuno valorizzare il principio di sussidiarietà verticale, in ragione del fatto che gli enti più vicini ai cittadini sono nella condizione migliore per comprenderne i bisogni derivanti dall’appartenenza ad una particolare area geografica. Tale principio, tuttavia, trova un limite esterno nell’unità dell’ordinamento che, di conseguenza, vedrà nello Stato il garante ultimo delle prestazioni<sup>115</sup>.

---

<sup>113</sup> Gli artt. 135-139, aventi ad oggetto la programmazione e la gestione amministrativa del servizio scolastico, fanno salvo il trasferimento di compiti alle istituzioni scolastiche previsto dall’articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

<sup>114</sup> Se le prime due materie possono desumersi in via interpretativa, l’istruzione e formazione professionale rappresentano l’unico caso di materia espressamente riservata alle Regioni.

<sup>115</sup> L. DEGRASSI, *La razionalizzazione dello Stato sociale nell’ordinamento dei servizi alla persona e alla comunità*, cit., 267-268. Sul punto, la studiosa ha sottolineato come “[...] lo Stato non potrà mai essere totalmente privato di competenze ai fini garantistici dell’unità dell’ordinamento oltreché dell’uguaglianza degli individui. In una parola, il c. 2 (e seguenti) dell’art. 33 Cost., che è enunciato generale sulla materia, funge da limite sostanziale al c. 3 dell’art. 116 Cost. – che è invece norma specifica –. Si deduce, allora, che ci sono dei profili delle < norme generali sull’istruzione > che necessariamente non possono essere oggetto di negoziazione con la Regione perché il costituente li ha assegnati permanentemente alla competenza esclusiva dello Stato [...] Non rientrano nella disponibilità

Se il principio di sussidiarietà verticale ha riscoperto una nuova fase d'attuazione nel corso degli ultimi venti anni, anche la sussidiarietà orizzontale è stata oggetto d'attenzione da parte del potere legislativo. L'art. 33, 3° co., Cost. stabilisce che “la legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole non statali”. Allo stesso tempo, l'art. 118, 4 co., Cost. favorisce “l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di pubblico interesse”, tra cui non può non rientrarvi la scuola. Al fine di dare attuazione agli artt. 33 e 118 Cost., il legislatore ha ridisciplinato le scuole paritarie per mezzo della legge n. 62/2000. Queste ultime – private o degli enti locali – svolgono tuttora un ruolo fondamentale nell'erogazione del servizio scolastico andando, quindi, a completare la funzione svolta dalle scuole statali.

Infine, con la legge n. 107/2015 – “La Buona Scuola” –, il Governo Renzi ha riformato il sistema nazionale di istruzione e formazione. Condivisibile quanto previsto all'art. 1, il quale, a chiare lettere, afferma il “ruolo centrale della scuola nella società”. L'auspicio è che le ingenti somme stanziare vengano ben impiegate in un settore tanto vitale quale è l'istruzione<sup>116</sup>.

Per quanto riguarda la famiglia, l'art. 29 Cost. la definisce “società naturale fondata sul matrimonio”. Essa viene riconosciuta dalla Costituzione quale formazione sociale tipica ma, non per questo, viene esclusa la tutela di forme di convivenza atipiche. Con il trascorrere del tempo, infatti, famiglie di fatto, coppie omosessuali e così via hanno visto ridursi la distanza, in termini di protezione offerta, tra esse e la famiglia “tradizionale”.<sup>117</sup>

---

della Regione neppure le aree di materia che costituiscono i < livelli essenziali >, in ordine ai quali la Regione stessa può soltanto concorrere ad alzare la soglia della giustizia distributiva, non ad abbassarla.

<sup>116</sup> La Buona Scuola ha aumentato di tre miliardi di euro all'anno gli investimenti nella scuola.

<sup>117</sup> F. CECAMORE, *Le politiche regionali di sostegno alla famiglia*, in AA.VV., *La garanzia dei diritti sociali nel dialogo tra legislatori e Corte costituzionale*, cit., 134. Francesca Cecamore ha sottolineato come “l'espressione fortemente evocativa ‘società naturale’ non integrata con precisazioni necessarie per valutarne il significato positivo ha agevolato anche un'interpretazione storicistica, diretta a far ritenere che il legislatore costituzionale si sia servito di una norma in bianco, per rinviare alla concezione di famiglia del momento storico in cui la norma era destinata ad operare”.

Agli artt. 30 e 31 Cost., invece, si elencano una serie di doveri, cui il legislatore è tenuto a far fronte. L'art. 30, 2° co., Cost. statuisce che, qualora i genitori si trovino in uno stato di incapacità, “la legge provvede a che siano assolti i loro compiti”. L'art. 31 Cost. esprime la necessità che la Repubblica agevoli con ogni misura a sua disposizione la formazione della famiglia. Di conseguenza, il legislatore ha approvato la legge n. 328/2000. Tale testo legislativo “[...] dedica una forte attenzione al sostegno delle famiglie, sia in modo diretto (art. 15) e sia indirettamente, attraverso l'assistenza domiciliare alle persone in difficoltà che ne fanno richiesta (art. 16)”<sup>118</sup>. L'art. 16, 3° co., prevede lo stanziamento di assegni di cura, interventi a favore della maternità e paternità, politiche di conciliazione tra il tempo di lavoro ed il tempo di cura, servizi di sollievo per i componenti più impegnati nell'accudimento quotidiano delle persone bisognose di cure particolari etc. La famiglia, quindi, viene considerata soggetto titolare di diritti – anche sociali – che non va a toglier nulla di quanto già conferito al singolo individuo ma, al contrario, ne va ad espandere la tutela<sup>119</sup>.

Allo stesso modo, le Regioni non sono rimaste a guardare. Anche gli enti regionali, infatti, hanno adottato politiche a favore della famiglia, tra le quali vale la pena citare la Regione Lombardia con la legge n. 23/1999, la Regione Basilicata con la legge n. 45/2000, la Regione Lazio con la legge n. 36/2001, la Regione Marche con la legge n. 9/2003, la Regione Sicilia con la legge n. 10/2003 e la Regione Calabria con la

---

<sup>118</sup> F. CECAMORE, *Le politiche regionali di sostegno alla famiglia*, cit., 146.

<sup>119</sup> F. CECAMORE, *Le politiche regionali di sostegno alla famiglia*, cit., 147-148. L'autrice, tuttavia, ha anche criticato la legge n. 328/2000: “[...] nonostante l'apprezzabile sforzo di introdurre nuovi strumenti di intervento attivo, diretti a coinvolgere le famiglie come interlocutori consapevoli al fine di migliorare la qualità e l'efficacia degli interventi, tutt'ora numerosi sono i riferimenti al verbo “sostenere”, il quale denota ancora una politica di sussidi che non riesce ad allontanarsi in modo significativo dal modello di legislazione precedente, quasi esclusivamente “di spesa”. Innegabile è, infatti, una certa resistenza e perplessità a considerare le famiglie come “portatrici di risorse, più che come soggetti bisognosi, problematici, inadeguati e manchevoli [...] La critica è altresì rivolta al modo di relazionarsi alla famiglia, chiamata in causa, e quindi rilevante, solo sotto l'aspetto patologico (es: famiglie povere) in quanto bisognosa di sostegni, e quindi non considerata nella sua normalità, come luogo di formazione spontanea di servizi primari.”

legge n. 1/2004<sup>120</sup>.

Da ultimo, le commissioni Affari sociali di Camera e Senato hanno recentemente dato il via libera all'aggiornamento dei Livelli Essenziali delle Prestazioni.<sup>121</sup> Tra le varie novità introdotte, vi è l'esclusione dalla partecipazione al costo delle visite periodiche ostetrico-ginecologiche, i corsi di accompagnamento alla nascita, l'assistenza in puerperio nonché una serie di visite specialistiche ambulatoriali. Inoltre, vi è l'inclusione della procreazione medicalmente assistita, anche eterologa al fine di tutelare maggiormente gravidanze e maternità.

Quanto descritto precedentemente lascerebbe supporre che in Italia un giovane sia messo nelle migliori condizioni per formare una famiglia ed avere dei figli. Tuttavia, la realtà risulta ben diversa dalle disposizioni legislative sopraelencate. Secondo il Rapporto Giovani 2016 “non si sono mai prodotte così poche nascite sul territorio italiano dall'Unità ad oggi”,<sup>122</sup> nel belpaese “tutte le tappe di transizione allo stato adulto – dall'autonomia dai genitori fino alla formazione di una propria famiglia e alla nascita del primo figlio – sono maggiormente posticipate [...] rispetto al coetaneo europeo [...] Di conseguenza, siamo diventati, assieme alla Spagna, il paese con più bassa fecondità realizzata prima dei 30 anni (fonte: dati Eurostat, anno 2013)”<sup>123</sup>. Questi dati confermano come, ora più che mai, vi sia uno forte scostamento tra le garanzie elencate nella Parte I della Costituzione e le difficoltà che i giovani sono costretti ad affrontare in questo periodo storico.

---

<sup>120</sup> Per un maggiore approfondimento, F. CECAMORE, *Le politiche regionali di sostegno alla famiglia*, cit., 150-158

<sup>121</sup> Per un maggiore approfondimento si veda l'Atto del Governo n. 358.

<sup>122</sup> E. SIRONI–A. ROSINA, *Aspettative di fecondità delle nuove generazioni. Uno sguardo oltre la crisi*, in AA.VV., *La Condizione Giovanile in Italia. Rapporto Giovani 2016*, cit., 71.

<sup>123</sup> A. ROSINA, *Dalla crisi generazionale al riscatto rigenerativo*, in AA.VV., *La Condizione Giovanile in Italia. Rapporto Giovani 2016*, cit. 8. Inoltre, “usando i dati del Ggp (Generations and Gender Program), [Régnier-Loilier e Vignoli] confrontano le intenzioni di fecondità e la loro realizzazione in Francia e in Italia, due paesi con livelli molto simili nelle aspettative riproduttive ma con risultato finale molto diverso [...] la proporzione di coppie che hanno un numero di figli pari a quello che desiderano è sistematicamente più alta in Francia”: E. SIRONI - A. ROSINA, *Aspettative di fecondità delle nuove generazioni. Uno sguardo oltre la crisi*, cit., 58.

Infine, l'assistenza sociale rappresenta un altro settore vitale dello Stato sociale moderno. Risulta particolarmente importante in Italia, tenuto conto del fatto che la percentuale di anziani – sul totale della popolazione – ed il tasso di invecchiamento delle popolazione sono tra i più elevati al mondo<sup>124</sup>. La disposizione costituzionale maggiormente idonea a fondare il diritto all'assistenza di soggetti non autosufficienti è l'art. 38 Cost. Quest'ultimo prevede che “ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere [abbia] diritto al mantenimento ed all'assistenza sociale”<sup>125</sup>.

L'attuazione dell'art. 38 è stata per lungo tempo disorganica, in ragione del fatto che, fino alla riforma del Titolo V della Parte II, vi erano, da un lato, una serie di leggi regionali volte a tutelare gli anziani e disabili e, dall'altro, interventi statali nell'ambito del Sistema Sanitario Nazionale<sup>126</sup>. Con le modifiche apportate all'art. 117 Cost., l'assistenza sociale è divenuta materia residuale e, di conseguenza, di competenza esclusiva regionale. Tuttavia, nonostante il maggior margine di manovra conferito alle Regioni, i provvedimenti prodotti da queste ultime hanno pur sempre dovuto tener conto dei livelli minimi essenziali, aggiornati di volta in volta dallo Stato, di cui all'art. 38, 4° co., Cost., secondo cui “ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato”<sup>127</sup> e dell'intrecciarsi del settore assistenziale

---

<sup>124</sup> G. CUZZOLA, *Lo sviluppo delle politiche di assistenza ai non autosufficienti in Italia nel quadro del metodo aperto di coordinamento per la protezione e l'inclusione sociale*, in AA. VV., *La politica sociale europea tra armonizzazione normativa e nuova governance. L'impatto sull'ordinamento italiano*, a cura di E. Rossi e V. Casamassima, Pisa University Press, Pisa, 2013, 256.

<sup>125</sup> Sulla stessa lunghezza d'onda si colloca la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Agli artt. 25 e 26 vengono tutelati il diritto degli anziani “a condurre una vita dignitosa ed indipendente e di partecipare alla vita sociale e culturale” ed il diritto delle persone con disabilità “a beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità.”

<sup>126</sup> G. CUZZOLA, *Lo sviluppo delle politiche di assistenza ai non autosufficienti in Italia nel quadro del metodo aperto di coordinamento per la protezione e l'inclusione sociale*, cit., 277.

<sup>127</sup> L. DEGRASSI, *La razionalizzazione dello Stato sociale nell'ordinamento dei servizi alla persona e alla comunità*, cit., 431. Secondo Lidiana Degrassi, “malgrado la nuova posizione acquisita dalla materia nell'ambito della competenza legislativa residuale della Regione, si deve prendere atto che i

con quello sanitario<sup>128</sup>.

A livello di legge ordinaria, la legge quadro sull'assistenza ha rappresentato un passo fondamentale verso la tutela delle persone non autosufficienti. I principi ispiratori della legge n. 328/2008 possono riassumersi nella “valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari” e nel “sostegno domiciliare per le persone non autosufficienti”. Il legislatore ha cercato di mettere al centro la famiglia in ragione del ruolo fondamentale che questa svolge nella cura della persona andando a finanziare, ad esempio, i nuclei familiari che si prendano in carico soggetti affetti da uno stato di disabilità fisica o psichica, minori in affidamento o anziani<sup>129</sup>. Al fine di potenziare l'assistenza domiciliare, invece, il Ministero della sanità quantifica, annualmente, le risorse da riservare a favore delle persone anziane che intendano beneficiare dell'assistenza domiciliare.

Inoltre, con la legge n. 296/2006 è stato istituito il Fondo nazionale per la non autosufficienza, a favore di persone con gravi disabilità ed anziani non autosufficienti. Anche qui, come nella legge quadro, l'idea di base è che si debba favorire la permanenza domiciliare, in modo tale da evitare il rischio dell'istituzionalizzazione<sup>130</sup>.

---

vincoli costituzionali [dettati dall'art. 38 4 co° Cost] impongono che nella distribuzione delle competenze [sia] lo Stato a prevalere sul piano legislativo”.

<sup>128</sup> G. CUZZOLA, *Lo sviluppo delle politiche di assistenza ai non autosufficienti in Italia nel quadro del metodo aperto di coordinamento per la protezione e l'inclusione sociale*, cit., 295. Con riguardo a quest'ultimo aspetto, Giovanna Cuzzola ha sottolineato come “alle Regioni spett[i] [...] la competenza alla strutturazione di percorsi integrati attraverso i quali strutture, presidi e professioni sociosanitari diano una risposta a bisogni complessi. La realizzazione e la ricostruzione del coordinamento è complicata dal fatto di esplicarsi in due settori, in cui tali enti hanno funzioni e titolarità diverse e che si differenziano anche per ciò che riguarda le modalità di accesso (selettivo nel sistema di assistenza sociale e universalistico nel sistema sanitario)”.

<sup>129</sup> Art. 16 legge 328 del 2000.

<sup>130</sup> Dal 2015 in avanti, le risorse allocate presso tale Fondo sono divenute strutturali e pari a 400 milioni di euro all'anno. Ciò non toglie, tuttavia, che in futuro il legislatore possa far marcia indietro e ridurre le risorse. Questo, peraltro, era già accaduto in passato. “La legge di stabilità per il 2011 (l. n. 220/2011) azzer[ò] il Fondo per la non autosufficienze e ridu[sse] significativamente quello per le politiche sociali”: G. CUZZOLA, *Lo sviluppo delle politiche di assistenza ai non autosufficienti in Italia nel quadro del metodo aperto di coordinamento per la protezione e l'inclusione sociale*, cit., 287.

Fin qui, dunque, con alterne vicende, in un periodo di tempo caratterizzato sì da discontinuità: non tali, però, da far credere che lo Stato sociale fosse a rischio.



### III.

#### STATO SOCIALE E CRISI ECONOMICA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il venir meno di certezze: il progresso economico si attenua. – 3. Il costo dei diritti. – 4. La crisi fiscale dello Stato. – 5. La crisi di un modello di sviluppo. – 6. L’art. 81 Cost. nella sua versione originaria. – 7. La lezione di Luigi Einaudi. – 8. La lezione keynesiana e i suoi fraintendimenti. – 9. Le determinazioni dell’Unione europea. – 10. L’art. 81 Cost. e la legge costituzionale n. 1/2012. – 11. Il pareggio di bilancio in alcuni ulteriori riflessi. – 12. L’art. 41 Cost.: iniziativa economica, utilità sociale e capacità contributiva.

#### 1. *Premessa.*

Quello attuale è il tempo delle criticità derivanti dalla crisi economica. Si è alle prese con la legge costituzionale n. 1/2012, sull’equilibrio di bilancio. È opportuno – se non necessario – rileggere e valorizzare l’art. 41 Cost. Fin d’ora, alla luce di quanto si è andati dicendo, è da credere che il problema vero consista nella *sostenibilità* dello Stato sociale. Se ne discute, ma molto spesso si ha l’impressione che si tratti di parole soltanto. Una conferma preliminare dell’ipotesi la si ritrova in due distinte, ma connesse considerazioni.

a) Il CENSIS, nell’affrontare il problema del Welfare in Italia, ha reso evidenti “[...] alcuni aspetti di più lunga deriva del rapporto degli italiani con il welfare:

- *la valutazione negativa del suo funzionamento*, sia come qualità dei servizi e interventi che, dal sanitario al socio-sanitario al socio-assistenziale al formativo e alla scuola, sono considerati in netto peggioramento come copertura (per il 63% il welfare

non offre una buona copertura) e come capacità di contenere le diseguaglianze sociali (per il 75,3%) e territoriali (per l'86,0%) [...];

- *la convinzione che nel prossimo futuro la copertura pubblica si contrarrà in misura rilevante* (è il 63,6% a pensarlo), come è già accaduto nella previdenza e nel socio-assistenziale, e come sta accadendo per la formazione e la sanità. Ne consegue che gli italiani sono ancora più convinti che si dovrà contare sugli strumenti dell'autotutela costruiti con risorse proprie;

- *la stanchezza per le tante, troppe, riforme annunciate* come decisive e risolutive e poi o rimaste sulla carta o trasformatesi in tagli secchi delle tutele sociali. Il disincanto verso le riforme dall'alto alimenta *forme di neoconservatorismo sociale* che d'istinto si trincerano nella difesa di ogni pezzo di welfare non ancora intaccato, anche laddove esso è evidentemente obsoleto e penalizzante per alcuni gruppi sociali<sup>1</sup>.

b) Nel concludere uno studio monografico sull'argomento, Erik Longo ha osservato che “tuttavia la crisi economica, che oramai sembra legittimare – nel discorso pubblico – la messa in discussione dei diritti sociali, dimentica che essi sono emersi come beni indispensabili proprio in momenti di crisi. La crisi è, infatti, un'occasione perché evidenzia due possibili strade. Seguendo l'una, i diritti sociali, legati all'idea delle prestazioni, sono un lusso che non possiamo più permetterci. Seguendo la seconda, i diritti sociali, in quanto relazioni, sono una risorsa indispensabile per affrontare ogni

---

<sup>1</sup> CENSIS, *Gli scenari del Welfare. Le nuove tutele oltre la crisi. Sintesi dei principali risultati*, Roma, 11 dicembre 2012. V., a proposito di queste tematiche, A. TESTI, *Sostenibilità economica e tenuta unitaria del Ssn*, in AA.VV., *Trent'anni di Servizio sanitario nazionale. Un confronto interdisciplinare*, a cura di R. Balduzzi, il Mulino, Bologna, 2009, 421 ss. Questo senso di sfiducia, purtroppo, colpisce, in particolare modo, le classi più giovani della popolazione. Per un giovane italiano “[...] quello che pesa è il non sentirsi inseriti in processi di crescita, il non essere inclusi in un percorso che nel tempo consenta di dimostrare quanto si vale e di non veder riconosciuto pienamente il proprio impegno e il proprio valore. [...] L'Italia presenta quindi, nella percezione dei giovani, la combinazione peggiore in Europa tra condizioni attuali e aspettative verso il futuro. Dal punto di vista della politica, ignorare tale fenomeno non può che essere sbagliato. In particolare, per i paesi caratterizzati da emigrazione crescente e sempre più qualificata, significa condannarsi a un declino inarrestabile, frutto della perdita di capitale umano e sociale emigrato e della mortificazione comunque di quello rimasto. P. BALDUZZI - A. ROSINA, *Studio e lavoro senza confini: generazione mobile*, in AA.VV., *La Condizione Giovanile in Italia. Rapporto Giovani 2016*, il Mulino, Bologna, 2016, 178.

condizione di cambiamento, anche quella che appare più avversa”<sup>2</sup>.

Il fatto è che tutti i diritti hanno un costo, servono comunque ingenti risorse ed è indispensabile che qualcuno paghi. In concreto!

## 2. *Il venir meno di certezze: il progresso economico si attenua*

Con il 2008, anche in Italia si è aperta una crisi senza precedenti. Il PIL italiano è calato drasticamente e, a distanza di quasi 10 anni dal fallimento di Lehman Brothers, non è ancora risalito ai livelli pre-crisi.<sup>3</sup> Il Governatore della Banca d’Italia, Ignazio Visco, ha recentemente sottolineato come serva uno “sforzo eccezionale per superare la crisi”<sup>4</sup>.

Questa situazione rappresenta, in una certa misura, una conseguenza di eventi verificatisi negli Stati Uniti. Qui, le banche hanno abusato nel concedere mutui per la casa ad un altissimo numero di soggetti, che poi si sono dimostrati non in grado di restituire il denaro preso a prestito. Tale pratica ha generato un effetto domino che, ben presto, ha avuto riflessi pure nel vecchio continente e, in special modo, nei confronti

---

<sup>2</sup> E. LONGO, *Le relazioni giuridiche nel sistema dei diritti sociali. Profili teorici e prassi costituzionali*, Cedam, Padova, 2012, 438.

<sup>3</sup> BANCA D’ITALIA, *Relazione annuale sul 2016*, Banca d’Italia, Roma, 2017, 60. PIL, investimenti, reddito e livello occupazione non hanno ancora recuperato quanto perso in seguito alla crisi degli anni 2007-2008. “Rispetto al 2007 il PIL in termini reali risultava nel 2015 (ultimo anno per il quale si dispone delle informazioni territorialmente disaggregate dell’Istat) più basso di circa 12 e 7 punti percentuali rispettivamente nel Mezzogiorno e al Centro Nord.” Gli investimenti sono inferiori di circa un quarto rispetto al livello del 2007 (ivi, 67). “Lo scorso anno il reddito disponibile in termini reali delle famiglie è aumentato dell’1,6 per cento (tav. 7.1), rafforzando il recupero in atto dalla primavera del 2013 (che si è portato cumulativamente a circa il 3 per cento); rimane tuttavia inferiore dell’8,1 per cento rispetto al valore del 2007” (ivi, 80). “Il tasso di disoccupazione [nell’anno 2016] si è ridotto di appena due decimi di punto, all’11,7 per cento [...], rimanendo su livelli storicamente elevati; anche quello giovanile, sebbene diminuito in modo significativo nell’ultimo biennio (al 37,8 per cento), è ancora circa il doppio rispetto al periodo pre-crisi” (ivi, 99).

<sup>4</sup> Queste le parole del Governatore della Banca d’Italia in occasione delle Relazione annuale sul 2016.

delle economie più deboli, tra le quali vi è senza dubbio l'Italia<sup>5</sup>. La crisi origina – bisogna pur dirlo – in un Paese ad economia liberistica, tanto apprezzato da Giovanni Bognetti. Il che consente di sottolineare come non sia lo Stato sociale la sola causa del dissesto finanziario, ma anche una cattiva gestione delle risorse in generale, oltre all'evasione, che ora impongono tagli draconiani a causa di un esorbitante ammontare del debito pubblico<sup>6</sup>.

Nonostante il Welfare State non sia stato ancora smantellato<sup>7</sup> – d'altra parte, ci sono dei vincoli costituzionali che non si possono ignorare, anche se è doloroso constatare che talora il malato non si cura, a causa della sua povertà<sup>8</sup> –, i tagli si

---

<sup>5</sup> La bibliografia, in proposito, è sterminata. V., ad es., G. ROSSI, *Capitalismo opaco*, Laterza, Bari, 2005; A. RONCAGLIA, *Economisti che sbagliano. Le radici culturali della crisi*, Laterza, Bari, 2010; V. CASTRONOVO, *Il capitalismo ibrido. Saggio sul mondo multipolare*, Laterza, Bari, 2011, nonché J. E. STIGLITZ, *Bancarotta. L'economia globale in caduta libera*, Einaudi, Torino, 2010.

<sup>6</sup> I margini di manovra, purtroppo, sono sempre più stretti. “Per i conti pubblici, quello appena cominciato è un semestre ad alta densità di impegni e scadenze. Ci si muove su un sentiero stretto, per mutuare la metafora più volte evocata dal ministro dell'Economia, Pier Carlo Padoan, non privo di incognite, che solo in parte è reso meno angusto dalla nuova flessibilità chiesta a Bruxelles per il 2018”: D. PESOLE, *Per i conti italiani è il semestre della verità*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 luglio 2017, Disponibile al seguente link: <http://www.ilssole24ore.com/art/commenti-e-idee/2017-07-02/per-conti-italiani-e-semestre-verita-170714.shtml?uuid=AEuWBKpB>

<sup>7</sup> A. ROVAGNATI, *Sulla natura dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2009, 102.

<sup>8</sup> RBM - CENSIS, *Il futuro del Sistema Sanitario in Italia tra universalismo, nuovi bisogni di cura e sostenibilità*, in *VII Rapporto RBM – Censis sulla Sanità Pubblica, Privata e Intermediata*, luglio 2017, 157: “[...] quando l'offerta pubblica del Servizio sanitario non copre il fabbisogno sanitario, l'equilibrio viene ritrovato con una combinazione di spesa privata aggiuntiva delle famiglie e/o sanità negata, cioè rinuncia alle prestazioni. E quanto più crescono queste due aree, tanto più aumentano disuguaglianze di fatto e razionamenti. Per questo non può non colpire il dato relativo alle persone che in un anno hanno rinunciato e/o rinviato almeno una prestazione sanitaria per ragioni economiche: sono 12,2 milioni con un incremento di 1,2 milioni (+10,9%) rispetto al dato 2016. Pur non essendo persone che non si curano tout court, si tratta di individui che nei dodici mesi precedenti l'intervista sono stati costretti da ragioni economiche a non fare, rinunciando o rinviando, almeno una prestazione sanitaria come visite specialistiche, odontoiatriche, accertamenti diagnostici etc. che invece per prevenzione, diagnosi o cura avrebbero dovuto fare. Rinviare e/o rinunciare a prestazioni sanitarie è ormai un comportamento stabile, consolidato, ordinario, delle famiglie italiane, una forma di sanità negata non più eccezionale o legata a

rincorrono sempre più frequenti e divengono via via di maggiore entità<sup>9</sup>. Tali problemi si potevano risolvere con misure più eque e meno drastiche quando la loro gravità non era neppure lontanamente paragonabile a quella attuale. Già nel lontano 1997 si investì la Commissione Onofri del compito di proporre nuovi indirizzi per uno Stato sociale, che si riteneva già allora al limite della sostenibilità. Nella relazione finale della Commissione, i due punti nevralgici, su cui sarebbero dovute vertere le riforme, erano, rispettivamente: “a) [...] la neutralizzazione delle tendenze di medio periodo dell’aumento delle quote di spesa per la sanità e, soprattutto, per le pensioni; b) [...] riduzione del ritmo di crescita attuale della spesa sociale quale condizione per la ricostituzione, nei primi anni del prossimo secolo, dei livelli di protezione sociale e per la messa a regime dei nuovi istituti di assicurazione reddito/occupazione”<sup>10</sup>. I suggerimenti proposti dalla Commissione, tuttavia, non ebbero seguito.

Le risorse sono, per definizione, limitate e di questo elementare presupposto si deve tener conto nella loro allocazione. Non si vuole dire che rappresentino il bene giuridico cui deve essere garantita la massima tutela, anzi. Costituiscono, tuttavia, l’elemento necessario affinché prestazioni essenziali possano rimanere, in concreto e non solo sulla carta, pilastro della nostra società.

La crisi ha messo in discussione rilevanti sicurezze sociali e le fasce più deboli della popolazione ne hanno risentito assai. Proprio per questa ragione, la Corte costituzionale, nella sent. n. 10/2010, avente ad oggetto la cosiddetta *social card*, ha ribadito come “l’intervento dello Stato sia ammissibile nei casi in cui, come quello di

---

difficoltà congiunturali, ma stabilmente presente nella società, i cui effetti nel lungo periodo potrebbero toccare lo stato di salute medio dei cittadini”.

<sup>9</sup> Rapporto della Commissione Europea, *Employment and Social Developments in Europe 2012*, 8 Gennaio 2013, 194. Consolante, ma non troppo, è il rapporto della Commissione relativamente allo sviluppo dello Stato sociale nell’Unione Europea. Una tabella mostra come le spese per la sicurezza sociale destinate dall’Italia nel 2010 risultavano esser ancora lievemente superiori alla media. Ci attestavamo, infatti, intorno al 30% del GDP (Gross Domestic Product) ovvero del Pil. È anche vero, però, che i tagli più importanti erano ancora di là da venire. V., ad es., RBM - CENSIS, *Il futuro del Sistema Sanitario in Italia tra universalismo, nuovi bisogni di cura e sostenibilità*, cit.

<sup>10</sup> E. BARTOCCI, *Quale Stato sociale per il XXI secolo?*, in AA.VV., *Lo Stato sociale in Italia. Rapporto annuale IRIDISS-CNR 1997*, Donzelli, Roma, 1997, 276.

specie, esso, oltre a rispondere ai richiamati principi di eguaglianza e solidarietà, riveste quei caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza conseguenti alla situazione di crisi internazionale economica e finanziaria che ha investito negli anni 2008 e 2009 anche il nostro Paese”, al fine di tutelare “in modo appropriato valori costituzionali insopprimibili”.

È questo il messaggio che deve esser fatto proprio da chi governa. La straordinarietà della crisi non deve essere l'elemento legittimante nuove spese dissenstate. Al contrario, deve far maturare la consapevolezza dell'importanza di un Welfare State sostenibile, che è destinato a dipendere sempre di più dalla fedeltà fiscale e dall'uso appropriato delle scarse risorse disponibili.

Questa situazione di crisi avrebbe dovuto obbligare la classe politica italiana a rivedere l'insieme della spesa pubblica. Tuttavia, dati alla mano, le misure adottate dai governi che si sono succeduti negli ultimi 10 anni non hanno dato i risultati sperati.<sup>11</sup> Ad oggi, il PIL italiano è inferiore di oltre il 7 per cento rispetto al livello di inizio 2008. Negli altri Paesi dell'eurozona lo supera del 5%.<sup>12</sup> Tra il 2011 ed il 2016 le spese di parte corrente sono salite di quasi 40 miliardi di euro mentre quelle in conto capitale – ovvero gli investimenti – sono scese di 8,4 miliardi<sup>13</sup>. Le risorse cui si è potuto fare affidamento in ragione della flessibilità concessa dall'Unione Europea non sono state utilizzate in maniera proficua. I numeri, purtroppo, non mentono.

Ad ogni buon conto, a prescindere da ogni riforma, ciò che deve fare da collante, all'interno della società italiana, è un mutamento culturale che parta dall'educazione della cittadinanza. Gli italiani dimostrano di non avere il senso del vivere comune. L'evasione fiscale, nel nostro Paese, sottrae risorse ingentissime e rimane uno dei maggiori fattori di dissesto finanziario. Pagare il tributo deve divenire un valore realmente irrinunciabile. Chi ha di più, dà di più, affinché gli ultimi possano venire aiutati. Contribuire a favore dei meno abbienti è il simbolo della vera solidarietà.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> V. la nota 3.

<sup>12</sup> BANCA D'ITALIA, *Relazione annuale sul 2016*, cit, 27.

<sup>13</sup> BANCA D'ITALIA, *Relazione annuale sul 2016*, cit., 60.

<sup>14</sup> Su di una popolazione pari a circa 60 milioni di persone, solo 22,5 milioni risultano occupate. Di questi 22,5 milioni, il 45% dichiara il 4,5% dell'Irpef totale. 12,5 milioni di persone versano il 95,5%

Uno Stato non può reggersi su mere erogazioni liberali. E, infatti, “a prescindere dalla solidarietà spontanea che è innata nella comunità, l’etica della persona socialmente svantaggiata e la responsabilità sociale sono le ragioni più profonde che hanno spinto il legislatore costituente a recepire sul piano istituzionale tanto un generale dovere tributario (art. 53 Cost.), che ha come scopo precipuo quello di innescare meccanismi redistributivi della ricchezza, quanto un obbligo delle pubbliche autorità di porre in essere azioni protettive più mirate, che emerge dalla lettura combinata tra l’art. 3, c. 2, Cost. e l’art. 38, c. 1, Cost. [...]”<sup>15</sup>.

La speranza è poi quella che proprio le pubbliche autorità, che ci amministrano, agiscano nell’interesse pubblico, al fine di utilizzare correttamente (art. 97 Cost.) le risorse provenienti dalla tassazione. Solo in questo modo si potrà restituire un futuro degno al nostro Paese<sup>16</sup>.

---

dell'Irpef. In altre parole, un quinto della popolazione italiana mantiene i restanti 47,5 milioni di persone. Il dato si deduce incrociando un recente rapporto ISTAT con un articolo del Sole 24 Ore. ISTAT, *Italia in cifre: edizione 2016*, ISTAT, Roma, 2016, 27. Disponibile al seguente link: <http://www.istat.it/it/files/2016/12/ItaliaCifre2016.pdf>; M. MOBILI - G. PARENTE, *Il reddito medio degli italiani è di 20.690 euro. Bonus Irpef restituito da 1,7 milioni di contribuenti*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 febbraio 2017. Disponibile al seguente link: <http://www.ilssole24ore.com/art/norme-e-tributi/2017-02-28/il-reddito-medio-italiani-e-20320-euro-solo-4per cento-contribuenti-dichiara-piu-50mila-euro--171245.shtml?uuid=AELdpHf>

<sup>15</sup> L. DEGRASSI, *La razionalizzazione dello Stato sociale nell'ordinamento dei servizi alla persona e alla comunità*, Giuffrè, Milano, 2004, 369. In questo contesto, sarebbe auspicabile una riforma del sistema tributario che, nei fatti, non si informa al principio di progressività. Le aliquote fiscali risultano estremamente basse per una larga parte dei contribuenti. Allo stesso tempo, il 5,2% dei contribuenti versa il 38% dell'Irpef totale. M. MOBILI - G. PARENTE, *Il reddito medio degli italiani è di 20.690 euro. Bonus Irpef restituito da 1,7 milioni di contribuenti*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 febbraio 2017.

<sup>16</sup> E aggiungo, in particolare, un futuro alla classe giovanile di cui faccio parte. Consiglio, al riguardo, la lettura di: *Rapporto sullo Stato sociale 2011. Questione giovanile, crisi e Welfare State*, Esselibri, Napoli, 2011. Qui, fin dalle prime pagine, si fa presente, con approfondite argomentazioni suffragate da dati statistici, come i giovani d’oggi risultino particolarmente penalizzati dalla crisi. Personalmente, non posso che essere d’accordo. Vivo quest’esperienza in prima persona e, discorrendo con i miei coetanei, constato come tanti di loro cerchino d’andarsene dall’Italia per il semplice fatto che qui non vi è neppure la possibilità di sopravvivere. Non è una questione meramente economica. Non vi è

Le riflessioni che stanno alla base delle diverse soluzioni, immaginate per portarci fuori dalla crisi, sono variegata e, talvolta, in netto contrasto l'una con l'altra. Ma come ha scritto Federico Rampini, "le grandi crisi partoriscono grandi idee. Così fu dopo il crac del 1929 e la Depressione. Per uscirne, l'Occidente ricorse al pensiero di John Maynard Keynes, scoprì un ruolo nuovo per lo Stato nell'economia, inventò le politiche sociali del New Deal e la costruzione del moderno Welfare State. Oggi siamo daccapo"<sup>17</sup>.

### 3. *Il costo dei diritti*

Quasi mai è accaduto di imbattersi in affermazioni dottrinali che ponessero in luce essenziali risvolti dei diritti sociali, con i quali si deve fare, ogni giorno, i conti. Al riguardo, vi sono due ordini di problemi, consequenziali l'uno rispetto all'altro.

a) In primo luogo, si deve riconoscere che in uno Stato sociale, in specie per come si è andato configurando nel tempo in Italia e nell'Europa occidentale, le prestazioni erogate sono notevoli. Ne consegue che i diritti non solo hanno in sé e per sé un costo, ma tale costo è rilevante. La sottovalutazione del costo dei diritti e l'ampiezza della relativa tutela – insieme a un vasto aggregato di altri fattori, di cui si dirà nei successivi

---

venalità nel lasciare il Paese che tanto amiamo. Finché non si trova lavoro o le retribuzioni saranno così basse da risultare quasi offensive, la scelta di emigrare in altri Paesi risulterà praticamente obbligata.

<sup>17</sup> F. RAMPINI, "Non ci possiamo più permettere uno Stato sociale. Falso", Laterza, Roma-Bari, 2012, 91. Egli, in queste pagine, ripropone i vari indirizzi espressi dal pensiero economico e, tra le righe, crede che il modello da seguire, per non rinunciare al modello di Welfare, sia quello prospettato da James K. Galbraith, docente di Public Policy all'Università del Texas. Quest'ultimo ritiene che non vi sia alcuna ragione per temere gli alti *deficit* pubblici. Stampare moneta è la soluzione per tenerli sotto controllo e l'inflazione che ne seguirebbe non sarebbe un elemento sufficientemente preoccupante per desistere in tal senso. L'alta inflazione, infatti, sarebbe pericolosa solo laddove si sfiori la piena occupazione (ad esempio durante una guerra). Personalmente, rimango scettico. Mi paiono astrazioni lontane dalla concretezza, che non contraddistinguono più il pensiero di molti economisti. La ricchezza di un Paese deve basarsi sull'economia reale e non sulla mera stampa di moneta. Aumentare la base monetaria, alla lunga, droga il mercato in maniera innaturale. Come in tutte le cose vale il principio *est modus in rebus*, di oraziana memoria.



paragrafi di questo capitolo – hanno concorso a generare un debito pubblico che la fiscalità (maggiori entrate) – e l’evasione (minori entrate) – non è riuscita ad attenuare. Ovviamente, concausa è lo sperpero delle risorse pubbliche. Il nostro debito pubblico è esploso a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, e su tale fenomeno è doveroso riflettere per le implicazioni che ha sulla tutela effettiva dei diritti. Già nel 1982, Claus Offe aveva messo in luce un tale problema. La sua previsione lungimirante si è avverata, visto che, con la crisi del 2008, lo Stato assistenziale – che rappresenta la degenerazione dello Stato sociale, soprattutto perché non selettivo<sup>18</sup> – ha dimostrato quanto fosse insostenibile la sua politica sociale. Si sono avute (e, purtroppo, ancora vi saranno) forti tensioni sociali nella totalità dei Paesi europei. Da strumento di pacificazione sociale, lo Stato assistenziale è diventato – o, quantomeno, ha finito per apparire – l’effettiva causa di conflitti e di un malessere diffuso<sup>19</sup>.

Anche se l’idea di fondo che collega l’erogazione di un diritto ad un costo dovrebbe sembrare il puro e semplice riflesso di una constatazione, in realtà così non è,

---

<sup>18</sup> V. le chiare e convincenti osservazioni di F. PIZZOLATO, *Universalismo e selettività*, in *Studi Zancan*, n. 6/2009, 60 ss.

<sup>19</sup> “Il modello di Stato assistenziale, quasi universalmente accettato come strumento di creazione e di un certo grado di pace sociale e di armonia nelle società europee del dopoguerra, nel corso degli anni Settanta è divenuto esso stesso fonte di nuove contraddizioni e di divisione politica”: C. OFFE, *Alcune contraddizioni del moderno Stato assistenziale*, in AA.VV., *Critica dello Stato sociale*, a cura di A. Baldassarre e A.A. Cervati, Laterza, Roma-Bari, 1982, 4.

Spesso, al riguardo, regnano confusione ed equivoci, che riportano allo Stato sociale ciò che non gli appartiene. Scrive, infatti, F. FERRAROTTI, *Partire, tornare. Viaggiatori e pellegrini alla fine del millennio*, Donzelli, Roma, 1999, 51-52, che “le vacanze di massa odierne, quelle lunghe code di automobili che si snodano per decine di chilometri sulle autostrade, le stazioni ferroviarie e gli aeroporti sovraffollati non sono un’invenzione sociale assoluta né appartengono in esclusiva alla modernità. Sono un *déjà vu*. A ben guardare, sono solo la forma laica o ‘secolarizzata’ di un fenomeno antico. A volte sono presentate e osannate come un traguardo o una conquista sociale di grande rilievo. Così amano pensarle i glorificatori dello Stato sociale moderno, detto anche Stato del benessere o *Welfare State* quando invece sarebbe più corretto indicarlo come ‘Stato del malessere diffuso e dell’ansia immotivata’, che predispongono alla fuga. Le vacanze di oggi, con i viaggi alle Maldive, ai Caraibi o alle isole Seychelles, che le caratterizzano, sono solo, storicamente considerate, pellegrinaggi degradati, nel senso che resiste e ancora si nota la spinta alla ricerca, mentre è venuta meno e si è spenta la fede che un tempo giustificava i sacrifici e le asprezze dell’impresa”.

tanto è vero che l'ex Presidente della Repubblica Francesco Cossiga, pronunciò queste significative parole: "In Italia pensavamo che i soldi non finissero mai"<sup>20</sup>.

Il nostro *Welfare State* è messo a dura prova: "Afferma la Corte dei conti che: 'l'attuale struttura di assistenza sanitaria, anche al di sopra degli standard minimi richiesti, non è sufficiente a rispondere ai bisogni di una popolazione sempre più anziana, affetta da cronicità e non autosufficienza'"<sup>21</sup>. Chiaramente, il Servizio sanitario nazionale è elemento costitutivo del benessere di una comunità. Se così è, ci si deve adoperare affinché non venga meno. In caso contrario, qualora ciò accadesse, l'impatto sui cittadini sarebbe devastante.

È importante, però, aggiungere che problematiche simili si erano già poste in passato e, più precisamente, negli anni immediatamente successivi all'istituzione del Servizio sanitario nazionale, avvenuta con la legge n. 833/1978. Quest'ultima, infatti, dando vita ad "una nuova situazione giuridica soggettiva (R. Ferrara), quella del cittadino-utente del Servizio sanitario nazionale, determinò una illimitata aspettativa di prestazioni nei confronti degli apparati di servizi operanti nel campo della sanità, aspettativa che nel corso dei primi anni di attuazione della riforma andò via via assumendo dimensioni sempre più macroscopiche con conseguenti pesanti riflessi sull'andamento della spesa"<sup>22</sup>. In seguito, si cercò di arginare blandamente la rapida crescita dei costi della sanità con *tickets*, riclassificazione dei farmaci, una sorta di sanitometro ma, nonostante la bontà di tali tentativi, il *trend* rimase sempre in crescita.

Forse è esagerato addossare alla sola classe politica la responsabilità di questo dissesto economico. Si deve inoltre constatare come movimenti e istituzioni che hanno sollevato il problema non siano riusciti a ottenere la necessaria condivisione. Gli stessi

---

<sup>20</sup> Così, Francesco Cossiga, nell'intervista concessa a G.A. STELLA, *Giù il cappello*, in *Corriere della Sera Magazine*, 29 gennaio 2009, 11.

<sup>21</sup> RBM - CENSIS, *Il futuro del Sistema Sanitario in Italia tra universalismo, nuovi bisogni di cura e sostenibilità*, cit., 158.

<sup>22</sup> Questo concetto, puntualmente illustrato da Carlo Bottari, in R. NANIA - P. RIDOLA, *I diritti costituzionali*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2001, 209, mi era stato peraltro già chiarito quando frequentai il primo anno di Università. In una delle sue indimenticabili lezioni, il Prof. Angelo Mattioni ci aveva spiegato come, con l'approvazione della legge n. 833/1978, non vi fossero pressoché limiti alla richiesta di prestazioni sanitarie da parte del cittadino.

sindacati, che dovrebbero fare gli interessi dei lavoratori (presenti e futuri), non sono certo esenti da responsabilità. Nel 1956, ad esempio, essi ottennero che i dipendenti pubblici potessero cessare dal lavoro prima del raggiungimento dell'età pensionabile, qualora avessero maturato vent'anni di contributi<sup>23</sup>. È forse possibile mantenere un quarantenne in pensione per quaranta-cinquanta anni? La risposta non può che esser negativa. Queste misure pesano come un macigno sulla finanza pubblica e, alla luce del dibattito odierno<sup>24</sup>, non può che risultare palese la disparità di trattamento tra i cosiddetti 'baby pensionati' e chi, al contrario, non potrà andare in pensione prima dei 75 anni di età<sup>25</sup>.

Sul punto, Carlo Amirante, in relazione a giudizi di costituzionalità aventi per oggetto diritti "acquisiti", sostiene che: "Quando la Corte costituzionale interviene nel campo suddetto essa deve fermarsi soltanto di fronte ai rapporti già esauriti, mentre negli altri casi non vi sarebbe alcun ostacolo all'eliminazione di tale diritto, prescindendo dalla natura del diritto stesso (assistenziale, pensionistico, assicurativo e così via)"<sup>26</sup>. Sulla stessa linea di pensiero, la Suprema Corte di cassazione, nella sent. 30

---

<sup>23</sup> L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2004, 236. Egli sottolineò come "fu determinante la tendenza dei sindacati ad esorbitare dall'ambito delle mere rivendicazioni sindacali (o comunque inerenti ai rapporti di lavoro in atto), per dialogare in prima persona con gli organi statali di governo e per contribuire in questo modo alla definizione ed alla attuazione delle riforme legislative di rilievo economico-sociale. Rimase fermo, da parte delle confederazioni sindacali, il rifiuto della 'politica dei redditi'. Ma i confronti e gli scontri concernenti le pensioni e la casa fecero chiaramente percepire che esse si stavano trasformando in gruppi di pressione tutt'altro che occulti, con i quali il potere esecutivo e lo stesso Parlamento dovevano fare i conti, ogniqualvolta fossero in questione gli interessi della classe lavoratrice".

<sup>24</sup> Il presidente dell'INPS, Tito Boeri, ha più volte evidenziato come il sistema previdenziale italiano vada a tutelare le classi più anziane della popolazione dimenticandosi, al contempo, dei più giovani.

<sup>25</sup> M. SENSINI, *L'Inps lancia l'allarme, la classe 1980 rischia il pensionamento a 75 anni*, in *Corriere della Sera*, 20 aprile 2016.

<sup>26</sup> C. AMIRANTE, *Diritti fondamentali e diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Diritti di libertà e diritti sociali tra giudice costituzionale e giudice comune*, Jovene, Napoli, 1999, 264.

luglio 2012, n. 13607<sup>27</sup>, riprendendo la sent. 16 novembre 2009, n. 24202 che aveva già sancito una radicale inversione di tendenza rispetto a quanto sostenuto nel 2007, ha affermato, con riferimento al criterio del *pro rata*, che: “gli assicurati hanno, non già un mero interesse di fatto al futuro trattamento pensionistico, ma una ‘posizione previdenziale’ già maturata e che appartiene al patrimonio dell’assicurato come diritto al montante complessivo della contribuzione già versata. Ciò non vuol dire che ci sia un diritto quesito alla pensione calcolata secondo un più favorevole criterio previgente – tra quelli in vigore al momento del versamento della contribuzione – rispetto a quello vigente al momento del collocamento in quiescenza. Ma neppure, al contrario, che l’assicurato ha solo una mera aspettativa alla pensione sicché, quanto ai criteri di calcolo, il legislatore ordinario potrebbe liberamente determinarli nell’esercizio della sua discrezionalità”<sup>28</sup>. A ciò si aggiunga che “C’è una soglia minimale di trattamento pensionistico corrispondente alla ‘posizione previdenziale’ già maturata via via nel corso della vita lavorativa secondo un criterio sinallagmatico (contribuzione *versus* prestazione) al pari, ad es., della rendita vitalizia per le assicurazioni private. L’ammontare della contribuzione fino ad un certo momento accumulata dall’assicurato ha un suo valore economico in termini di potenziale rendita vitalizia; una sorta di ‘maturato previdenziale’ che non può essere sterilizzato dal legislatore [...] Questa interpretazione ampia del principio del *pro rata* – non limitata quindi al passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo – non solo ha il supporto testuale dell’art. 3, comma 12, cit.; ma – come già rilevato – risponde ad un’esigenza generale di ‘adeguatezza’ del trattamento pensionistico ex art. 38, secondo comma, Cost. da cui può estrarsi la regola di una insopprimibile soglia minima di trattamento pensionistico corrispondente al maturato previdenziale”.

Questa purtroppo è la dura realtà in tempi di crisi, come è avvenuto in Italia; e se non si adottano rimedi per tempo, si arriva ad un punto in cui si è costretti ad agire in modo assolutamente iniquo. È accaduto così, ad esempio, per la cosiddetta “quota 96”.

---

<sup>27</sup> In tale sentenza, la Suprema Corte di cassazione discute della legittimità del criterio del *pro rata*.

<sup>28</sup> Ragionevolmente, la Suprema Corte di cassazione pone un limite alla modificabilità *in peius* dei trattamenti pensionistici.

Ai lavoratori dipendenti coinvolti, in ragione dell'introduzione della riforma Fornero, è stato imposto un prolungamento del dovere di lavorare di cinque anni. Persone a cui poteva mancare un giorno d'anzianità per il pensionamento si sono visti allungare l'età lavorativa in modo elevatissimo. Le scelte cui si è giunti, chiaramente inique, sono da addebitare alla classe politica (e non solo alla classe politica) che ha operato in passato, la quale ha sottovalutato le conseguenze nefaste dipendenti da un sistema privo di adeguati fondamenti reali.

b) In secondo luogo, è mancata e manca la percezione del problema non solo da parte dell'uomo comune, ma anche ad opera della maggior parte della dottrina e della giurisprudenza: ovviamente, se si riflette tenendo conto delle proporzioni e della prevedibile, lunga durata della crisi. Scorrendo non pochi manuali, nella parte dedicata allo Stato sociale, solo poche righe sono dedicate al costo dei diritti. Quasi nessun giurista pone realisticamente in luce come decisioni politiche errate, poiché fortemente diseconomiche, possano mettere a repentaglio diritti positivi costituzionalizzati. Le annotazioni che vengono delineate circa la necessità di un sistema di Welfare economicamente sostenibile, seppur talvolta presenti, in effetti sembrano più atteggiamenti rituali che prese di posizione consapevoli del fatto che il tema delle risorse è un grave problema. Non si crede – in definitiva – che davvero la Costituzione possa venir privata della sua effettività<sup>29</sup>.

Recentemente, giuristi e politici hanno teorizzato la possibilità che lo Stato

---

<sup>29</sup> E così, L. CARLASSARRE, o. e l. c., nell'argomentare la contraddizione insanabile tra inviolabilità dei diritti sociali (e loro essenzialità ai fini della definizione della forma di Stato) e condizionamento finanziario degli stessi, afferma che “diritti tanto fragili da poter diventare inesistenti non potrebbero certo servire a qualificare alcunché”; e G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1998, 53-54, “arriva a ipotizzare il rischio che anche il nucleo minimo essenziale dei diritti sociali potrebbe subire l'incidenza conformativa delle disponibilità di bilancio, e delle compatibilità esterne e interne di un'“economia governata e concepita come sistema fondato sui principi del liberismo [...]””: in A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, Cedam, Padova, 2002, 31. In realtà, è necessario un ripensamento dei capisaldi della vita in comune, che inevitabilmente comporta una rivisitazione del rapporto diritti-doveri. Se ne riparlerà in sede di conclusioni. V., fin d'ora, F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità - itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Città Nuova, Roma, 2012.

garantisca ai cittadini un vero e proprio “reddito di cittadinanza”<sup>30</sup>. A prescindere, quindi, dalla condizione di occupazione o disoccupazione, il cittadino (e talora anche lo straniero<sup>31</sup>) avrebbe dovuto percepire un reddito minimo garantito. Qualora si dia attuazione a questo proposito, il messaggio indirizzato ai cittadini sarebbe a dir poco demagogico. Ogni persona farebbe ben presto propria l’idea che “chiunque ha diritto ad uno stipendio mensile”. Una misura del genere rischierebbe di rappresentare un forte disincentivo al lavoro<sup>32</sup>, che peraltro deve essere concepito come un elemento costitutivo della dignità della persona umana, secondo quanto si evince dal nostro dettato costituzionale.

Le argomentazioni che, d’altro lato, fanno leva sul diritto alla vita non sembrano convincenti. Finanziare un sistema insostenibile non può che generare (come sta avvenendo ora) una crisi finanziaria e un conseguente taglio dei servizi, tra i quali vi è anche la sanità. Tali teorizzazioni si dimenticano di coloro che verranno; di coloro che avranno bisogno d’aiuto in futuro e sarà loro negato a causa di decisioni di spesa che

---

<sup>30</sup> Ad es., A. BALZAROTTI - M. PONTI - F. SILVA, *Reddito di cittadinanza: un’utopia?*, in *il Mulino*, 1996, 545 ss., sostengono: “Con il D.Lgs. n. 237/1998 è stato introdotto in Italia in talune aree del Paese ed in via sperimentale, il ‘reddito minimo di inserimento’, come ‘misura di contrasto alla povertà e dell’esclusione sociale, l’accesso al quale è consentito, nei territori considerati dalla sperimentazione, a quei soggetti il cui reddito non sia superiore alle 500.000 mensili (soglia di povertà per una persona che vive da sola)”. Più di recente, il Movimento 5 Stelle ha presentato un disegno di legge – A.S. 1148 – a favore dell’istituzione di un reddito di cittadinanza.

<sup>31</sup> L’art. 7 del decreto legislativo n. 237/1998 prevede che anche gli stranieri o apolidi possano fare domanda di ammissione al reddito minimo di inserimento, purché siano residenti da almeno tre anni (alla data di entrata in vigore del decreto) in uno dei comuni che effettuano la sperimentazione. L’assegnazione del reddito di cittadinanza anche agli stranieri residenti è sostenuta in dottrina da P. VAN PARIJS, *Real freedom for all*, Oxford, 1995, 34. Egli, inoltre, definisce nella relazione “*Basic income: a simple and powerful idea for the 21st century*”, all’International Conference on “Towards new forms of welfare” quale “[...] an income paid by a political community to all its members on an individual basis, without means test or work requirement”.

<sup>32</sup> R. BIFULCO, *Cittadinanza sociale, eguaglianza, forma di Stato*, in AA.VV., *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Cedam, Padova, 1999, 32, definisce la pretesa al salario minimo garantito come un insoddisfacentesucedaneo del diritto al lavoro. Dell’argomento si è occupato, in particolare, F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Giuffrè, Milano, 2004.

riversano i loro effetti sulle spalle altrui, negando a costoro in tutto o in parte essenziali tutele.

Lo Stato sociale deve essere concepito guardando alla realtà e non a quel che si è realizzato nei fatti dagli anni Settanta del secolo scorso ad oggi. Non è stato fonte di eguaglianza e di uguali opportunità se non nel breve periodo. A lungo andare è divenuto fonte di diseguaglianza e di disparità di trattamento tra generazioni. Le opportunità che sono state offerte in passato vengono negate ai giovani d'oggi.<sup>33</sup> Lo Stato sociale deve essere strettamente connesso al principio di sostenibilità dei diritti di prestazione. In caso contrario si tradirà la sua reale funzione di redistribuzione della ricchezza. Nessuno nasce nelle stesse condizioni; la vita può sorridere, ma può anche dare dolore. Sono proprio le persone sfortunate il termine di riferimento di ogni riflessione seria sul Welfare State.

#### 4. *La crisi fiscale dello Stato*

Se si guarda al fondo dei problemi con una onestà intellettuale che sente di dover fare sempre i conti con la realtà e la responsabilità, risulta evidente che le indagini giuridiche non possono continuare a ripercorrere itinerari tradizionali. Come ricorda Sabino Cassese – con le parole di Antonio De Viti De Marco –, “[...] i nostri costituzionalisti, invece di studiare la storia del paese in cui il popolo ha sostenuto lotte secolari per conquistarsi [le] libertà, hanno preferito dedurle dalle elencazioni filosofiche dei professori tedeschi di diritto pubblico, che erano pagati per legittimare sotto formule liberali il regime assolutistico”<sup>34</sup>. Riferito all'argomento di questo studio, tutto ciò significa che al centro della riflessione va posta l'esperienza, con la

---

<sup>33</sup> F. OLIVO, *Bankitalia: in 85mila per 30 posti*, in *La Stampa*, 3 luglio 2017, mentre in passato si aveva, bene o male, la certezza d'ottenere un posto di lavoro a seguito del conseguimento di una laurea magistrale, oggi, vincere un concorso è divenuta un'impresa titanica. A titolo di mero esempio, basti pensare che ad un recente concorso della Banca d'Italia, a fronte di 30 posti da vice assistente, sono state presentate 85mila candidature.

<sup>34</sup> S. CASSESE, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Donzelli, Roma, 1998, 55-56.

conseguenza che ogni discorso sui diritti va ricollegato ai relativi costi. È necessario “obbligare a riflettere sulle implicazioni finanziarie e di bilancio del riconoscimento *giuridico* di qualsivoglia pretesa individuale o collettiva”: perché “costituisce di per sé un contributo di chiarezza concettuale formidabile”<sup>35</sup>.

Il primo, essenziale corollario di un tale genere di premesse, è che la quantità di prestazioni e servizi erogabili dipende dalle risorse che si possono introitare attraverso la leva fiscale. La leva fiscale sottintende un potere di supremazia, che è studiato dal diritto tributario. Ma la migliore dottrina afferma che “[...] è più corretto partire dalla premessa che il tributo in quanto prestazione pecuniaria coattiva nasce come pianta necessitata ed inestirpabile nella socialità dell'essere umano, nel suo volere vivere assieme ad altri uomini nella *città-stato*. Il vivere nella *civitas* genera ineludibilmente *spese comuni* e il *tributum* è lo strumento che veicola i criteri per la ripartizione delle spese comuni o pubbliche della organizzazione sociale”<sup>36</sup>.

Come si è visto, dottrina e giurisprudenza, pur dando atto a poco a poco del carattere condizionato dei diritti sociali, hanno trascurato di prendere in considerazione i fattori che incidono sull'ammontare delle risorse disponibili in un dato esercizio finanziario. Hanno sottovalutato il fattore denominato *crisi fiscale dello Stato*, il quale indica lo scarto che esiste tra bisogni da soddisfare e denaro pubblico di cui si deve disporre per fronteggiare i relativi costi. Di recente, i termini del problema sono stati riassunti così: “Celebre rimane la definizione secondo cui la crisi fiscale dello Stato consiste nella ‘tendenza delle spese governative ad aumentare più rapidamente delle entrate’: il che fa sorgere una serie di domande inevitabili. ‘Chi pagherà le crescenti spese governative? Aumenteranno alcuni tipi di spesa e diminuiranno altri? Può il governo fornire più servizi chiedendo in cambio meno imposte?’. Ed infine: ‘può il sistema fiscale sopravvivere nella forma attuale?’”<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> S. HOLMES - C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, il Mulino, Bologna, 2000, 5.

<sup>36</sup> G. FALSITTA, *Manuale di diritto tributario. Parte generale*, Cedam, Padova, 2010, 5.

<sup>37</sup> G. BERGONZINI, *I limiti costituzionali quantitativi dell'imposizione fiscale*, vol. I, Jovene, Napoli, 2011, 7. Sul punto v., soprattutto, J. O'CONNOR, *La crisi fiscale dello Stato*, Einaudi, Torino,



C'è un limite quantitativo oltre il quale non si può andare. Il prelievo fiscale diviene espropriativo e, come tale, si pone in radicale contrasto con il patto costituzionale, a maggior ragione in un tempo in cui in gioco c'è – come si è accennato fin dall'inizio – la *dignità* della persona umana: come è stabilito nell'art. 3, 1° co., Cost. Dignità che è lesa dal potere pubblico quando il prelievo tributario è a tal punto esorbitante da incidere gravemente sulla qualità della vita dei singoli; lesa dal cittadino che usufruisce di prestazioni e servizi a carico della collettività senza corrispondere, in tutto o in parte, quel che deve “[...] in ragione della [...] capacità contributiva” (ai sensi dell'art. 53 Cost.).

Questi elementi fattuali hanno una grande rilevanza istituzionale e costituzionale, soprattutto se non li si isola, ma li si inserisce in un quadro più ampio, che è rappresentato dall'insieme dei fattori in gioco. Se, infatti, tutti i diritti costano e se è in crisi la fiscalità dello Stato, è evidente che la sottrazione al dovere tributario è destinata a giocare un ruolo determinante, poiché non sono corrisposte risorse che dovrebbero assicurare le tutele previste dalla Parte I della Costituzione.

Il fenomeno è di una gravità senza pari. Tutti lo conosciamo anche nelle sue esorbitanti proporzioni. Tuttavia, non è argomento analizzato e discusso dai costituzionalisti e dai tributaristi, anche se oggi lo si deve considerare strategico proprio all'interno dei fenomeni istituzionali che hanno portato alla ideazione e alla costruzione dello Stato sociale. Comunque sia, qui vale la pena di riflettere su due aspetti della questione. Per quanto occorra, vi sono indagini chiarificatrici sul punto<sup>38</sup>.

In primo luogo, non si può prescindere “[...] dall'idea che ‘in fondo in fondo tutti siamo un po' evasori’, che l'evasione sia una caratteristica intrinseca del nostro Paese, della nostra storia e cultura, e che, tutto sommato, sia giustificata o giustificabile dall'alto livello di tassazione, dalla scarsa efficienza della pubblica amministrazione e dagli sprechi nella spesa pubblica. Di evasione non varrebbe quindi neppure la pena di discutere più di tanto e, come ha scritto un quotidiano di recente, non si può comunque

---

1979, 4 ss., nonché A. PEDONE, *Evasori e tartassati. Inodi della politica tributaria italiana*, il Mulino, Bologna, 1979, 129 ss.

<sup>38</sup> V., ad es., G. BERGONZINI, *Evasione fiscale: un problema di diritto costituzionale*, in *Federalismo fiscale*, Jovene, Napoli, 2011, 153 ss.

paragonarla a un furto perché l'evasore non ruba nulla, si limita a tenere per sé qualcosa (la ricchezza) che è già suo"<sup>39</sup>. Tutto ciò significa che la mentalità comune è estranea all'idea di comunità, di solidarietà e di responsabilità. C'è, in questo "atteggiamento"<sup>40</sup> il principio primo demolitore dello Stato sociale.

In secondo luogo – è la prova provata di quanto affermato –, è l'incremento del debito pubblico ad aver reso non più sostenibili e, quindi, erogabili prestazioni e servizi degni del Welfare State. Infatti, Alberto Alesina e Mauro Marè hanno rilevato che "[...] se gli italiani avessero evaso, dal 1970 in poi, le imposte tanto quanto gli americani, il debito pubblico in Italia nel 1992 sarebbe stato appena superiore all'80% del Pil, cioè all'incirca il 30% in meno del livello del 1992 (108%). Se gli italiani avessero evaso tanto quanto gli inglesi, il debito pubblico sarebbe stato appena superiore al 60% del Pil, non lontano dal limite previsto dagli accordi di Maastricht; e cifre in questo intervallo si ottengono se si effettua il confronto con altri paesi"<sup>41</sup>.

È facile concludere che l'evasione fiscale patologica demolisce lo Stato sociale e concorre ad accrescere la disuguaglianza tra chi paga e chi non paga il tributo. La violazione dell'art. 53, 1° co., Cost., secondo il quale "tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva", rappresenta la più patente lesione del principio di solidarietà. E quando le dimensioni del fenomeno sono quelle indicate, ne consegue che la crisi dello Stato sociale va ricollegata a un insieme articolato di fattori, tra i quali si segnala l'evasione fiscale, dalla quale non si può prescindere.

In questo contesto, poi, non si può prescindere neppure da un ulteriore fattore, che incide negativamente sui contenuti dello Stato sociale. Rappresenta l'altra faccia della medaglia dell'evasione: infatti, qui non si tratta di denaro non dato, ma di denaro acquisito e dissipato. Cambiano le azioni, il risultato è identico. L'Italia è ai vertici dell'inefficienza, aggravata da una corruzione sconfinata<sup>42</sup>.

Le ragioni sono profonde. Hanno a che fare con una mentalità radicata nei

---

<sup>39</sup> A. SANTORO, *L'evasione fiscale. Quanto, come e perché*, il Mulino, Bologna, 2010, 9.

<sup>40</sup> A. SANTORO, *L'evasione fiscale*, cit., 9.

<sup>41</sup> A. SANTORO, *L'evasione fiscale*, cit., 26.

<sup>42</sup> Ce lo raccontano, ogni anno, le relazioni che inaugurano l'anno giudiziario.

costumi, che non si modificano neppure di fronte a fatti che dovrebbero davvero far riflettere. Le denunce sono quotidiane, ma la realtà si può descrivere ancora così: “La burocrazia può tutto. Può farci restare in coda per ore e lasciarci senza l’indispensabile certificato; può pretendere di mettere anche dieci timbri su una pratica e concedercela soltanto dopo un anno; può imporre a un imprenditore 10-15 vincoli per lo stesso permesso e negargli per mesi il lasciapassare per l’apertura di un impianto produttivo; con i suoi mille, spesso assurdi, adempimenti, può farci perdere anche giornate su giornate di lavoro e farci pagare una tassa ‘occulta’ aggiuntiva, in termini di tempo perso o di giornate di lavoro presunte, come se le imposte che già si versano all’Erario, da sole, non bastassero. La burocrazia può trasformarsi in ‘aguzzina’, può sbagliare cento, mille volte, senza permettere a noi di sbagliare una sola volta e, soprattutto, senza correre, di fatto, alcun rischio per i suoi errori. La burocrazia non paga mai, o quasi. Anche perché per troppi decenni la politica ha tacitamente legittimato, autorizzato, questa impunità”<sup>43</sup>.

Tutto questo, anche se l’art. 1, 1° co., della legge n. 241/1990 afferma che “l’attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità prevista dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell’ordinamento comunitario”. Ma la spiegazione è facile. Il fatto è che la “cultura giuridica [...] prevede il primato della forma sul contenuto. Il risultato non conta”<sup>44</sup>.

D’altra parte, se si guarda alle relazioni contribuente-fisco, il panorama non cambia. Infatti, mentre la legge n. 212/2000<sup>45</sup> pone il principio della semplificazione e della chiarezza a fondamento dell’ordinamento tributario, le leggi d’imposta seguono

---

<sup>43</sup> M. ROGARI, *burocrazia fuorilegge*, Sperling & Kupfer, Milano, 2001, 8, a titolo puramente esemplificativo. Quanto all’oggi, fa impressione leggere questo titolo: A. BACCARO, *Lo Stato pagherà alle imprese solo 3 milioni su 70 miliardi*, in *Corriere della Sera*, 17 marzo 2013. Qui, naturalmente, c’è la mano di una burocrazia – non a caso si parla di “ritardi delle procedure” – che sta uccidendo le imprese. V., da ultimo, A. BACCARO - F. FUBINI, *Lo Stato che non paga i debiti. Tolti alle imprese 43 miliardi*, *ivi*, 28 settembre 2017, 1, 2 e 3.

<sup>44</sup> G. DE RITA - A. GALDO, *L’eclissi della borghesia*, Laterza, Roma-Bari, 2012, 28.

<sup>45</sup> Recante “Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente”.

ben altri criteri ispiratori. Ed ecco che allora si parla di “una montagna di appuntamenti fiscali che [...] costerà alle piccole e alle medie imprese una cifra di poco inferiore a 3 miliardi di euro all’anno. Ancora di più che il peso del fisco (tra i più alti tra i paesi industrializzati) a impressionare è il *trend*: le principali scadenze sono in costante aumento di anno in anno. Se nel 2002 erano 100, nel 2006 sono salite a 127, nel 2012 hanno toccato quota 134 e nel 2013 questo triste primato potrebbe essere ritoccato. Negli ultimi 10 anni l’incremento è stato del 34%”<sup>46</sup>. Giuseppe Bortolussi ha denunciato come “Di fatto la burocrazia [sia] diventata una tassa occulta che sta soffocando il mondo delle Pmi. Nonostante gli sforzi e qualche buon risultato ottenuto, la lentezza della macchina pubblica e il numero degli adempimenti richiesti continua ad essere eccessivo. Non è un caso che gli stranieri non vengano ad investire in Italia anche per la farraginosità del nostro sistema burocratico. Una legislazione spesso indecifrabile, l’incomunicabilità esistente tra gli uffici delle varie amministrazioni, la mancanza di trasparenza, l’incertezza dei tempi e un numero spropositato di adempimenti richiesti hanno generato un velo di sfiducia tra imprese private e Pubblica amministrazione che non sarà facile rimuovere”<sup>47</sup>.

Ricchezza non acquisita, ricchezza sottratta, ricchezza distrutta. È una realtà che deve rappresentare il presupposto della riflessione giuridica.

## 5. *La crisi di un modello di sviluppo*

Come si è già avuto occasione di notare, l’Italia – ma, allo stesso modo, anche molti altri Paesi dell’eurozona<sup>48</sup> – sta affrontando una crisi senza precedenti. Il nostro

---

<sup>46</sup> I. TROVATO, *Allarme. La burocrazia? Una tassa da 26 miliardi*, in *Corriere Economia*, 28 gennaio 2013, 16. È un insignificante esempio!

<sup>47</sup> CGIA MESTRE, *Tasse e burocrazia costano alle imprese quasi 249 miliardi di euro all’anno*, 25 ottobre 2014. Disponibile al seguente link: <http://www.cgiamestre.com/wp-content/uploads/2014/10/TASSEBUROCRAZIA.pdf>

<sup>48</sup> La Germania, al contrario, è cresciuta molto negli ultimi anni. Si veda, ad es., R. MIRAGLIA, *Germania in piena occupazione: crescita del Pil ai massimi da 4 anni*, in *Il Sole 24 Ore*, 14 gennaio 2015.

Paese, negli ultimi anni, ha dovuto fare i conti con ben due recessioni<sup>49</sup>, una disoccupazione giovanile altissima, il crollo del Pil e, da ultimo, con una crisi del sistema bancario italiano.<sup>50</sup>

In molti hanno visto nella globalizzazione una delle maggiori cause di questo declino. Con il preponderante peso assunto dalla Cina nel mercato mondiale e, in generale, con Paesi dove il costo della manodopera è particolarmente basso, numerose imprese italiane si sono trovate in grande difficoltà. Questo ha, inevitabilmente, fatto sì che politici dalle idee protezioniste abbiano acquisito sempre più consenso in Europa<sup>51</sup> e non solo. Trump ha più volte affermato di voler imporre dazi su prodotti provenienti dall'estero andando a colpire, in particolar modo, la Cina. La storia insegna, tuttavia, che politiche protezionistiche non hanno mai giovato all'economia di un Paese.<sup>52</sup> Al

---

<sup>49</sup> Si veda, ad es., A. LOCATELLI - L. MONFORTE - G. ZEVI, *Heterogeneous fall in productive capacity in Italian industry during the 2008-13 double-dip recession*, in *Questioni di Economia e Finanza*, n. 303/2016.

<sup>50</sup> A causa dei cosiddetti *non-performing loans* Monte dei Paschi di Siena, Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza hanno dovuto far ricorso all'intervento dello Stato. In ragione del rischio sistemico legato al mondo delle banche, il fallimento di una banca viene sempre – se possibile – evitato. Il costo del fallimento di una banca, infatti, risulta più alto rispetto ad un salvataggio di Stato. Ancor oggi, vi sono numerosi professionisti che sostengono come aver fatto fallire Lehman Brothers sia stato un errore. Così Caird Frobese-Cockell, in una lezione di *International Financial Transactions*, Columbia Law School, Novembre 2015.

<sup>51</sup> Ad esempio, in Francia, il *Front National* guidato da Marine Le Pen ha raggiunto il ballottaggio nelle ultime elezioni presidenziali.

<sup>52</sup> È anche vero che l'imposizione di dazi commerciali può risultare ragionevole laddove si cerchi di contrastare la concorrenza sleale. Il Parlamento Europeo ha recentemente dato il via libera ad un nuovo sistema di dazi *anti-dumping*. Sul punto, il presidente Macron ha affermato: “Sono assolutamente favorevole al libero scambio, ma non all'ingenuità”, in quanto “l'Unione è praticamente il solo spazio economico al mondo che non si difende davanti alle politiche aggressive di dumping”. Per questo, ha continuato, “non sono assolutamente favorevole al protezionismo, ma sono favorevole alla reciprocità” di condizioni tra l'Unione europea e i Paesi terzi. Altrimenti “ammettiamo che la nostra attrattività si farà a spese della nostra sovranità”: B. ROMANO, *La Ue fa un passo avant verso la difesa comune (senza Londra)*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 giugno 2017.

contrario, hanno generato tensioni e, in taluni casi, condotto a guerre.<sup>53</sup>

È da ingenui pensare che la crescita economica non si arresti mai. Il pendolo, prima o poi, è destinato a cambiare direzione. Periodi di benessere si alternano ad altri di ristrettezze economiche e, nel contesto attuale, l'Europa non è più in grado di sostenere spese sociali enormi la cui crescita non sembra volersi arrestare. A livello globale, l'Europa rappresenta il 7% della popolazione, produce il 25% del PIL e sostiene il 50% della spesa sociale mondiale.<sup>54</sup> In Italia la situazione risulta ancor più grave dal momento che la popolazione risulta essere la più vecchia al mondo dopo Giappone e Germania.<sup>55</sup> Se, da un lato, è certamente positivo che l'aspettativa di vita si allunghi; dall'altro, il costo sociale di una popolazione sempre più anziana non potrà che divenire sempre più alto.<sup>56</sup> “Il progressivo invecchiamento della popolazione italiana è l'effetto congiunto di due dinamiche contrapposte, decrescente per la componente giovanile e crescente per quella anziana. [...] L'incidenza degli anziani sta aumentando anche rispetto al totale della popolazione in età lavorativa, come segnalato dall'indice di dipendenza degli anziani: ogni tre persone potenzialmente attive nel mercato del lavoro ce n'è una inattiva perché sopra i 65 anni.”<sup>57</sup> La domanda che è naturale porsi, quindi, è

---

<sup>53</sup> Un Paese che si basi sull'autarchia è destinato a rinunciare alle risorse di cui non dispone o, in alternativa, può provare ad ottenerle con la forza da altri Paesi. Hitler era un fautore dell'autarchia e, ben presto, dopo la sua ascesa al potere, sostenne che la Germania aveva il diritto di espandersi per conquistare il proprio "spazio vitale". Di lì a poco, purtroppo, sarebbe scoppiata la seconda guerra mondiale con l'invasione della Polonia, il 1° settembre 1939.

<sup>54</sup> Angela Merkel ha menzionato questi dati nel corso di un'intervista al Financial Times a fine 2012. Il cancelliere tedesco ha poi sottolineato che per mantenere i livelli di welfare attuali i cittadini europei dovranno lavorare sempre più duramente: Q. PEEL, *Merkel warns on cost of welfare*, in *Financial Times*, 16 dicembre 2012. Per maggiori informazioni sulla spesa sociale in Europa, si veda, inoltre, uno studio pubblicato da Eurostat nel marzo 2017. EUROSTAT, *Government expenditure on social protection*, Eurostat, 6 marzo 2017.

<sup>55</sup> WHO, *World Health Statistics 2015*, WHO Press, Ginevra, 2015, 150-157. Disponibile al seguente link: <http://www.quotidianosanita.it/allegati/allegato9119527.pdf>

<sup>56</sup> ISTAT, *Italia in cifre: edizione 2016*, cit., 12. Nel 2016, la popolazione in età lavorativa (15-64 anni) rappresentava il 44,5%. Nel 2030 dovrebbe scendere al 36,8%; nel 2065, 17,8%!

<sup>57</sup> “La sostanziale stabilità dell'indice di dipendenza totale (la somma di giovani e anziani sulla popolazione in età lavorativa) è spiegata dal fatto che la diminuzione della popolazione di età compresa

la seguente: potrà un numero sempre più ridotto di lavoratori farsi carico di una componente sempre più importante di anziani? La risposta è: sì, ma solo a certe condizioni.

È necessario che il sistema di Welfare, come lo si è pensato in passato, venga fortemente rivisto. È indispensabile che la spesa sociale – questo dovrebbe essere un imperativo categorico – sia economicamente sostenibile. I dati anzi menzionati mostrano uno squilibrio evidente, cui la classe politica è tenuta a metter mano. In gioco, vi è la tenuta del sistema Paese.

La crisi del 2008 ha messo in luce problemi strutturali, che prima o poi sarebbero venuti a galla. Il 2008 non rappresenta una crisi ma, al contrario, un cambiamento epocale. Le crisi presuppongono una fine. Dalle crisi, prima o poi, ci si riprende. Dal 2008 ad oggi, invece, questo non è avvenuto. I valori economici potranno anche tornare ai livelli del 2008, la sicurezza sociale e le opportunità di cui hanno potuto godere i *baby boomers* no. La verità è che per troppe decadi si è vissuto al di sopra delle proprie possibilità. Ora, è necessario confrontarsi con la realtà.

E proprio con la realtà dovranno misurarsi dottrina e giurisprudenza. In crisi vi è un modello di sviluppo non solo economico, ma anche giuridico. Lo Stato sociale come originariamente concepito da dottrina e giurisprudenza<sup>58</sup> non sembra più al passo con i tempi. La quasi totalità dei costituzionalisti si è occupata della sola equità intra-generazionale. Le generazioni future non sono pressoché mai state oggetto di

---

tra 0 e 14 anni è stata controbilanciata dall'incremento della popolazione anziana”: E. MARCEGAGLIA, *World Economic Forum. L'Italia non è un paese per giovani? Evidenze empiriche a supporto del discorso del Presidente di Confindustria Emma Marcegaglia*, Confindustria Education, 2009. Disponibile al seguente link: <http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/Economia%20e%20Lavoro/2009/01/wef-marcegaglia.pdf>

<sup>58</sup> V. cap. I e II. V., altresì, L. ENRIQUES, *La cultura giuridica dell'Italia va riformata*, in *Corriere della Sera*, 11 agosto 2017, nonché E. MANES, *Attenti al tecno-ottimismo. Serve più inclusione sociale*, *ivi*, 31 luglio 2017, 26.

A conferma del fatto che assume un rilievo determinante e condizionante l'indagine del giurista l'approccio seguito v., sempre alla luce delle considerazioni svolte nel cap. I. M. CLARICH, *Italia ancora indietro nell'efficienza della Pa, solo la legge non basta*, in *Guida al Diritto*, n. 34/2017, 10 ss., cui adde L. TORCHIA, *Lontano dal giuspositivismo: incertezza, sicurezza, fiducia*, in *Giorn.dir.amm.*, n. 2/2017, 171 ss.

approfondite indagini<sup>59</sup>. Allo stesso modo, la Corte costituzionale non le ha pressoché mai tutelate.<sup>60</sup>

## 6. *L'art. 81 Cost. nella sua versione originaria*

Già nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente si sono levate voci autorevoli, che hanno avvertito di un rischio: quello di promettere più di quanto sarebbe stato possibile mantenere<sup>61</sup>. Altre se ne sono aggiunte, di questo significativo tenore: “[...] giudico la nostra Carta troppo enfatica, con troppe promesse vaghe ed alcune non mantenibili, troppo ottimistica, non prevedendo periodi eccezionali e misure congrue per tali periodi, e rimandando a leggi avvenire proprio i punti scabrosi”. Tuttavia, “[...] le Carte costituzionali contano assai meno delle passioni e delle capacità degli uomini; e credo che i nostri mali attuali si verificherebbero lo stesso se anche avessimo una Costituzione perfetta; uomini politici e giuristi sono sempre pronti ad appellarsi ad uno spirito delle leggi, per far dire loro l'opposto di ciò che le norme esprimono”<sup>62</sup>.

Infatti, forse avendo in mente queste preoccupazioni, il Costituente pensò bene di inserire nel testo della Legge fondamentale che stava elaborando un articolo, allo

---

<sup>59</sup> A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)* in *Enciclopedia del Diritto*, 2016, 333, ha sottolineato come “ogni generazione si è comportata come se fosse l'ultima, trattando le risorse di cui disponeva come sue proprietà esclusive, di cui usare e abusare. [...] il costituzionalismo non ha avuto finora ragioni per occuparsi delle prevaricazioni intergenerazionali [...] ma oggi assistiamo alla separazione nel tempo dei benefici – anticipati – rispetto ai costi – posticipati –: la felicità, il benessere, la potenza delle generazioni attuali al prezzo dell'infelicità, del malessere, dell'impotenza, perfino dell'estinzione o dell'impossibilità di venire al mondo, di quelle future”.

<sup>60</sup> Nonostante mi renda conto di quanto sia pericoloso assolutizzare, sfido chiunque a dimostrare che la Corte Costituzionale ha dato tutela a chi è là da venire. Proprio la Corte sembra non rendersi conto della gravità della situazione. Si veda, ad es., la sent. n. 70/2015 con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità del blocco della rivalutazione degli assegni pensionistici superiori a tre volte il trattamento minimo INPS. Si veda, inoltre, ad es., M. LUCIANI, *Diritti Sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubblichenei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 3/2016.

<sup>61</sup> On Piero Calamandrei, A.C., 4 marzo 1947.

<sup>62</sup> A.C. JEMOLO, *Questa Repubblica*, Le Monnier, Firenze, 1981, 13.



scopo di richiamare l'attenzione del legislatore sul fatto che la spesa va tenuta sotto controllo. Certo, può essere “[...] innegabile che fin dagli albori del parlamentarismo il controllo del bilancio dello Stato ad opera delle assemblee legislative è stato anzitutto utilizzato ai fini di un contenimento della espansione delle attività finanziarie pubbliche e della connessa determinazione di bassi livelli fiscali”<sup>63</sup>. Ma nei suoi ulteriori sviluppi, il parlamentarismo ha favorito in larga misura l'espansione della spesa, utilizzata come strumento per l'acquisizione del consenso<sup>64</sup>. Per questa ragione essenziale, con particolare riferimento al testo che attribuisce al Governo l'iniziativa in materia di bilancio, l'on. Luigi Einaudi affermò: “L'esperienza ha dimostrato che è pericoloso riconoscere alle Camere tale iniziativa, perché, mentre una volta erano esse che resistevano alle proposte di spesa da parte del Governo, negli ultimi tempi spesso è avvenuto che proprio i deputati, per rendersi popolari, hanno proposto spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle”<sup>65</sup>. Si ipotizzò pertanto – così si prosegue – “[...] di obbligare i membri delle due Camere che fanno proposte di spesa ad accompagnarle con la proposta correlativa di entrata a copertura della spesa, cosicché la proposta abbia un'impronta di serietà”. Si aggiunse – a ulteriore illustrazione del dibattito – che “l'on. Ezio Vanoni appoggiò questa tesi e precisò che la norma è una garanzia della tendenza al pareggio del bilancio e che è opportuno che anche dal punto di vista giuridico il principio sia presente sempre alla mente di coloro che propongono spese nuove: il Governo deve avere la preoccupazione che il bilancio sia in pareggio, e la stessa esigenza non può essere trascurata da una qualsiasi forza che si agiti nel Paese e che avanzi proposte che importino maggiori oneri finanziari”.

Il Costituente non intese introdurre nessun vincolo rigido, come ebbe a chiarire lo stesso Einaudi<sup>66</sup>. Nel secondo dopoguerra del secolo scorso, quando l'espansione dell'economia poteva essere considerata un dato certo, era ragionevole scrivere: “È

---

<sup>63</sup> S. BARTOLE, *Art. 81*, in AA.VV., *La formazione delle leggi*, tomo II, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 1979, 198.

<sup>64</sup> È quel che avviene, molto spesso, anche oggi. Ne sono esempio le più recenti campagne elettorali.

<sup>65</sup> *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, a cura di V. Falzone - F. Palermo - F. Cosentino, Oscar Studio Mondadori, Milano, 1976, 232.

<sup>66</sup> S. BARTOLE, *Art. 81*, cit., 199.

interessante esaminare se dall'obbligo della 'indicazione dei mezzi' possa dedursi un obbligo costituzionale al pareggio del bilancio statale. La questione del pareggio, dell'avanzo o del disavanzo del bilancio dello Stato non è, a nostro avviso, di natura giuridica, bensì di natura squisitamente politica. È risaputo che nella vita moderna, di fronte alle esigenze di carattere sociale sempre crescenti, lo Stato è spesso costretto a perseguire necessariamente una politica di disavanzo. Il pareggio del bilancio è oggi una meta molto lontana dalla realtà e può dirsi davvero saggia una amministrazione che tenda a contenere e ridurre al minimo il disavanzo. Il legislatore costituente non poteva ignorare questa realtà, ed infatti il medesimo non ha sancito l'obbligo del pareggio per il bilancio dello Stato, ma si è limitato a porre il principio di cui all'art. 81, 4° comma, della costituzione allo scopo di 'frenare la tendenza demagogica a stanziare spese rilevanti senza preoccuparsi del modo di farvi fronte'"<sup>67</sup>.

Si è autorevolmente sostenuto che "l'ispirazione" di fondo dell'art. 81 Cost. è quella "[...] di sottrarre le potenzialità interpretative della disposizione *de qua* all'ipoteca di un troppo stretto collegamento con dottrine economiche storicamente determinate, e specialmente con quelle che nel pareggio del bilancio vedevano, e tuttora vedono una delle istanze fondamentali della politica finanziaria dello Stato"<sup>68</sup>. Il pareggio di bilancio, se inteso in modo rigido, avrebbe senz'altro impedito una qualunque politica economica e sociale, destinata a migliorare le condizioni di vita dei cittadini. Inoltre, avrebbe rappresentato un ostacolo insuperabile all'attuazione di ciò che prevede l'art. 3, 2° co., Cost. Le diseguaglianze sarebbero rimaste tali e lo Stato sociale una pura e semplice aspettativa destinata al fallimento. Infatti, si tratta di individuare un punto di equilibrio tra entrate e spese. Le une e le altre non sono variabili indipendenti, dal momento che le spese dipendono dall'ammontare delle entrate e la pressione fiscale da quanto si è deciso di spendere. Di questo si è preoccupato il Costituente quando ha discusso il testo del progetto e poi approvato l'art. 81 Cost., di cui vale la pena riprendere il contenuto in estrema sintesi, anche nella prospettiva di quanto si dirà tra breve, quando ci si soffermerà sulla riforma introdotta con la legge costituzionale n. 1/2012.

---

<sup>67</sup> S. BUSCEMA, *Il bilancio*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1971, 193.

<sup>68</sup> S. BARTOLE, *Art. 81*, cit., 198.

Prima di ciò, tuttavia, può essere di un qualche interesse prendere atto di questo rilievo, che invita a guardare ai fatti: “Se questa norma [l’art. 81 Cost.] fosse stata rispettata, l’Italia non avrebbe accumulato un debito pubblico che si aggira ormai da molti anni intorno al doppio della quota prevista nel Trattato con cui venne istituita l’Unione economica e monetaria. La strada del debito cominciò alla fine degli anni Settanta quando l’art. 81 venne aggirato con una legge (la Finanziaria) che consente al governo di introdurre innovazioni normative in materia di entrate e di spesa. Fra il 1950 e il 1969 il debito fu mediamente pari al 30% del Pil (prodotto interno lordo), nel 1970 salì al 40,5%, nel 1980 al 58%, nel 1990 al 94,8%, nel 2000 al 108,5%, nel 2010 al 118,7%, oggi ha superato il [132]”<sup>69</sup>.

Tuttavia, le cause dell’esplosione del debito forse non vanno attribuite alla legge finanziaria in sé e per sé, ma alle politiche di espansione della spesa pubblica dipendenti da una cattiva attuazione dello Stato sociale. Si pensi, solo per fare un esempio, alla legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del Servizio sanitario nazionale, improntata al principio universalistico non selettivo<sup>70</sup>.

L’art. 81 Cost., anche nel suo testo originario, avrebbe dovuto rappresentare un argine alla spesa dissennata. È dissennata la spesa che prescinde dall’applicazione del principio di responsabilità sia politica sia giuridica. Si prescinde da tutto ciò quando la riflessione politica e giuridica rimane disancorata dalla realtà e quando essa, in tal

---

<sup>69</sup> S. ROMANO, *Einaudi alla Costituente. La battaglia contro il debito*, in *Corriere della Sera*, 7 luglio 2012, 53.

<sup>70</sup> Ora, l’art. 1, 2° co., del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, stabilisce, appunto: “Il Servizio sanitario nazionale assicura, attraverso le risorse finanziarie pubbliche individuate ai sensi del comma 3 e in coerenza con i principi e gli obiettivi indicati dagli articoli 1 e 2 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, i livelli essenziali e uniformi di assistenza definiti dal Piano sanitario nazionale nel rispetto dei principi della dignità della persona umana, del bisogno di salute, dell’equità nell’accesso all’assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell’economicità nell’impiego delle risorse”.

Sulla imprescindibile necessità di “selezionare” i destinatari di prestazioni e servizi, v. F. PIZZOLATO, *Universalismo e selettività*, cit., 60 ss., il quale osserva che “l’universalismo selettivo si realizza allora con sistemi, più o meno raffinati, di accertamento dei mezzi, con cui – astrattamente – si può valutare l’inclusione o meno da una prestazione, oppure la misura dell’accesso al servizio o alla prestazione oppure ancora il grado di partecipazione richiesto al beneficiario” (ivi, 65).

modo, non fa i conti con la realtà. Ad essa si riportano i vari commi di cui si compone l'art. 81 Cost.: l'iniziativa del bilancio preventivo e del rendiconto consuntivo è del Governo, l'approvazione spetta alle Camere (1° co.); è stabilita una riserva di legge per poter procedere con l'esercizio provvisorio e fissato un limite temporale complessivo di quattro mesi (2° co.); è posto il divieto di stabilire nuovi tributi e nuove spese con la legge di approvazione del bilancio (3° co.); infine, è previsto che "ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte" (4° co.).

È quest'ultima la statuizione di maggior rilievo, tesa a "frenare" la "tendenza all'incessante aumento della spesa"<sup>71</sup>. Aumento che si viene a determinare – lo possiamo constatare ogni giorno: per arginare le iniziative, il Governo è costretto a ricorrere al voto di fiducia – perché "[...] i membri del parlamento, mentre sono inclini all'iniziativa di nuove spese onde soddisfare alle varie esigenze, assai spesso sezionali e corporative, avvertite dai gruppi di cittadini da essi rappresentati, affrontano mal volentieri l'impopolarità che suole accompagnare le proposte di aggravii tributari: sicché questa duplice spinta, positiva da una parte e negativa dall'altra, se abbandonata a se stessa, conduce al *deficit* di bilancio, con tutte le dannose conseguenze ad esse collegate"<sup>72</sup>.

Se Costantino Mortati, già costituente, poteva commentare così l'art. 81, 4° co., Cost., significa che quel che è avvenuto, vale a dire la formazione di un debito pubblico enorme<sup>73</sup>, è stato realizzato contro la volontà del Costituente. In frode alla Costituzione e ai "mezzi ai quali si può ricorrere per assicurare la *copertura* di nuove o maggiori spese"<sup>74</sup>. Gli studiosi di contabilità pubblica hanno chiarito che si può rispettare l'obbligo costituzionale in questione attraverso l'imposizione di nuovi tributi; l'inasprimento di quelli già esistenti; la riduzione dello stanziamento di uno o più

---

<sup>71</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, Cedam, Padova, 1976, 677.

<sup>72</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 677.

<sup>73</sup> Si veda, ad es., I. MUSU, *Il debito pubblico. Quando lo Stato rischia l'insolvenza*, il Mulino, Bologna, 2012, nonché C. COTTARELLI, *Il macigno. Perché il debito pubblico ci schiaccia e come si fa a liberarsene*, Feltrinelli, Milano, 2016.

<sup>74</sup> A. BENNATI, *Manuale di contabilità di Stato*, Jovene, Napoli, 1977, 301 ss. Si tratta di un testo ampio e documentato, che rappresenta in modo chiaro i termini di un dibattito ricco di opinioni e di spunti critici.

capitoli di bilancio ed economie realizzate; l'acquisizione di maggiori entrate, rispetto a quelle previste, derivanti dal naturale incremento dei gettiti tributari. A quest'ultimo riguardo, però, si è precisato che “è evidente che quest'ultima forma di copertura finanziaria, offerta dalla c.d. *lievitazione* delle pubbliche entrate, per quanto spesso ricorrente nei provvedimenti legislativi, è la meno chiara e sicura, essendo soggetta a tutte le alee della congiuntura e basata unicamente sulla fondatezza, attendibilità e serietà delle previsioni di bilancio”<sup>75</sup>.

Questi caratteri delle previsioni avrebbero dovuto essere e dovrebbero essere assicurati dai *principi di bilancio*: la veridicità, la pubblicità, il pareggio, l'universalità, l'integrità, l'unità, la specializzazione o specificazione e l'annualità<sup>76</sup>. Il loro scopo è quello di “[...] poter consentire il controllo dei cittadini sulle pubbliche finanze [...]”<sup>77</sup>, attraverso l'attività del Parlamento. Forse anche per questo, si è affermato che “il problema del pareggio di bilancio, che è il punto più sensibile della crisi economica, non può essere risolto con le riforme tecniche perché è un problema di contribuenti: e per chiare ragioni, se non altro psicologiche, si riferisce più alle spese che alle entrate. Non riesce difficile constatare attraverso i tormenti degli economisti l'esistenza di una più grave questione di coscienza tributaria”<sup>78</sup>.

Allora, è chiaro che non ci può essere una “questione di coscienza tributaria” se non si è consapevoli del fatto che tutti i diritti hanno un costo, che servono enormi risorse per soddisfarli e che ci deve essere qualcuno che paga.

## 7. La lezione di Luigi Einaudi

Luigi Einaudi è stato uno dei padri dell'art. 81 Cost. Per questo, vale la pena di

---

<sup>75</sup> A. BENNATI, *Manuale di contabilità di Stato*, cit., 301, il quale richiama pure lo strumento della accensione di debiti, il rinvio agli stanziamenti già esistenti in bilancio e il ricorso ad appositi fondi iscritti in bilancio: ivi, 301-302.

<sup>76</sup> A. BENNATI, *Manuale di contabilità di Stato*, cit., 208 ss.

<sup>77</sup> A. BENNATI, *Manuale di contabilità di Stato*, cit., 208.

<sup>78</sup> P. GOBETTI, *La rivoluzione liberale. Saggio sulla lotta politica in Italia*, Einaudi, Torino, 1974, 158.

accennare ai caratteri del suo insegnamento, riprendendo, molto sinteticamente, brani del suo pensiero. Infatti, questa disposizione costituzionale, se non è considerata alla luce del principio di responsabilità, di un alto senso dell'etica pubblica e dei rapporti che debbono esserci tra generazioni<sup>79</sup>, può autorizzare l'interprete a concludere in modo esattamente contrario alla sua *ratio*.

La *ratio* dell'art. 81 Cost. si può dire che ha molti punti di contatto con quella dell'art. 97 Cost., il cui 1° co. parla di *buon andamento*, oltre che di imparzialità. Entrambi guardano alla buona amministrazione. Il buon amministratore è il buon padre di famiglia. Luigi Einaudi – economista con laurea in giurisprudenza<sup>80</sup> – ha invitato a guardare sempre alle persone, alla società, alle istituzioni, con senso di giustizia. Per questo ha affermato, ad esempio, che “la prima condizione, però, affinché la verità si conosca è che le leggi di imposta rispondano al senso universale di giustizia”<sup>81</sup>; che “le leggi d'imposta debbono essere, sostanzialmente e non solo formalmente, diritte ed oneste. Solo a questa condizione possono riscuotere l'ubbidienza volenterosa dei cittadini”<sup>82</sup>; che “occorrono dunque leggi semplici, perequate, senza trabocchetti ed inflessibili. Ma qualunque legge, anche ottima, a nulla gioverà se ad applicarla non sia chiamato un corpo di funzionari colto, indipendente, ben pagato, sussidiato da una giusta magistratura tributaria”<sup>83</sup>; che “tutti gli uomini sono disposti a dare tutta la propria ricchezza eccedente l'indispensabile per vivere, pur di avere uno stato; perché essi vedono che solo l'esistenza di uno stato consente ad essi di vivere”<sup>84</sup>. Ed ancora:

---

<sup>79</sup> V., al riguardo, AA.VV., *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, a cura di R. Bifulco e A. D'Aloia, Jovene, Napoli, 2008. Segnala l'esigenza di cautela nel dare spazio ai diritti delle generazioni future M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, ivi, 423 ss. Ma quando la sperequazione è drammatica, come ci appare oggi, tanto che si parla di generazioni senza futuro, che cosa si può dire? È un interrogativo che angoscia.

<sup>80</sup> P.L. PORTA, *Einaudi Luigi*, in AA.VV., *Dizionario di economia civile*, a cura di L. Bruni e S. Zamagni, Città Nuova, Roma, 2009, 346-349.

<sup>81</sup> L. EINAUDI, *Il buongoverno*, Laterza, Roma-Bari, 2004, 6.

<sup>82</sup> L. EINAUDI, *Il buongoverno*, cit., 9.

<sup>83</sup> L. EINAUDI, *Il buongoverno*, cit., 9.

<sup>84</sup> L. EINAUDI, *Il buongoverno*, cit., 16.

“Senza un adeguato gettito di imposte nulla si può fare. Nelle ferrovie, nelle poste e telegrafi il servizio può e deve bastare a se stesso [...] Ma per tutti gli altri servizi pubblici, che non fruttano denaro, che costano, ma sono tuttavia fondamentali e necessarissimi – amministrazione civile, esercito, marina, giustizia, sicurezza, insegnamento, ecc., ecc. – i mezzi debbono essere forniti da una buona amministrazione finanziaria”<sup>85</sup>.

Per l'economista, le leggi giuste sono quelle che adottano misure equilibrate. Debbono essere in equilibrio entrate e spese, perché l'eccesso delle seconde provoca una fiscalità insostenibile, di carattere espropriativo. Questo accade anche perché – come scrive Luigi Einaudi – “il legislatore italiano, ossia i funzionari i quali scrivono le relazioni ai disegni di legge, per pigrizia intellettuale credono di avere risolto ogni problema quando hanno citato due o tre precedenti dello sproposito che vogliono commettere [...] Come se l'aver commesso, sotto l'assillo del bisogno, una ingiustizia 44 anni fa sia un buon motivo per raddoppiarla oggi!”<sup>86</sup>.

Servivano e servono queste premesse per orientare in modo corretto la lettura dell'art. 81 Cost. Altrimenti lo si attuerà in frode alla Costituzione, non considerando i gravi effetti che si possono produrre. D'altra parte, è lecito chiedersi come sia stato possibile che la spesa sia sfuggita ad ogni controllo, stante il disposto dell'art. 81, 4° co., Cost., il quale ha stabilito che – è davvero il caso di ripeterlo – “ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte”? Qualcuno dovrà pur pagare, alla fine, oppure lo eviterà, per incanto, il giurista?

---

<sup>85</sup> L. EINAUDI, *Il buongoverno*, cit., 23.

<sup>86</sup> L. EINAUDI, *Il buongoverno*, cit., 8-9. Luigi Einaudi sottopose a puntuali riscontri, di carattere economico-finanziario, l'attività del Governo e del Parlamento, avendo sempre, quale stella polare, la buona legislazione e la buona amministrazione. Lo fece, in particolare, nella veste di Presidente della Repubblica, come testimoniano le dense pagine di *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Einaudi, Torino, 1956, in cui pone a disposizione delle istituzioni la sua vasta cultura e un'esperienza incomparabile. Questo atteggiamento, positivo e propositivo, è una costante: v., quale ulteriore es., *Prediche inutili*, Einaudi, Torino, 1974.

## 8. *La lezione keynesiana e suoi fraintendimenti*

Molto spesso si è fatto riferimento, per giustificare il dilatarsi della spesa pubblica, al pensiero di John Mainard Keynes. Oggi, dopo il fallimento del liberismo senza regole, lo si è riproposto, ma vale la pena di accennare a qualche riflessione critica, maturata da lungo tempo.

In linea generale, si è affermato che “la rivoluzione portata da Keynes nella teoria economica, sovvertendo i principi ormai cristallizzati dell’economia classica tra cui quello del *laissez faire*, va ben oltre la spiegazione e gli enunciati di politica economica. La nota originale del pensiero keynesiano consiste in modo particolare nel metodo di analisi: per il suo carattere ‘generale’ (in opposizione alla teoria classica che considerava solo il caso ‘particolare’ dell’equilibrio stabile al livello di piena occupazione), per il suo uso delle quantità globali (in contrapposizione al punto di vista microeconomico), il fatto di insistere su determinate variabili (consumo, investimenti, tasso di interesse)”<sup>87</sup>.

Quanto alle ricadute specifiche, si è sostenuto che “il feticcio del principio del pareggio annuo del bilancio sta tramontando, perché nelle impostazioni macroscopiche che si vanno diffondendo ci si è resi conto delle vaste ripercussioni sul reddito nazionale e sul livello della occupazione che vengono esercitate dalle variazioni delle spese pubbliche e dalle diverse modalità di finanziamenti. Combinando tipi diversi di spese e finanziamenti e variando le dimensioni in direzioni appropriate a seconda dei casi, si ottiene di espandere o restringere, a seconda delle necessità, il potere di acquisto nelle mani del pubblico o il rapporto tra risparmi e investimenti, presupposto fondamentale

---

<sup>87</sup> *Enciclopedia Rizzoli Larousse*, RCS, Milano, 2003, *ad vocem*. Si precisa, in particolare, che: “Poiché la domanda di beni di consumo, retta dalla legge della propensione al consumo, tende a diminuire in valore relativo all’aumentare del reddito, la domanda effettiva determinerà un incremento dell’occupazione solo se aumenteranno gli investimenti. La propensione all’investimento, a sua volta, dipende dal rapporto fra le redditività prevista dei nuovi investimenti (efficienza marginale del capitale) e il tasso di interesse legato al grado di preferenza per la liquidità e alla quantità di moneta”.

Richiami di tal genere sono qui inevitabili. Come ha osservato, infatti, S. BARTOLE, *Art. 81*, cit., 198, “[...] il commento della disposizione in esame non può risultare svincolato da riferimenti adeguati ai temi della politica economica, e di quella finanziaria in specie”.



della stabilità economica e dello sviluppo. Ed ecco allora che, quando la congiuntura volge al declino per la caduta della domanda effettiva, un bilancio in disavanzo, coperto con debito pubblico atto ad assorbire il risparmio eccedente, potrà affiancare ottimamente una politica anticongiunturale. E così, in un regime di piena occupazione, un procedimento di ammortamento del debito pubblico fronteggiato da imposte ordinarie potrà contrastare opportunamente processi inflazionistici”<sup>88</sup>.

Criticamente, si è rilevato che “occorre [...] essere estremamente cauti nell’inferirne regole generali e principi assoluti”; che “[...] è altrettanto vero che non tutte le spese pubbliche producono i medesimi effetti economici e sociali”; che “occorre, inoltre, considerare le particolari condizioni economico-finanziarie e sociali del Paese nel quale si opera”; che, infine, “assai pericoloso sarebbe, ordunque, sostituire senz’altro alla classica teoria del bilancio *in pareggio (balanced budget)*, la opposta politica del *disavanzo permanente (deficit spending)*; sostituire, cioè a dire, al feticcio del pareggio, l’idolo del disavanzo, così caro ad alcuni cultori di un moderno feticismo finanziario”: infatti, “[...] il pareggio rimane sempre la situazione normale, cioè fisiologica, del bilancio”<sup>89</sup>.

Il punto di equilibrio tra pareggio e disavanzo va trovato in un principio ulteriore e diverso. Potrebbe essere ricondotto al *principio di sussidiarietà*, introdotto dalla legge costituzionale n. 3/2001 nel testo dell’art. 118. Infatti, “si può tentare di individuare il ‘nucleo durò del principio in una data concezione del rapporto che deve intercorrere tra la libertà dell’individuo, da un lato, e l’organizzazione politica di governo di una collettività, dall’altro. Esso attiene pertanto alla nozione di forma di Stato, con cui si richiama il rapporto tra individuo e autorità”<sup>90</sup>.

Le premesse di questa tesi hanno avuto riguardo, appunto, alla forma dello Stato sociale.

---

<sup>88</sup> C. COSCIANI, *Istituzioni di scienza delle finanze*, Utet, Torino, 1961, 113.

<sup>89</sup> A. BENNATI, *Manuale di contabilità di Stato*, cit., 212-213. V., in modo specifico, T. COZZI, *Introduzione a J.M. KEYNES, Teoria generale dell’occupazione, dell’interesse e della moneta*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2010, 9 ss.

<sup>90</sup> F. PIZZOLATO, *Sussidiarietà*, in AA.VV., *Dizionario di economia civile*, cit., 745.

Quanto all’applicazione, in ambito fiscale, del principio di sussidiarietà, v. [www.federalismi.it/federalismi/document/02112005061025.pdf](http://www.federalismi.it/federalismi/document/02112005061025.pdf).

## 9. Le determinazioni dell'Unione Europea

Il ruolo svolto dall'Unione Europea con riguardo alle politiche di bilancio è stato, senza dubbio, assai rilevante. I regolamenti e le direttive in materia che, approssimativamente, si possono far decorrere dal trattato di Maastricht (1992) ad oggi, nascono dall'esigenza di mantenere un equilibrio all'interno dell'Unione. Oggi, più che mai, è percepita questa necessità, dal momento che gli Stati membri sono legati da una moneta comune. L'instabilità italiana, piuttosto che quella greca o spagnola, infatti, non potrà che riflettersi anche sugli altri Paesi. Tale fattore rende necessario il perseguimento di una gestione ordinata e sostenibile della finanza pubblica.

Nel 1992, Maastricht prevedeva che, per aderire all'Unione Europea, si dovessero rispettare parametri precisi, che sono rispettivamente: un *deficit* annuo non superiore al 3% del Pil e, in secondo luogo, un debito pubblico che non eccedesse il 60% del Pil. Tali percentuali si sarebbero dovute possedere non solo al momento dell'entrata nell'Unione Europea, ma anche successivamente<sup>91</sup>.

Al Trattato di Maastricht ha fatto seguito, nel 1997, il Patto di Stabilità e di Crescita (PSC) che, a causa di un persistente sfioramento dei limiti previsti, ha inasprito le sanzioni irrogabili agli Stati membri e ridotto all'1% del Pil il *deficit* annuale consentito.

Tutto ciò non ha sortito gli effetti sperati e, nuovamente, l'Unione Europea decise di intervenire. Con il *Six Pack* (composto da cinque regolamenti e una direttiva volta ad integrare il PSC) si imposero non più meri obblighi negativi, ma anche azioni positive. Gli Stati, il cui debito avesse superato il 60% del Pil, avrebbero dovuto ridurlo annualmente della cifra pari ad 1/20 dell'eccedenza il 60%.

---

<sup>91</sup> Degno di nota è l'art.104, 1° co., il quale afferma, a chiare lettere, che “è vietata la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della Bce o da parte delle Banche centrali degli Stati membri (in appresso denominate ‘Banche centrali nazionali’), a istituzioni o organi della Comunità, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri, così come l'acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della Bce o delle Banche centrali nazionali”. In questo modo viene posto un definitivo freno all'acquisto di titoli di Stato da parte delle Banche nazionali. Tale disposizione, oltre a porre un limite all'indebitamento, ha permesso una non insignificante riduzione dell'inflazione.

Tuttavia, anche questi ultimi moniti caddero nel vuoto. I debiti pubblici non hanno risentito di quell'inversione di tendenza che tanto si era auspicata. Neppure il *Patto Euro Plus* del marzo 2011 si è disallineato in termini di risultati rispetto alle determinazioni sopracitate. Questo, infatti, si limitava a richiedere che le regole di bilancio previste dal PSC fossero recepite dagli Stati membri senza specificare quale fonte normativa si sarebbe dovuta utilizzare.

Infine, nel marzo 2012, con una larga maggioranza (25 Stati su 27) è stato approvato il *Fiscal Compact*, detto anche Patto di bilancio europeo. Se per quanto riguarda i limiti all'indebitamento, esso riprende in modo puro e semplice quanto stabilito dal PSC (poi integrato dal *Six Pack*), ciò che risulta innovativo è l'invito affinché ogni Stato faccia proprio il principio del pareggio di bilancio *preferibilmente* con una fonte di rango costituzionale<sup>92</sup>. Conferire al principio del pareggio di bilancio il più alto rango nella gerarchia delle fonti non poteva che rafforzarne la sua portata.

Ad ogni buon conto, ciò che non ha funzionato di tutte queste normative è, fondamentalmente, il meccanismo sanzionatorio delle violazioni dei limiti da esse previste. Con il *Fiscal Compact* si è fatto in modo di attribuire maggiori poteri alla Commissione Europea e alla Corte di Giustizia ma, in concreto, rimangono ancora numerosi dilemmi da sciogliere.

La stessa introduzione del principio del pareggio di bilancio nella nostra Costituzione presupporrebbe, quindi, che eventuali inottemperanze possano venire censurate. Ma a chi è attribuita la competenza a sollevare questione di legittimità costituzionale? Quali sono gli effetti di una dichiarazione di illegittimità costituzionale in tale ambito? Anche qui, gli interrogativi cui dovrà esser data risposta dal Giudice delle leggi sono innumerevoli e assai complicati: soprattutto, ove si guardi alle

---

<sup>92</sup> N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, il Filangeri, Jovene, Napoli, 2011, 95. Egli sottolinea che l'avverbio "preferibilmente" non è stato scelto a caso. L'Unione Europea, infatti, ha dovuto tener conto del fatto che, in taluni Paesi, il processo di revisione costituzionale risulta particolarmente difficoltoso. In Danimarca, ad esempio, dopo una prima approvazione si dovrebbe sciogliere il Parlamento. I nuovi eletti dovrebbero, quindi, riapprovare il testo e, da ultimo, sottoporlo a un *referendum* popolare.

conseguenze che ne potrebbero derivare.<sup>93</sup>

#### 10. *L'art 81 Cost. e la legge costituzionale n. 1/2012*

Facendo seguito al “suggerimento” dato dal *Fiscal Compact*, Senato e Camera, nel giro di pochissimo tempo, hanno adottato, a norma dell'art. 138 Cost., la legge costituzionale n. 1/2012, recante “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale” che, nonostante sia passata inosservata ai più, ha sotto alcuni profili innovato profondamente il nostro quadro costituzionale. Le disposizioni modificate sono contenute, rispettivamente, negli articoli: 81, 97, 117, 119. In questo paragrafo si focalizzerà particolarmente l'attenzione sulle modifiche che hanno coinvolto l'art. 81: sulla scorta, appunto, del *Fiscal Compact*, vale a dire, di un trattato internazionale stipulato al di fuori dei trattati, che hanno dato vita all'Unione europea.

Il previgente art. 81, 1° co., Cost. recitava: “Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo”. L'attuale art. 81, 4° co., ripropone nel complesso la stessa disposizione. Le differenze risultano davvero lievi: “Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo”. Da entrambe le disposizioni si ricava che l'Esecutivo ha il compito di redigere sia il bilancio preventivo sia il rendiconto consuntivo. Diversamente, il Parlamento, organo la cui legittimazione proviene direttamente dal popolo, ha il compito di approvare in ultima istanza questi due documenti.

Il bilancio riassume l'elenco delle entrate e delle spese relativo all'esercizio di riferimento. È il presupposto che permette al Governo di dare attuazione alla propria politica economica. Il rendiconto consuntivo, invece, si riferisce all'esercizio trascorso. Oltre ad elencare le entrate e le spese che effettivamente sono state sostenute, descrive anche la situazione patrimoniale dello Stato. In altre parole, i beni che appartengono a quest'ultimo e le eventuali variazioni che questi abbiano subito.

Altro elemento comune al vecchio e al nuovo testo è il principio di annualità. Il

---

<sup>93</sup> Spunti per una percezione di quanto delicato e complicato sia il tema si possono trarre dalla lettura di AA.VV., *Welfare responsabile*, a cura di V. Cesareo, Vita e Pensiero, Milano, 2017.

bilancio e il rendiconto consuntivo si riferiscono all'anno solare che decorre dal 1° gennaio e termina il 31 dicembre.

L'unica lieve differenza che risulta esservi tra le due disposizioni riguarda il passaggio dal plurale "bilanci" al singolare "bilancio". Ciò, probabilmente, è dovuto al fatto che i Padri costituenti intendevano riferire i bilanci ad ogni singolo Ministero. Il bilancio approvato risultava dalla somma aritmetica di tali unità. Ora invece, alla luce anche dell'evoluzione che si è avuta nella prassi, si è ritenuto preferibile adottare il singolare. Questo, peraltro, rafforza ulteriormente il principio dell'unitarietà del bilancio pubblico.

L'art. 81, 2° co., Cost. statuiva: "L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente ai quattro mesi". La lettera di tale comma è stata trasposta integralmente al 5° co. dell'art. 81 ora vigente. Ciò che si vuole evitare, concedendo l'esercizio provvisorio del bilancio, è che la mancata approvazione del bilancio entro il 31 dicembre paralizzi l'intero Paese. Le amministrazioni pubbliche, infatti, non sarebbero autorizzate a spendere un solo euro in mancanza di questo atto. La *ratio* di tale comma, tuttavia, sottintende taluni presupposti. Deve porsi come un'eccezione rispettosa di limiti formali e temporali previsti. L'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio, infatti, deve esser concessa con legge ordinaria e per un periodo non superiore ai quattro mesi<sup>94</sup>.

Si riscontra, invece, una certa discontinuità nell'eliminazione del 3° co., che precedentemente affermava: "Con legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese". Il testo originario concepiva la legge di bilancio come una legge meramente formale. La giurisprudenza costituzionale ha a lungo sostenuto come spese e tributi fossero legittimi solo in quanto previsti da una legge sostanziale, antecedente la legge di bilancio.

Nel 1978, al fine di gestire la finanza pubblica in modo più agile e organico, si introdusse nell'ordinamento la già più volte ricordata legge finanziaria. Essa si riprometteva di superare i problemi che, inevitabilmente, creava la legge di bilancio, in ragione dei suoi limiti strutturali. Essa, infatti, attribuiva al Parlamento e al Governo la

---

<sup>94</sup> Di per sé, l'esercizio provvisorio può essere concesso più volte. Tuttavia, deve pur sempre esser rispettoso del limite complessivo di quattro mesi previsto dal dettato costituzionale.

facoltà di modificare le leggi tributarie e di spesa, affinché si potessero raggiungere obiettivi propri dell'intero comparto pubblico. Già la legge finanziaria era stata modificata in legge di stabilità prima della riforma costituzionale. In seguito alla modifica apportata dalla legge costituzionale n. 1/2012 è possibile inserire in bilancio disposizioni di entrata e di spesa, senza che ciò comporti una violazione della disposizione costituzionale.

L'art. 81, 4°co., Cost., prevedeva – lo si è visto – l'obbligo di copertura nel modo seguente: “Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte”. L'Assemblea costituente concepiva questa disposizione quale mezzo per il contenimento della spesa pubblica. Le interpretazioni che seguirono l'entrata in vigore della Costituzione, tuttavia, hanno valorizzato punti di vista talora assai lontani da simile premesse.

Una parte della dottrina ha ritenuto che, in forza dello stretto collegamento che esiste tra il 3° e il 4° co., l'obbligo di copertura finanziaria costringesse il legislatore a trovare le risorse per far fronte alle leggi di spesa per il solo esercizio in corso. Detto in altro modo, la copertura si limitava ad una annualità. Negli esercizi successivi al primo, una legge di spesa sarebbe comunque risultata legittima, pur producendo passività a carico delle finanze dello Stato. Questa soluzione, tuttavia, è stata cassata dalla Corte costituzionale con la sent. 1/1966, nella quale affermò che “l'obbligo della copertura deve essere osservato dal legislatore ordinario anche nei confronti di spese nuove o maggiori che la legge preveda siano inserite negli stati di previsione della spesa di esercizi futuri”.

In secondo luogo, si era posta un'ulteriore questione. La lettera di tale disposizione sembra riferirsi solamente a “nuove o maggiori spese” e non a leggi che generino minori entrate. Questa interpretazione è stata esclusa dalla quasi totalità della dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale. Infatti, “appare pacifico che il precetto costituzionale sia suscettibile di applicazione analogica a tutte le leggi che incidono in negativo sugli equilibri di bilancio, e dunque anche alle leggi che riducono le entrate”<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> D. GIROTTO, *Art. 81*, in AA.VV., *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole e R. Bin, Cedam, Padova, 2008, 741.

Ora, invece, il testo riformato dispone, al 3° co.: “Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”. Seppur a prima vista i rispettivi commi possano sembrare pressoché uguali, in realtà vi sono delle differenze degne di nota.

Negli A.S. n. 3047 si sono messe in luce le ragioni delle variazioni lessicali.

a) Il termine “spese” è stato sostituito da “oneri”. Tale mutamento è dovuto alla volontà di far propria l’interpretazione giurisprudenziale e dottrinale che abbiamo enunciato poco fa. Il termine “oneri”, infatti, è in grado di ricomprendere sia le maggiori spese che le minori entrate.

b) L’attuale 3° co. presenta la dizione “ogni legge”. In precedenza, invece, l’obbligo di copertura era sancito per “ogni altra legge”. Si faceva salva la legge di bilancio in ragione del fatto che essa era unanimemente considerata una legge meramente formale che non poteva “stabilire nuovi tributi e nuove spese”.

c) Da ultimo, si è utilizzato il predicato verbale “provvede”, in luogo di “deve indicare”. Questo al fine di rafforzare il principio di copertura delle singole leggi di spesa. Proprio la relazione illustrativa al testo originariamente presentato dal Governo (A.C. 4620) ha messo in evidenza questo aspetto, affermando che, “attingendo ai lavori dell’Assemblea costituente, si ritiene di sostituire l’espressione ‘deve indicare’ con ‘provvede’, laddove la norma costituzionale obbliga ogni legge avente effetti finanziari a reperire i necessari mezzi di copertura”. Così facendo, si vuole evitare che l’obbligo di copertura possa venire aggirato tramite leggi che rinviino l’individuazione delle risorse a provvedimenti successivi.

## **11. *Il pareggio di bilancio in alcuni ulteriori riflessi***

Da ultimo, vale la pena di riflettere brevemente sulle conseguenze che ha

---

Con l’occasione, è da dire che finora la novella del 2012 è rimasta lettera morta. Anche per questo, vale la pena di parlare all’unico scopo di sottolineare che è il frutto di una crisi strutturale del sistema-Paese: v., infatti, R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2017, 111 ss.; crisi, la cui soluzione – se una soluzione esiste – è prettamente politica.

determinato la scelta della revisione costituzionale. Raffaele Perna crede che “con la fissazione di un vincolo costituzionale rigido al saldo di bilancio accanto alla generale responsabilità politica dell’Esecutivo nei confronti degli elettori, si sviluppa un ulteriore circuito di responsabilità dell’Esecutivo: una responsabilità assai più stringente perché riferita ad un preciso parametro contabile (il saldo di bilancio) e perché operante in due direzioni, nei confronti del Parlamento (e quindi dei cittadini) e nei confronti dell’Unione europea”<sup>96</sup>. Ora, alla luce della modifica costituzionale, la responsabilità del Governo non è più meramente politica, ma è anche giuridica. Questo dato, è giusto sottolinearlo, prescinde dalle conseguenze concrete che seguiranno ad una violazione del saldo di bilancio. Al momento non è possibile identificarle con precisione ma, nonostante tutto, rimane il fatto che il rapporto tra Governo e Parlamento è mutato. Le pressioni sull’organo titolare del potere esecutivo sono, senza dubbio, maggiori e, quindi, pare opportuno chiedersi se esso abbia a disposizione tutti i mezzi sufficienti per rispettare la nuova disposizione costituzionale, che impone di tener conto, in particolare, delle decisioni incrementali di spesa e degli andamenti tendenziali della finanza pubblica. La stessa legge 24 dicembre 2012, n. 243<sup>97</sup>, recante “Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma,

---

<sup>96</sup> R. PERNA, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio e evoluzione della forma di governo italiano*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., 35.

Sulla portata del principio e sulle relative ripercussioni ordinamentali, v. V. SATTA, *Profili evolutivi dello Stato sociale e processo autonomistico nell’ordinamento italiano*, Jovene, Napoli, 2012, 164 ss.

<sup>97</sup> N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., 106. L’art. 5, 3° co. della legge costituzionale n. 1/2012 aveva identificato nel 28 febbraio 2013 il termine ultimo per l’adozione di una legge rinforzata. Nicola Lupo, commentando questo articolo in data antecedente il 28 febbraio 2013, scrisse a ragione: “Questo termine, al pari degli analoghi termini posti al legislatore dalle disposizioni transitorie e finali con cui si chiude la carta costituzionale, è con ogni probabilità da considerarsi ordinatorio: sarebbe pertanto possibile, in ipotesi, approvare questa legge organica anche successivamente al decorso di tale termine (così come sarà possibile modificarla in seguito, osservando evidentemente la medesima procedura), senza necessità di una proroga da disporsi con legge costituzionale”. I fatti gli hanno dato evidentemente ragione.



della Costituzione”<sup>98</sup> non sembra rafforzare, in misura adeguata, i poteri governativi sotto il profilo della possibilità di ridurre spese che siano state approvate in passato. L’art. 8, 1° co.<sup>99</sup> prevede che il Governo, qualora “registri uno scostamento negativo del saldo strutturale” e, in secondo luogo, “stimoli che tale scostamento si rifletta sui risultati previsti per gli anni compresi nel periodo di programmazione”, è tenuto ad indicare le misure necessarie per sanare tale scostamento. In capo al Parlamento, tuttavia, non vi è alcun obbligo di dar seguito alle misure suggerite dal Governo.

Tornando alla lettera del novellato art. 81 Cost., è significativo che in esso mai appare la dizione “pareggio di bilancio”. Il 1° co. afferma semplicemente 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”. Il concetto di equilibrio è ben diverso da quello di pareggio. Se quest’ultimo presuppone una perfetta equivalenza tra entrate e spese, il primo invece sottintende una sostenibilità del sistema economico-finanziario in una prospettiva di lungo periodo. Lo Stato, infatti, deve tener conto “delle fasi avverse e favorevoli del ciclo economico”. In un periodo di crisi, quale quello in cui ci troviamo, ad esempio, un bilancio statale può risultare inevitabilmente in passivo. Allo stesso modo, si dovrà tener conto dei periodi in cui l’economia attraversa una fase espansiva. In altre parole, ciò che si ricava da tale comma è l’affermazione del principio del tendenziale pareggio di bilancio in una prospettiva di lungo periodo. L’imposizione del rigido principio del pareggio di bilancio, peraltro, darebbe luogo a conseguenze

---

<sup>98</sup> I contenuti minimi della legge rinforzata sono, inoltre, tracciati dall’art. 5 della legge costituzionale 1/2012.

<sup>99</sup> L’art. 8, 1° co della legge n. 243/2012 statuisce che “Il Governo, nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, in base ai dati di consuntivo, verifica se, rispetto all’obiettivo programmatico, si registri uno scostamento negativo del saldo strutturale, con riferimento al risultato dell’esercizio precedente ovvero, in termini cumulati, ai risultati dei due esercizi precedenti, pari o superiore allo scostamento considerato significativo dall’ordinamento dell’Unione europea e dagli accordi internazionali in materia, ad esclusione degli scostamenti autorizzati ai sensi dell’articolo 6. Il Governo, qualora stimoli che tale scostamento si rifletta sui risultati previsti per gli anni compresi nel periodo di programmazione, ne evidenzia l’entità e le cause e indica contestualmente misure tali da assicurare, almeno a decorrere dall’esercizio finanziario successivo a quello in cui è stato accertato lo scostamento, il conseguimento dell’obiettivo programmatico strutturale”.

deleterie. Qualunque bilancio in passivo risulterebbe, in linea teorica, incostituzionale.

Il principio sancito dal 1° co., tuttavia, viene indiscutibilmente temperato dal 2° co. Questo, infatti, statuisce: “Il ricorso all’indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali”. Le situazioni in cui si può legittimamente ricorrere all’indebitamento, quindi, sono due.

a) La prima presuppone che si tenga in considerazione essenzialmente il ciclo economico. Nelle sue fasi negative indebitarsi può ritenersi più che ragionevole. L’indebitamento che generi un *deficit* nel bilancio statale non è da considerarsi un elemento negativo in assoluto. Esso, ad esempio, può risultare un utile strumento per rilanciare l’economia.

b) La seconda, invece, si concretizza solo laddove “eventi eccezionali” rendano necessario l’indebitamento. L’indeterminatezza del termine ha fatto sì che la legge costituzionale n.1/2012, all’art. 5, 1° co., lett. d), ne abbia definito i contorni in modo più chiaro. Essa, infatti, elenca tre fattispecie identificabili quali eventi eccezionali: 1) gravi recessioni economiche; 2) crisi finanziarie; 3) gravi calamità naturali. Inoltre, tale legge costituzionale demanda l’ulteriore precisazione di questi fattori alla legge n. 243/2012<sup>100</sup>.

In quest’ultima ipotesi è presente, peraltro, un vincolo aggiuntivo. Il ricorso all’indebitamento dovrà essere autorizzato dalle Camere con una decisione presa a maggioranza assoluta.

Da ultimo, connesso con il principio del pareggio di bilancio è il dettato di cui al 6° co. Non meno importante dei precedenti, sancisce che “il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l’equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche

---

<sup>100</sup> L’art. 6, 2° co della legge n. 243/2012 afferma che “per eventi eccezionali, da individuare in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, si intendono: a) periodi di grave recessione economica relativi anche all’area dell’euro o all’intera Unione europea; b) 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.

amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale”. Questa disposizione – come si è accennato – è stata attuata dalla legge n. 243/2012<sup>101</sup>.

Ciò che ha giustificato il rinvio previsto dal 6° co. ad una legge rinforzata<sup>102</sup> è la necessità di non caricare l’art. 81 di discipline eccessivamente specifiche che rischierebbero di adattarsi faticosamente al trascorrere del tempo imponendo, quindi, frequenti revisioni costituzionali. La legge n. 243/2012, invece, potrà essere modificata seguendo un procedimento di gran lunga meno complesso.

---

<sup>101</sup> A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., 18. Antonio Brancasi vede nel rinvio a una legge rinforzata un pericoloso espediente per disattendere quelli che sono i principi sottostanti la revisione dell’art. 81 Cost. Egli, in particolare, afferma che, “se si guarda al nesso art. 81 - legge rinforzata di contabilità, si può, al limite, immaginare che la riforma ha soltanto una portata mediatica e che è servita ad affermare un principio con la riserva di disattendere: insomma una riforma costituzionale fatta per non essere presa sul serio”. Il timore pare superato dai fatti.

<sup>102</sup>La legge n. 243/2012 è da assimilarsi ad una legge atipica. Le leggi atipiche, è opportuno ricordare, con qualche approssimazione, hanno la resistenza attiva di una legge ordinaria e passiva di una legge costituzionale. La legge n. 243/2012 si pone in una situazione assimilabile a quanto previsto dall’art. 7, 2° co., Cost. In quest’ultimo caso, ci troviamo di fronte ad una legge atipica in ragione del fatto che le modifiche dei Patti Lateranensi risultano legittime solo laddove siano accettate dallo Stato italiano e dalla Chiesa. Una legge ordinaria che derogasse i Patti lateranensi, senza il suddetto accordo, violerebbe indirettamente l’art. 7, 2° co., Cost., in dipendenza di cui, ad essi è garantita una resistenza “rinforzata”. Allo stesso modo, la modifica della legge rinforzata in spregio all’art. 81, e in seconda battuta, a quanto previsto dall’art. 5, 1° e 2° co., della legge costituzionale 1/2012, darebbe luogo ad una violazione della Costituzione. Ecco perché, anche qui, ci troviamo di fronte ad una legge non derogabile per mezzo di una legge ordinaria. Una illustrazione puntuale e argomentata sta in V. SATTA, *Profili evolutivi dello Stato sociale e processo autonomistico nell’ordinamento italiano*, cit., 167 ss., il quale scrive così: “In sostanza, la disciplina complessiva, che si completa con l’approvazione della legge annuale di bilancio, risulta articolata su più livelli di normazione, idonei a costruire una sequenza procedimentale che consiste essenzialmente di tre provvedimenti legislativi dotati di differente efficacia formale” (ivi, 167). Quanto alla legge rinforzata, aggiunge: “Tale provvedimento costituisce il secondo livello normativo di cui consta la sequenza procedimentale introdotta dal legislatore costituzionale. Come è evidente, si tratta di una legge ordinaria rinforzata – dunque una ‘nuova’ fonte atipica in Costituzione – per il fatto che l’art. 81, co. 6, richiede per la sua approvazione una maggioranza qualificata (*rectius* assoluta)”.

## 12. *L'art. 41 Cost.: iniziativa economica, utilità sociale e capacità contributiva*

Le difficoltà registrate, che impongono l'adozione di provvedimenti di carattere economico-finanziario coerenti con l'equilibrio tra entrate e spese, implicano pure un ripensamento di istituti – quali l'iniziativa economica –, funzionali all'incremento delle entrate, cui attingere per assicurare le tutele previste dalla Parte I della Costituzione.

Per questo, è opportuno essere consapevoli del fatto che il dibattito, dottrinale e giurisprudenziale, che ha avuto ad oggetto il dettato dell'art. 41 Cost. è stato, in larga misura, condizionato da premesse di carattere ideologico – coerenti con i tempi e le relative esperienze – che hanno trovato una ragion d'essere nel testo della legge fondamentale. Infatti, se è vero che l'“iniziativa economica privata è libera” (1° co.), è vero, altresì, che “non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo di recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana” (2° co.). Anche per questo – per “fini sociali” –, “la legge determina i programmi e i controlli opportuni [...]” (3° co.).

Si è detto che questa serie di enunciati tende a conciliare l'inconciliabile e che contraddice i principi-base dell'ordinamento comunitario. In ogni caso, si è discusso della latitudine della garanzia costituzionale (che qualcuno voleva circoscritta alla fase iniziale dell'attività), della portata della riserva di legge, del carattere esclusivo della potestà legislativa statale, del rapporto tra utilità sociale e funzionalizzazione dell'attività economica e via dicendo<sup>103</sup>.

Ma un approccio di tal genere, pur necessario, oggi rivela limiti operativi che vanno superati, poiché emergenze incontestabili hanno dissolto e reso omogeneo quel che in passato era distinto, se non contrapposto: *lavoro e impresa*. Infatti, è chiaro a tutti che l'impresa crea lavoro e concorre, attraverso la capacità contributiva prodotta, alle spese pubbliche (art. 53, 1° co., Cost.), vale a dire alla definizione, non in astratto ma in concreto, della forma di Stato. Forma di Stato che può essere pregiudicata – come è pregiudicata – da un prelievo fiscale esorbitante, che deprime, piuttosto che favorire,

---

<sup>103</sup> V. la sintesi curata da M. GIAMPIERETTI, *Art. 41*, in AA.VV., *Commentario breve alla Costituzione*, cit., 404 ss., nonché G. SALERNO, *Art. 41*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. Crisafulli e L. Paladin, Cedam, Padova, 1990, 288 ss.

l'iniziativa economica (art. 41 Cost.) e, con essa, l'attività d'impresa<sup>104</sup>.

Non si tratta in questa sede di affrontare l'argomento dei limiti massimi consentiti al prelievo fiscale, ma di chiarire come il legislatore non possa deprimere l'impresa (art. 41 Cost.), ai sensi dell'art. 53 Cost., continuando a ignorare che una simile azione finirà per conculcare proprio questo precetto (art. 53 Cost.), col rendere sempre più scarse le risorse acquisite per il concorso al funzionamento dello Stato sociale.

Il rilievo può essere colto, nelle sue implicazioni, in termini meno inadeguati alla luce di questa puntualizzazione: “Sebbene il fatto che i diritti abbiano un costo dovesse essere una verità scontata, esso suona invece come un paradosso, un'offesa alle buone maniere, o, addirittura, come una minaccia alla salvaguardia dei diritti costituzionali stessi. Constatare che un diritto costa equivale ad ammettere che si deve rinunciare a qualcosa per averlo o per proteggerlo, mentre ignorare la questione dei costi serve a evitare la scelta dolorosa di cosa prendere e cosa lasciare”<sup>105</sup>.

Non porsi, dal punto di vista del diritto costituzionale, il problema in concreto del costo dei diritti comporta che non si affronti il tema, connesso e condizionante, del come ridurli oppure di come sia possibile fronteggiarli attraverso la leva fiscale, che deve favorire tutto ciò che incrementa la capacità contributiva. D'altra parte, era una preoccupazione, questa, che Niccolò Machiavelli aveva segnalato al principe: i cittadini non devono temere di “iniziare un'attività per paura delle tasse”<sup>106</sup>. Oggi, si vive un dramma ulteriore: le imprese cessano la loro attività perché non sono in grado di adempiere al dovere fiscale nonostante, molto spesso, possano vantare crediti nei confronti delle amministrazioni. Tuttavia, a conferma del fatto che qualcosa di, fino a poco tempo fa, impensabile sta avanzando, c'è la notizia che il giudice penale ha assolto l'imprenditore che ha corrisposto al lavoratore il salario, omettendo di versare l'imposta

---

<sup>104</sup> G. BERGONZINI, *I limiti costituzionali quantitativi dell'imposizione fiscale*, cit., spec. 395 ss., là dove tratta del “problematico rapporto tra aliquote d'imposta e produzione di ricchezza”.

<sup>105</sup> S. HOLMES – C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti*, cit., 25.

<sup>106</sup> N. MACHIAVELLI, *Il Principe*, Bur, Milano, 1996, 105, in italiano moderno, secondo la versione di P. Melograni

dovuta<sup>107</sup>.

Sollecitati dai problemi quotidiani, tutti condizionati dal continuo incremento del debito pubblico e dall'insoddisfacente crescita dell'economia italiana, che ha reso drammatiche le dimensioni soprattutto della disoccupazione giovanile<sup>108</sup>, pare realistico interrogarsi su quali debbano essere i caratteri indefettibili dello Stato sociale contemporaneo, il quale deve fare seriamente i conti con sé stesso e con la capacità di resistere nel tempo<sup>109</sup>. Basta questo semplice cenno per rendere evidente una circostanza: non ci si può far guidare da ideologie, assiomi vari, premesse inderogabili e via dicendo, dal momento che l'enorme quantità di risorse di cui si deve – dovrebbe – disporre obbliga a ragionare dando la precedenza a ciò che è empirico e pratico. I conti debbono tornare – oggi lo dice, espressamente, anche la Costituzione italiana – e, sia pure *cum grano salis*, va assicurato nel tempo l'equilibrio tra le entrate e le spese, pena il venire meno della tutela costituzionale dei diritti.

In questo contesto, quindi, pare necessario ridefinire – se si preferisce: aggiornare – il concetto di *utilità sociale*. Riferire quest'ultima, in modo puro e semplice, al compendio dei diritti fondamentali e ai relativi interessi (culturali, sociali, politici ed economici) affermandone sempre la prevalenza<sup>110</sup>, può condurre – come ha condotto – a una dilatazione della spesa pubblica tale da mettere a repentaglio la vita della Repubblica. È indispensabile, invece, correggere l'impostazione di base, partendo da un presupposto che attualmente c'è, reso evidente dalla più elementare delle realtà. Senza impresa non c'è ricchezza. La ricchezza è costituita dal profitto, in assenza del quale non ci sono né salari da distribuire né risorse da investire. Senza profitto non c'è materia imponibile e, quindi, non c'è capacità contributiva. Senza tutto ciò, non è possibile assicurare – conservando la relativa forma di Stato – quel che è previsto dalla parte I della Costituzione. Il *profitto* non solo non deve, ma non può essere

---

<sup>107</sup> M. FUMAGALLI, *E in Veneto i giudici assolvono chi "non può" pagare l'IVA*, in *Corriere della Sera*, 19 agosto 2013

<sup>108</sup> V., ad es., AA.VV., *Un diritto per il futuro*, cit., *passim*.

<sup>109</sup> R. MENEGHELLI, *Stato e democrazia visti dall'alto*, Cedam, Padova, 1999

<sup>110</sup> M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1983, 131

demonizzato, perché è parte, nel senso di strumento indefettibile, dell'“utilità sociale”  
(art. 41 Cost.).

## IV.

### ORDINAMENTO NORDAMERICANO E DIRITTI SOCIALI

SOMMARIO: 1. Criticità e comparazione. – 2. Il primato della libertà. – 3. Eccessi liberistici. – 4. Una significativa peculiarità. – 5. La Costituzione americana e i diritti sociali. – 6. L’incidenza delle trasformazioni sociali: le minoranze si fanno largo. – 7. L’emergere di nuove esigenze: prima di Obama, con Obama. – 8. La riforma sanitaria statunitense e l’avallo della Corte suprema. – 9. La riforma a regime tra difficoltà di attuazione e provvedimenti del Presidente Trump. – 10. In che direzione stiamo andando.

#### 1. *Criticità e comparazione*

È a tutti noto – e lo si è sottolineato in precedenza<sup>1</sup> – che la genesi della crisi che ha profondamente inciso sullo Stato sociale si è manifestata negli Stati Uniti d’America e si è diffusa un po’ dovunque. I territori – istituzionalmente parlando – sono i Paesi che hanno dovuto misurarsi con eventi non solo straordinari, ma di carattere strutturale, perché il rimedio a tante sventure non consiste nel recuperare nei confronti del passato, fermi restando i “fondamentali”, ma di modificare questi ultimi, nella direzione della responsabilità: quantomeno, di una maggiore responsabilità da parte di quanti usufruiscono di prestazioni e servizi.

Per verificare quali sono la natura e la qualità degli eventi, in un tempo in cui la dimensione nazionale finisce per riprodurre tentazioni e limiti propri dell’autarchia, è necessario – non solo opportuno – guardare altrove: vale a dire, aprirsi alla comparazione, che, stando ad un autorevole insegnamento, consiste nell’“acuire la

---

<sup>1</sup> V. *sub* III, 2.



criticità dello sguardo”<sup>2</sup>. Dovrebbe consentire – pur nella sintesi – di cogliere quel che c’è di diverso e, al tempo stesso, di comune in ordinamenti di matrice non omogenea, rispetto a quello italiano, che tuttavia costringe a misurarsi con problemi della medesima natura, problemi che hanno specifico riguardo alla persona.

È ad essa che si deve fare riferimento, dal momento che le Carte dei diritti – a partire da quelle storiche<sup>3</sup> – hanno via via potenziato la sua posizione istituzionale e posto, con l’approccio della concretezza, la questione di ciò che attiene alla dignità del singolo, come essere umano. Del resto, per cogliere l’evidenza di questo rilievo, è sufficiente leggere l’art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo<sup>4</sup>, secondo cui “Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo

---

<sup>2</sup> Così, P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano, 2005, 9.

Quanto alla comparazione, le tendenze attuali hanno superato i limiti di un approccio talvolta meramente descrittivo, addentrandosi in analisi che spiegano le ragioni sottostanti istituti, la cui origine storica e i cui sviluppi istituzionali hanno seguito direttrici solo all’apparenza divergenti oppure convergenti. Ciò dipende – è naturale dirlo – da usi e costumi, da modi di pensare e di agire, da abitudini: a proposito delle quali A. de TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, a cura di G. Candeloro, BUR, Milano, 2007, 231, nota 15, ha affermato che “gli uomini in generale tengono più alle loro abitudini che alla vita”. Il che spiega come sia illusoria la pretesa di imporre, piuttosto che convincere. I risultati saranno deludenti, finché i *cives* non saranno persuasi: ad es., che le tutele di valori essenziali per la persona non sono derogabili, oltre quel che è ragionevole.

Comunque sia, v. – in tema di comparazione –, ad es., le risalenti, ma sempre utili, opere di C. MORTATI, *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato*, Edizioni “Ricerche”, Roma, s. d., e di P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, 1970, nonché M. G. LOSANO, *I grandi sistemi giuridici*, Einaudi, Torino, 1978. Di rilievo – per la complessità degli argomenti e la profondità delle riflessioni –, A. LA PERGOLA, *Residui “Contrattualistici” e struttura federale nell’ordinamento degli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 1969. Più di recente, per i necessari aggiornamenti, riguardanti pure il metodo d’indagine, v., ad es., G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2012, e L. PEGORARO - A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, Giappichelli, Torino, 2017.

<sup>3</sup> Si possono leggere in P. COSTANZO, *Testi normativi per lo studio del diritto costituzionale italiano ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, 1083 ss.

<sup>4</sup> Si tratta della Risoluzione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 217A (III) del 10 dicembre 1948.

all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà”.

È bene ricordare, poi, che il successivo art. 29 stabilisce – più precisamente, ricorda a ciascuno – che “Ogni individuo ha dei doveri verso la comunità, nella quale soltanto è possibile il libero e pieno sviluppo della sua personalità”. In termini, tutto sommato, analoghi si esprime l'art. 4, 2° co., della Costituzione italiana, il quale prevede che “Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”.

È in questo contesto che vanno collocate pure le più recenti Carte: quali la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali<sup>5</sup> e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il cui art. 1 si esprime in questi inequivocabili termini: “La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata”<sup>6</sup>. Contano assai le “tradizioni dei popoli d'Europa” e le relative “tradizioni costituzionali”, come ricorda il preambolo della Carta di Nizza<sup>7</sup>.

Dunque, vanno coordinati tra loro diritti e doveri, bilanciata la loro forza, definito il punto di equilibrio, realisticamente condizionato da modi di pensare, usi e costumi<sup>8</sup>: in una parola, dalla storia di ciascun popolo.

---

<sup>5</sup> V., in proposito, AA. VV., *La CEDU e il ruolo delle Corti*, a cura di P. Gianniti, Zanichelli, Bologna, 2015.

<sup>6</sup> V., al riguardo, AA. VV., *I diritti fondamentali nell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di P. Gianniti, Zanichelli Editore – Il Foro italiano, Bologna-Roma, 2013.

<sup>7</sup> V., per utili chiarimenti, relativi alla azionabilità di tali Carte, G. CAMPEIS - A. DE PAULI, *Carte e Corti europee. Diritti fondamentali e giustizia italiana*, Giappichelli, Torino, 2014.

<sup>8</sup> Il che consente di ribadire quel che si è affermato *sub I* relativamente al normativismo e all'istituzionalismo. Di recente – quanto al primo –, L. TORCHIA, *Lontano dal giuspositivismo: incertezza, sicurezza, fiducia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2017, 171, ha osservato che “La certezza del diritto è un mito ormai antico legato ad una concezione positivista del diritto che da tempo non trova più corrispondenza nella realtà. Da elemento costitutivo dell'ordinamento giuridico essa ha prima perso il suo carattere fattuale, per assumere, nella riflessione scientifica, natura di ideale e

## 2. *Il primato della libertà*

Si dirà qualcosa, tra breve<sup>9</sup>, a proposito dei contenuti essenziali della Costituzione degli Stati Uniti, per meglio inquadrare il tema della tutela della salute: emblematico, più di tanti altri; senza dubbio, perché rappresenta il cuore dello Stato sociale. Tuttavia, fin d'ora va ricordato che, nel preambolo, un' enfasi tutta particolare è attribuita al “dono della libertà”, la cui genesi si può ritrovare, senza fatica, nel testo dell'esordio, giustamente celebre, della Dichiarazione di Indipendenza del 4 luglio 1776.

Non a caso, Eric Foner ha scritto che “Non esiste idea più essenziale al senso di sé degli americani, come individuo e come nazione, dell'idea di libertà. Il termine fondativo del nostro vocabolario politico, libertà, è profondamente inciso nella memoria documentaria della nostra storia e nel linguaggio della nostra vita quotidiana”. Ed ha aggiunto: “La Dichiarazione d'Indipendenza elenca la libertà tra i diritti inalienabili del genere umano. La Costituzione dichiara che il suo scopo è garantire i benefici della libertà. Gli Stati Uniti hanno combattuto la Guerra civile per promuovere una rinascita della libertà, la seconda guerra mondiale per le ‘quattro libertà’, e la guerra fredda per difendere il Mondo Libero”<sup>10</sup>.

Sintesi encomiabile di fatti, ragionevolmente incontestabili, che si possono spiegare soltanto con un'indomabile vocazione alla libertà: quella che un vocabolario qualunque definisce “Capacità del soggetto di agire (o di non agire) senza costrizioni o impedimenti esterni, e di autodeterminarsi scegliendo autonomamente i fini e i mezzi atti a conseguirli”<sup>11</sup>.

Si tratta di espressioni che chiariscono, con singolare immediatezza, lo stato d'animo di un popolo, che si è venuto aggregando e formando secondo la descrizione

---

successivamente ha perso anche il suo carattere oggettivo, tanto da essere raffigurata oggi come l'aspettativa, individuale e collettiva, di un esercizio del potere ragionevole e non arbitrario”. Di rara efficacia, P. GROSSI, *Sulla odierna “incertezza” del diritto*, in *Giustizia civile*, n. 4/2014, 921 ss.

<sup>9</sup> Sub 5.

<sup>10</sup> E. FONER, *Storia degli Stati Uniti d'America*, Donzelli Editore, Roma, 2017, XIX.

<sup>11</sup> *Dizionario di filosofia* (2009), Treccani, Milano, 2009, *ad vocem*.

datane, tra i tanti, da Alexis de Tocqueville<sup>12</sup>. Stato d'animo, che può coincidere con “una delle più persistenti idee americane di libertà: quella secondo cui la libertà non pertiene ai rapporti fra le persone nella società ma è attributo e pertinenza esclusiva del singolo, e consiste in un'illimitata possibilità di scelta e di movimento individuale”<sup>13</sup>.

Al riguardo, i punti di vista espressi sono stati molteplici, variamente argomentati, tutti in grado di suggerire chiarimenti e delucidazioni, che aprono a problemi ulteriori. In ogni caso, pure le vicende storiche degli Stati Uniti si sono andate sviluppando nel tempo, innestandosi sul ceppo originario<sup>14</sup>, secondo direttrici che hanno riproposto il tema della libertà, come punto di vista inderogabile, peraltro suscettibile di acquisire coloriture sociali<sup>15</sup>. Infatti – si è autorevolmente osservato –, “l'America andò oltre i modelli astratti del ‘laissez-faire’ e del socialismo per edificare proprio quel genere di ordine economico misto che gli ideologi di entrambe quelle correnti avevano definito impossibile”<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> A. de TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, cit., spec. 41 ss. Egli osserva: “I popoli risentono sempre della loro origine. Le circostanze che ne hanno accompagnato la nascita e lo sviluppo influiscono in tutto il resto della loro storia. Se ci fosse possibile risalire fino agli elementi primi delle società ed esaminare i primi monumenti della loro storia, io credo che vi potremmo scoprire la causa prima delle abitudini, dei pregiudizi, delle passioni, di tutto quello insomma che costituisce il così detto carattere nazionale; riusciremmo a trovare la spiegazione di usanze che oggi sembrano contrarie ai costumi dominanti; di leggi che sembrano in opposizione con i principi riconosciuti; di opinioni incoerenti che si riscontrano qua e là nella società, come quei frammenti di catene spezzate che qualche volta si vedono pendere dalla volta di un vecchio edificio e che non sostengono più nulla”. Se si ignorano simili premesse, la comparazione diviene impossibile perché si ridurrà a forzature ed incomprensioni.

<sup>13</sup> Così, A. PORTELLI, *Libertà americane*, postfazione a E. FONER, *Storia degli Stati Uniti d'America*, cit., 409. Utili indicazioni si trovano in G. NEGRI, *Il sistema politico degli Stati Uniti d'America. Le istituzioni costituzionali*, Nistri-Lischi, Pisa, 1969.

<sup>14</sup> V. la classica *Storia degli Stati Uniti d'America*, di C. Mary e W. Beard, trad. it., Cappelli, Rocca San Casciano, s. d.

<sup>15</sup> V., ad es., alcune significative opere, inserite nella Collana di storia americana, curata da M. Calamandrei, V. de Caprariis, N. Matteucci e R. Romeo: P. MILLER, *Lo spirito della Nuova Inghilterra*, il Mulino, Bologna, 1962; H. ADAMS, *Gli Stati Uniti nel Milleottocento*, il Mulino, Bologna, 1960; A. M. SCHLESINGER Jr., *L'età di Roosevelt. La crisi del vecchio ordine 1919-1933 e L'età di Roosevelt. L'avvento del New Deal. 1933-1934*, voll. I e II, il Mulino, Bologna, 1963.

<sup>16</sup> A. M. SCHLESINGER Jr., *Crisi di fiducia*, Rizzoli, Milano, 1971, 79.

Certo, vi è stato il tempo della libertà del singolo e il tempo della libertà progressista. Le medesime si sono di nuovo alternate più di recente: il binomio Obama-Trump lo conferma, a testimonianza del fatto che “la sua storia è una storia di discussioni, disaccordi e scontri”<sup>17</sup>. Ma è proprio questo l’aspetto di maggior rilievo, perché dà conto di ciò che è la democrazia: per dirla con la Corte suprema federale del Canada, “un processo permanente di discussione”. Infatti, “nessuno ha il monopolio della verità” ed è necessario fare ricorso al “mercato delle idee”, all’interno del quale hanno diritto di manifestarle pure le “voci dissidenti”<sup>18</sup>.

È il caso di ricordare – anche in vista di quel che si accennerà tra poco – come si debba riconoscere, quanto ai Padri Fondatori, “la straordinaria elasticità del loro linguaggio”, che è attribuita “all’urgenza con cui dovette procedere l’assemblea costituente di Filadelfia, oppure al fatto che si voleva costruire un testo *open-ended*, duttile, adattabile ai mutamenti, alle trasformazioni sociali, alle varie crisi delle vicende umane, o ancora – terza ipotesi – [...] alla retorica politica tradizionale dell’epoca”<sup>19</sup>.

### 3. *Eccessi liberistici*

Ciò spiega come gli indirizzi dottrinali e le decisioni dei giudici – in primo luogo, quelle della Corte suprema federale – abbiano potuto attestarsi su posizioni ora conservatrici ora progressiste. Tutto questo, anche perché – sulla scorta di una consolidata tradizione, cara al mondo anglosassone – quest’ultimo “aveva istintivamente ripugnato ad ogni astratta proclamazione di principi e di diritti; e le sue libertà erano sorte da bisogni vivamente sentiti, ed erano state pagate a prezzo di

---

<sup>17</sup> E. FONER, *Storia degli Stati Uniti d’America*, cit., VII.

<sup>18</sup> Parere del 20 agosto 1998, n. 68.

<sup>19</sup> G. SACERDOTI MARIANI, Introduzione a *Il Federalista*, Giappichelli, Torino, 1997, 1.

sacrifici; ogni ceto ne aveva acquistata la sua parte e adempiva le funzioni che la giustificavano”<sup>20</sup>.

L’ancoraggio all’esperienza, vissuta intensamente, ha convinto del fatto che “La Rivoluzione americana fu una rivolta contro l’aristocrazia e l’immobilismo della società europea. A differenza di quella francese, che proclamava l’uguaglianza, la Rivoluzione americana affermava la libertà nella ricerca della felicità. In altri termini, gli Stati Uniti furono fondati sul principio dell’uguaglianza delle opportunità e non dei risultati. Il successo economico della nuova nazione cementò la convinzione che i benefici e le responsabilità dovessero essere assegnati in base al merito”. Quindi, si ricorda che “negli Stati Uniti le diseguaglianze economiche sono tra le più elevate al mondo”<sup>21</sup>.

C’è materia su cui riflettere. I grandi miti – estremi – sono stati smentiti da quel che è accaduto: in primo luogo, ha ceduto l’idea della “mano invisibile”, che avrebbe regolato il mercato con una razionalità perfetta, per ciò solo estranea all’uomo e alle sue passioni. Nondimeno, gli insegnamenti più accreditati hanno convinto molti, prima degli eventi del 2007 e del 2008, che fosse possibile – in nome di un liberismo sfrenato – realizzare un modello di sviluppo incentrato su questa massima: “guadagnare sull’affare, prima ancor di sapere se l’affare è davvero suscettibile di produrre un qualsiasi guadagno”<sup>22</sup>.

È evidente, comunque, che una simile logica finisce per sostituire, in termini concretamente insostenibili, all’essere l’avere, all’uomo il denaro, con un progredire perverso, che è destinato ad incidere sulla dignità della persona. Ad incidere, altresì,

---

<sup>20</sup> G. DE RUGGIERO, *Storia del liberalismo europeo*, Feltrinelli, Milano, 1977, 79. V., per notazioni di estremo interesse, G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, il Mulino, Bologna, 1976, *passim*.

<sup>21</sup> L. ZINGALES, *Manifesto capitalista. Una rivoluzione liberale contro un’economia corrotta*, Rizzoli, Milano, 2012, 55. Vale la pena di leggere, in una differente prospettiva, E. SEVERINO, *Capitalismo senza futuro*, Rizzoli, Milano, 2012.

<sup>22</sup> Così, S. TRENTIN, *Liberare e Federare*, ora in *Federalismo e Libertà. Scritti teorici 1935-1943*, a cura di N. Bobbio, Marsilio Editori, Venezia, 1987, 267, il quale rileva, altresì: “Il dominio degli amministratori d’imprese s’aggiunge e si sovrappone al dominio dei detentori di capitali. La formazione, al vertice, di questa nuova gerarchia dirigente, determina il trionfo dell’arbitrarietà e dell’irresponsabilità nella disciplina della produzione e nella regolamentazione delle relazioni sociali”. Davvero, profetico!

sull'articolazione essenziale di ogni Paese, dal momento che le "malefatte" qualcuno le dovrà, alla fine, pagare. Al culmine della crisi bancaria, ai vertici del potere statunitense si ragionava così: "Se dovrete fornire il denaro, dove andrete a prenderlo?" chiese Bunning. "Bè ovviamente sarà il governo a fornirlo, ma vorrei dire [...]". "Chi è il governo?" chiese Bunning in tono indignato. "Il contribuente" riconobbe Paulson [segretario di Stato al tesoro]. "Signor segretario, so che la sua proposta è sincera" continuò Bunning. "Ma a gennaio lei non ci sarà e il resto di noi – o per lo meno la maggioranza di noi – sarà seduto a questi tavoli e dovremo rispondere al contribuente delle nostre azioni"<sup>23</sup>.

Un economista, non liberista, ha spiegato l'accaduto, dovuto agli effetti perversi della *new economy*: "In poche parole, i mercati finanziari americani non erano riusciti a svolgere le loro funzioni precipue, e cioè gestire il rischio, stanziare il capitale e mobilitare il risparmio tenendo bassi i costi di transazione. Al contrario: hanno creato rischi, hanno collocato il capitale in modo sbagliato e hanno incentivato un indebitamento eccessivo, imponendo costi di transazione elevati. Nel momento del picco raggiunto nel 2007, i mercati finanziari gonfiati assorbivano il 41 per cento dei profitti del settore aziendale"<sup>24</sup>.

Questi sono stati gli effetti perversi della finanziarizzazione dell'economia, che è stata definita come "un gigantesco progetto per generare denaro mediante denaro, riducendo al minimo la fase intermedia della produzione di merce o, preferibilmente, saltandola per intero"<sup>25</sup>. Certo è che, in questo modo, si sono generate enormi

---

<sup>23</sup> A. R. SORKIN, *Il crollo. Too big to fail*, Istituto Geografico De Agostini, Novara, 2010, 211. Il sottotitolo è il seguente: "I retroscena: come Wall Street e Washington hanno cercato di salvare il sistema finanziario e se stessi".

<sup>24</sup> J. E. STIGLITZ, *Bancarotta. L'economia globale in caduta libera*, Einaudi, Torino, 2010, 11. V., sull'argomento, P. KRUGMAN, *Il ritorno dell'economia della depressione e la crisi del 2008*, Garzanti, Milano, 2009, nonché M. ONADO, *Inodi al pettine. La crisi finanziaria e le regole non scritte*, Laterza, Roma-Bari, 2009; S. ROSSI, *Controtempo. L'Italia nella crisi mondiale*, Laterza, Roma-Bari, 2009.

<sup>25</sup> L. GALLINO, *Il denaro, il debito e la doppia crisi spiegati ai nostrinipoti*, Einaudi, Torino, 2015, 35. V. del medesimo autore, *Il colpo di Stato di banche e Governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Einaudi, Torino, 2013. Comunque la si pensi, sono pagine che fanno riflettere.

diseguaglianze, destinate a produrre conseguenze non irrilevanti sulle istituzioni, le quali hanno bisogno di reggersi su un equilibrio, che tenga conto del rapporto costi-benefici. Comunque sia, il problema economico causato dal dissesto non poteva evitare di porre al centro dell'attenzione istituzionale il tema della diseguaglianza, cui ha cercato di ovviare, nel corso della sua storia, la democrazia<sup>26</sup>. E, nel farlo, ha chiarito che la questione era – come è – politica e morale<sup>27</sup>.

#### 4. Una significativa peculiarità

L'incedere, più che ambiguo, problematico della società e degli ordinamenti degli Stati Uniti, non diversamente da quel che accade dovunque, suggerisce di dare un sintetico cenno di quel che appare – nel confronto con l'Italia – un tratto distintivo emblematico: soprattutto se si ragiona – come si dovrà ragionare – in termini di responsabilità. Infatti, se è vero che il cittadino americano<sup>28</sup> respinge le intromissioni del potere, in nome di una libertà che sente sua, nondimeno vive intensamente il suo ruolo di partecipe della vita pubblica. Lo fa, con un tasso di fedeltà fiscale – di *tax compliance* – ignoto al nostro Paese, nel quale convivono, l'uno accanto all'altro l'evasore e il tartassato<sup>29</sup>.

Si ritiene, comunemente, che “l'evasione sia una caratteristica intrinseca del nostro paese, della nostra storia e cultura, e che, tutto sommato, sia giustificata o giustificabile dall'alto livello di tassazione, dalla scarsa efficienza della pubblica amministrazione e dagli sprechi nella spesa pubblica”<sup>30</sup>.

In realtà, la non felice relazione che corre tra la Repubblica italiana e i suoi cittadini ha ragioni complesse, che risalgono ai tempi e ai modi dell'Unificazione: di

---

<sup>26</sup> Come ha chiarito R. MENEGHELLI, *Stato e democrazia visti dall'alto*, Cedam, Padova, 1999.

<sup>27</sup> V., al riguardo, J. E. STIGLITZ, *La grande frattura. La disuguaglianza e i modi per sconfiggerla*, Einaudi, Torino, 2015.

<sup>28</sup> Anche di origine ispanica.

<sup>29</sup> AA. VV., *Evasione fiscale e “tax compliance”*, a cura di A. Gentile e S. Giannini, il Mulino, Bologna, 2012.

<sup>30</sup> A. SANTORO, *L'evasione fiscale. Quanto, come e perché*, il Mulino, Bologna, 2010, 9.



essi, ovviamente, non è il caso di parlare in questa sede<sup>31</sup>. Certo è che il rapporto giuridico d'imposta è stato, sempre, mal sopportato, con conseguenze del tutto patologiche. Di contro, negli Stati Uniti è stata formulata la celebre espressione *No taxation without representation*, che non va intesa alla lettera, ma senza dubbio alla stregua di un motto, che definisce qual è il grado di consapevolezza del cittadino americano di essere partecipe della vita del proprio Paese<sup>32</sup>. Da qui, una fedeltà fiscale accettabile e un atteggiamento del fisco, incline – nel rigore – a credere che il contribuente non sia un nemico da battere, ma un collaboratore.

Non deve sorprendere, allora, se i diritti del contribuente sono iscritti nel catalogo dei diritti umani. Del resto, questa soluzione non è casuale: dipende dai concetti fondamentali del diritto pubblico, che in Italia sono legati alle dottrine generali del potere<sup>33</sup>, negli Stati Uniti – e, in genere, nel mondo anglosassone – a una matrice coerente con il costituzionalismo liberale<sup>34</sup>.

Anche questo può spiegare le recenti vicende, che hanno caratterizzato una delle componenti più rilevanti dello Stato sociale, vale a dire la tutela della salute, negli Stati Uniti d'America, ove la Corte suprema federale decide, alla luce della storia politica e costituzionale dello Stato federale: sulla cui articolazione è opportuno soffermarsi almeno un istante.

## 5. La Costituzione americana e i diritti sociali

La Costituzione americana affonda notoriamente le sue radici nel lontano XVIII secolo. A distanza di soli undici anni dalla dichiarazione di indipendenza del 1776, i

---

<sup>31</sup> V., per alcuni significativi cenni, S. CASSESE, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Donzelli, Roma, 1998.

<sup>32</sup> V. A. CATTARIN, *Dalla servitù alla sovranità. No taxation without representation*, Jovene, Napoli, 2009.

<sup>33</sup> AA. VV., *Il diritto pubblico nella seconda metà del XX secolo*, a cura di S. Cassese, Giuffrè, Milano, 2002.

<sup>34</sup> G. TIEGHI, *Fiscalità e diritti nello Stato costituzionale contemporaneo. Il contribuente partner*, Jovene, Napoli, 2012.

*founding fathers*<sup>35</sup>, riunitisi a Filadelfia nell'estate del 1787, approvarono un testo composto da sette articoli che, ad oggi, ha subito lievi modifiche che non ne hanno intaccato i caratteri fondamentali.<sup>36</sup>

In ossequio al principio della separazione dei poteri, gli artt. da I a III disciplinano potere legislativo<sup>37</sup>, esecutivo<sup>38</sup> e giudiziario; l'art. IV definisce i rapporti tra Stati membri e tra questi ed il Governo federale<sup>39</sup>, l'art. V il procedimento di

---

<sup>35</sup> A.R. AMAR, *America's Constitution. A Biography*, Random House Trade Paperbacks, New York, 2006, 5. Personalità di altissimo profilo hanno fatto parte della Convenzione di Filadelfia. Tra queste, vale la pena ricordare George Washington, Benjamin Franklin, James Wilson, Roger Sherman, James Madison, Alexander Hamilton, Gouverneur Morris, John Rutledge e Nathaniel Gorham.

<sup>36</sup> È opportuno precisare che, quale condizione per l'entrata in vigore della Costituzione americana, almeno 9 Stati avrebbero dovuto ratificarla. Ciò avvenne il 21 giugno 1788, quando il New Hampshire approvò il testo con 57 voti favorevoli e 47 contrari.

<sup>37</sup> L'art. I esordisce nel modo seguente: "All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives [...]" Di seguito, disciplina le modalità con cui vengono eletti i membri del Senato e della Camera dei Rappresentanti, il procedimento legislativo ed i poteri attribuiti al Congresso.

<sup>38</sup> Gli artt. II e III seguono lo stesso stile delineato dall'art. I e, infatti, affermano rispettivamente che "The executive Power shall be vested in a President of the United States of America. He shall hold his Office during the Term of four Years [...]" e che "The judicial Power of the United States, shall be vested in one supreme Court, and in such inferior Courts as the Congress may from time to time ordain and establish [...]". Chiarezza e semplicità contraddistinguono la Carta costituzionale americana. Qualità imprescindibili che le hanno permesso di resistere nel tempo. Al contrario, il Costituente italiano ha, con il trascorrere del tempo, utilizzato uno stile sempre più complesso, che non ha di certo agevolato l'attività interpretativa della Corte costituzionale. Basti pensare a quanto proposto nella riforma costituzionale Renzi-Boschi. L'art. 70 Cost. recante: "La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere" ha rischiato di venir sostituito con uno scritto – di non facile comprensione – di ben 483 parole.

<sup>39</sup> L'art. IV include la cosiddetta *Full Faith and Credit Clause* e, in secondo luogo, la *Privileges and Immunities Clause*. La prima stabilisce che ogni Stato membro – salvo eccezioni – è tenuto a riconoscere atti e giudizi che vengano legittimamente adottati in un altro Stato. La seconda, invece, sancisce il principio, secondo il quale i cittadini di uno Stato membro non possano essere oggetto di discriminazioni da parte di uno Stato diverso da quello in cui risiedono. È opportuno sottolineare, tuttavia, che quest'ultima disposizione tutela unicamente i cittadini americani. Un cittadino straniero non potrà invocarla per proteggersi da un trattamento discriminatorio.

revisione costituzionale<sup>40</sup>, l'art. VI regola la gerarchia delle fonti<sup>41</sup>, l'art. VII<sup>42</sup>, infine, definisce il procedimento con il quale si è potuta ratificare la Costituzione<sup>43</sup>.

Durante i lavori della Convenzione di Filadelfia, i padri costituenti preferirono occuparsi dei profili organizzativi di cui dotare gli Stati Uniti d'America quale, ad esempio, la scelta della forma di governo mentre discussero in misura solo marginale della tutela dei diritti. Questi ultimi, infatti, trovarono riconoscimento nella Carta fondamentale solo in un momento successivo.

Nel dibattito che seguì l'approvazione della Costituzione, i federalisti misero in luce il problema e furono in grado di persuadere gli anti-federalisti della necessità di approvare emendamenti costituzionali volti a tutelare libertà personale, libertà di manifestazione del pensiero<sup>44</sup>, giusto processo e così via. Nel settembre del 1789, il primo Congresso propose dodici emendamenti, che sarebbero passati alla storia come il

---

<sup>40</sup> L'*iter* necessario per modificare la Costituzione americana è tra i più complessi al mondo. Non a caso, dal 1787 ad oggi è stata emendata solo 27 volte.

<sup>41</sup> L'art. VI impone, inoltre, a tutti i membri dell'organo legislativo ed ai funzionari pubblici – sia statali che federali – di giurare fedeltà alla Costituzione.

<sup>42</sup> “*The Ratification of the Conventions of nine States, shall be sufficient for the Establishment of this Constitution between the States so ratifying the Same*”. Originariamente, la Costituzione americana fu proposta come emendamento agli *Articles of Confederation*, secondo il quale, tuttavia, era richiesto il consenso unanime di tutti e tredici gli Stati facenti parte della Confederazione. Al fine di ovviare a questo alto *quorum*, l'art. VII richiese la ratifica di solo nove dei tredici Stati. L'approvazione della Costituzione del 1787 rappresentò un vero e proprio atto di rottura rispetto agli *Articles of Confederation*; “[...] the very act of constitution amounted to a mass secession from the old, confederated united states.” A.R. AMAR, *America's Constitution. A Biography*, cit., 29.

<sup>43</sup> A.R. AMAR, *America's Constitution. A Biography*, cit., 29. Akhil Amar, con riguardo alla Costituzione del 1787, ha scritto “The Preamble began the proposed Constitution; Article VII ended it. The Preamble said that Americans would ‘establish this Constitution’; Article VII said how we would ‘Establish [...] this Constitution.’ The Preamble invoked the People of ‘the United States’; Article VII defined what that phrase meant both before and after the act of constitution. The Preamble of a single sentence; so did Article VII”.

<sup>44</sup> A.R. AMAR, *America's Unwritten Constitution. The Precedents and Principles We Live By*, Basic Books, New York, 2012, 54. Akhil Amar sostiene che, nonostante il *free speech* abbia trovato formale garanzia nel I emendamento, in realtà, questo diritto era implicitamente garantito fin dalla Convenzione di Filadelfia.

*Bill of Rights*<sup>45</sup>, e, nell'intervallo di soli due anni, dieci di questi dodici emendamenti furono ratificati da parte di undici dei quattordici Stati facenti parte dell'Unione<sup>46</sup>.

Nell'ambito di questa prima importante revisione costituzionale, tuttavia, i diritti sociali<sup>47</sup> non trovarono spazio e, in fin dei conti, non vi è ragione per stupirsi. La Costituzione americana venne approvata in un contesto storico, in cui gli Stati nazionali giocavano un ruolo risibile, se confrontato con quanto accade nelle democrazie moderne. Era impensabile che gli Stati Uniti, all'alba della loro nascita, includessero in Costituzione diritti positivi<sup>48</sup>, in un tempo in cui gli stessi diritti civili erano garantiti ad una minoranza della popolazione<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> Per un'approfondita disamina del rapporto tra Bill of Rights ed il testo approvato nel 1787 si veda, ad es., A.R. AMAR, *The Bill of Rights as a Constitution*, in *Yale Law Journal*, vol. 100, 1992, reperibile all'indirizzo: [http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2012&context=fss\\_papers](http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2012&context=fss_papers).

<sup>46</sup> L'XI e XII emendamento, invece, dovettero attendere, rispettivamente, l'anno 1795 e 1804. È lecito, quindi, chiedersi quale fu la ragione per cui non si arrivò ad una contestuale approvazione degli articoli aventi ad oggetto la struttura organizzativa del Paese e quelli volti a garantire una serie di diritti civili. Akhil Reed Amar, professore di diritto costituzionale presso la Yale Law School, ritiene che ciò sia dovuto a ragioni storiche più che giuridiche. Nel corso del dibattito avvenuto durante la Convenzione di Filadelfia, George Mason sostenne il passaggio di un Bill of Rights che, tuttavia, venne respinto. La ragione di questa decisione è da identificarsi nel fatto che i membri della Convenzione avevano trascorso più di quattro mesi in un ambiente caldo e non propriamente confortevole. Di conseguenza, rifiutarono ogni proposta che potesse prolungare il loro soggiorno a Filadelfia. Così A.R. AMAR, in una lezione di *Advanced Constitutional Law: Reading the Constitution*, Columbia Law School, marzo 2016.

<sup>47</sup> E. RUBIN, *The affordable care act, the constitutional meaning of statutes, and the emerging doctrine of positive constitutional right*, 53 *Wm. & Mary L. Rev.* 1639, 2012, 1686-1687. Edward Rubin definisce i diritti positivi quali "legally enforceable claims to food, shelter, health care, education, and sometimes employment. They are called positive rights because they require the state to take initiatives and, more mundanely, but perhaps more significantly, to appropriate funds. They stand in contrast to negative rights, which forbid the state from taking action of some kind".

<sup>48</sup> C. R. SUNSTEIN, *Why Does the American Constitution Lack Social and Economic Guarantees?*, Public Law and Legal Theory Working Paper No. 36, Chicago, 2003, 6. reperibile all'indirizzo: [https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1384&context=public\\_law\\_and\\_legal\\_theory](https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1384&context=public_law_and_legal_theory). Sul punto, Cass R. Sunstein ha affermato che "In explaining the absence of social and economic guarantees from the American Constitution, the most natural point is chronological. The simple claim is that the American Constitution, the oldest existing constitution in the world, was ratified

Ciò non toglie che nel corso degli anni, in particolar modo nel XX secolo, sia a livello politico che giurisprudenziale, si sia discusso di come tutelare i diritti sociali. Franklin Delano Roosevelt, ad esempio, nel discorso con cui accettò la *nomination* per le presidenziali del 1936, sostenne che, sebbene i padri fondatori si fossero concentrati sui diritti civili, il trascorrere del tempo aveva generato delle nuove esigenze, cui si sarebbe dovuto dare risposta. Nel 1944, nel discorso sullo stato dell'Unione, Roosevelt affermò: "This Republic had its beginning, and grew to its present strength, under the protection of certain inalienable rights—among them the right of free speech, free press, free worship, trial by jury, freedom from unreasonable searches. They were our rights to life and liberty. As our economy has grown in size and stature, however—as our industrial economy expanded—these political rights proved inadequate to assure us equality in the pursuit of happiness [...]. We have accepted, so to speak a second Bill of Rights under which a new basis of security and prosperity can be established for all—regardless of station, race, or creed [...]"<sup>50</sup> Roosevelt, tuttavia, non propose alcun

---

during the last eighteenth century—a time when constitutions were simply not thought to include social and economic guarantees. The American framers were building on rights as understood in the British tradition. No one then suggested, or even thought to suggest, that the Bill of Rights should contain a guarantee of this kind. When it was drawn up, the American approach was entirely standard, and hence the absence of social and economic rights is simply a matter of timing".

<sup>49</sup> A.R. AMAR, *America's Constitution. A Biography*, cit., 19. Il diritto di voto, ad esempio, non era garantito né alle donne né agli schiavi. Da un lato, nel XVIII secolo, tale diritto era associato all'obbligo di proteggere la patria e, di conseguenza, le donne ne restavano escluse. Dall'altro lato, gli schiavi non venivano neppure considerati delle vere e proprie persone titolari di diritti.

<sup>50</sup> C. R. SUNSTEIN, *Why Does the American Constitution Lack Social and Economic Guarantees?*, cit., 1-2. Roosevelt ha poi continuato augurandosi che, in un futuro prossimo, si potesse garantire "The right to a useful and remunerative job in the industries or shops or farms or mines of the Nation, The right to earn enough to provide adequate food and clothing and recreation; The right of every farmer to raise and sell his products at a return which will give him and his family a decent living; The right of every businessman, large and small, to trade in an atmosphere of freedom from unfair competition and domination by monopolies at home or abroad; The right of every family to a decent home; The right to adequate medical care and the opportunity to achieve and enjoy good health; The right to adequate protection from the economic fears of old age, sickness, accident and unemployment; The right to a good education" e ha concluso chiedendo al Congresso di studiare "the means for implementing this economic bill of rights".

emendamento costituzionale. Il Congresso avrebbe dovuto operare per mezzo della legislazione ordinaria, al fine di dare attuazione ad un secondo *Bill of Rights*<sup>51</sup>. Modificare la Costituzione, allo scopo d'includervi alcuni diritti sociali, avrebbe messo nelle mani della Corte suprema la relativa interpretazione e, in una certa misura, l'attuazione di tali disposizioni.

Se da un lato, quindi, i diritti sociali non riuscirono a far breccia per la via "principale", dall'altro, la Corte suprema si è trovata più volte nella condizione di poterli riconoscere in via interpretativa. Nel 1970, ad esempio, esaminò una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'*Aid to Families with Dependent Children (AFDC) program*. Tale misura, approvata dallo Stato del Maryland, si riproponeva di sostenere famiglie particolarmente bisognose, offrendo loro un sussidio non eccedente i 250 dollari al mese. Questa somma, tuttavia, veniva data a prescindere dal numero di persone facenti parte il nucleo familiare o del loro effettivo bisogno<sup>52</sup>. Cionondimeno, non venne ravvisata alcuna violazione dell'*Equal Protection Clause*.

Secondo Justice Stuart, laddove il giudizio di costituzionalità abbia ad oggetto diritti economici, la Corte suprema non potrà dichiarare una legge illegittima sol perché imperfetta. Affinché una legge superi il vaglio di costituzionalità, infatti, sarà sufficiente che soddisfi il *rational basis test*<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> C. R. SUNSTEIN, *Why Does the American Constitution Lack Social and Economic Guarantees?*, cit., 9-10.

<sup>52</sup> *Danbridge v. Williams*, 90 S.Ct. 1153 (1970).

<sup>53</sup> Data la complessità del tema, è possibile descrivere solo per sommi capi gli *standard of review* utilizzati dalla Corte suprema. In linea generale, se ne possono identificare tre: *rational basis*, *intermediate scrutiny* e *strict scrutiny*. Giudizi che abbiano ad oggetto orientamento sessuale, condizioni economiche ed età saranno esaminati sulla base del *rational basis test*; discriminazioni di genere con l'*intermediate scrutiny*; razza, diritto di voto e diritto alla procreazione in base allo *strict scrutiny*. L'elenco è, come si può immaginare, non interamente esaustivo, cionondimeno può dare un'idea di come si muova la Corte suprema nell'esaminare determinate problematiche. Qualora si applichi il *rational basis test*, l'onere della prova è a carico di chi sostenga l'illegittimità costituzionale. Nel caso di *intermediate scrutiny* o *strict scrutiny*, il Governo federale è tenuto a dimostrare la legittimità costituzionale della norma in oggetto. L'applicazione dell'uno o dell'altro criterio è determinante per la risoluzione di una controversia. Dimostrare l'illegittimità costituzionale sulla base del *rational basis test*, ad esempio, è

In questo caso, i ricorrenti non erano stati in grado di dimostrare l'assoluta irrazionalità della legge. Fissando una soglia pari a 250 dollari per famiglia, l'AFDC si riproponeva di combattere la povertà e, allo stesso tempo, non disincentivare il lavoro. Il fatto che potesse avvantaggiare in misura superiore alcune famiglie, rispetto ad altre, non era un argomento tanto forte da rendere il programma costituzionalmente illegittimo<sup>54</sup>. In secondo luogo, la Corte suprema non ritenne opportuno riconoscere un diritto positivo a favore di famiglie in condizioni disagiate. Qualora l'avesse fatto, avrebbe inevitabilmente ampliato la quota di beneficiari della prestazione assistenziale<sup>55</sup>.

A soli tre anni di distanza, venne posto di fronte ai *Chief Justices* un nuovo quesito di non facile soluzione. La legislazione fiscale del Texas prevedeva che l'istruzione primaria si finanziasse per mezzo del gettito derivante dall'imposta sulla proprietà. Questo meccanismo, tuttavia, generava delle differenze macroscopiche in termini di risorse disponibili nei vari distretti scolastici. Nell'*Edgewood Antonio Independent School District*, ad esempio, per ogni studente iscritto a scuola corrispondevano 5,960 dollari circa di proprietà immobiliare. Nell'*Alamo Height Independent School District*, invece, questa cifra saliva fino a 49,000 dollari<sup>56</sup>. Sebbene una Corte federale avesse riscontrato l'incostituzionalità della legislazione texana, in quanto contrastante con l'*Equal Protection Clause* del XIV emendamento, la Corte suprema riformò la sentenza.

---

pressoché impossibile. Per approfondire il tema, si veda ad es., G. STONE et al., *Constitutional Law*, Wolters Kluwer Law & Business, New York, 2013.

<sup>54</sup> *Danbridge v. Williams*, 90 S. Ct. 1153, 1162 (1970). "The Equal Protection Clause does not require that a State must choose between attacking every aspect of a problem or not attacking the problem at all. "[...] It is enough that the State's action be rationally based and free from invidious discrimination".

<sup>55</sup> G. STONE et al., *Constitutional Law*, cit., 826. "The [U.S.] Constitution is ordinarily thought of as creating limitations on government rather than establishing affirmative rights. In this sense, constitutional doctrine has a powerful libertarian dimension. [...] If the Court expands the class of beneficiaries, the state may simply reduce the benefits for all recipients. Thus, the effect of declaring welfare to be a fundamental interest may be not to benefit the poor as a class but to benefit some poor persons at the expense of others".

<sup>56</sup> *San Antonio Independent School District v. Rodriguez*, 93 S.Ct. 1278, 1285 (1973). Ad ogni distretto scolastico era consentito determinare l'aliquota fiscale in misura non eccedente l'1,05%.

In primo luogo, essa dovette identificare lo standard di revisione applicabile al caso in oggetto. Ricondurre gli studenti del Texas ad una *suspect class*<sup>57</sup> o, alternativamente, ritenere l'istruzione un diritto fondamentale avrebbe determinato l'applicazione della *strict scrutiny*. In caso contrario, si sarebbe dovuto utilizzare il cosiddetto *rational basis test*.

Justice Powell, giudice redattore per la maggioranza, osservò come le persone non abbienti non possano considerarsi alla stregua di una *suspect class*. Discriminazioni in base alle condizioni economiche, infatti, sono riconducibili al *rational basis test*. In secondo luogo, affermò che l'istruzione, ancorché ricopra un ruolo indispensabile<sup>58</sup> in ogni democrazia, non è assimilabile ad un diritto fondamentale secondo i canoni previsti dalla Costituzione americana<sup>59</sup>. Di conseguenza, la legislazione texana non riuscì a superare lo scrutinio della Corte suprema<sup>60</sup>, poiché, seppur imperfetta e foriera di

---

<sup>57</sup> Genere, religione, orientamento sessuale, condizione dello straniero sono alcune delle *suspect classes* individuate dalla Corte suprema nel corso dell'esercizio della sua attività giurisdizionale. Sul punto si veda, ad es., *Korematsu v. United States*, 323 U.S. 214 (1944). In questo giudizio, Korematsu, cittadino americano di origine giapponese, fu sottoposto a misure restrittive della libertà personale, dal momento che si temeva potesse aiutare l'Impero giapponese. Il *Civilian Exclusion Order* No. 34 fu ritenuto costituzionalmente legittimo in ragione della gravità della situazione in cui si trovano gli Stati Uniti. All'epoca gli Stati Uniti stavano combattendo la seconda guerra mondiale, il cui esito era tutt'altro che scontato. *Korematsu v. United States* è uno dei pochissimi giudizi in cui il Governo riuscì a soddisfare lo *strict scrutiny test*.

<sup>58</sup> G. STONE et al., *Constitutional Law*, cit., 834. Qualora lo fosse, sorgerebbero dei problemi applicativi tutt'altro che trascurabili: "[...] note that there would be serious problems in judicial assessment of what kind of education, and how much education, a person is entitled to receive. Would public schools be required to adopt standardized curricula? Would state universities be required to pay the tuition costs of indigents?". Ed aggiungo, potrebbe una corte sindacare nel merito una decisione presa dall'organo legislativo? Se così fosse, si metterebbe a rischio il principio della separazione dei poteri.

<sup>59</sup> *San Antonio Independent School District v. Rodriguez*, 93 S.Ct. 1278, 1297 (1973). "Education, of course, is not among the rights afforded explicit protection under [the] Federal Constitution. Nor do we find any basis for saying it is implicitly so protected". Di conseguenza, la questione di legittimità non può essere esaminata sotto la lente della *strict scrutiny*.

<sup>60</sup> Secondo il *rational basis test*: "[...] law would be upheld if it is rationally related to a legitimate government purpose". Qualora si applichi l'*intermediate scrutiny*, "(a) law would be upheld if it is substantially related to an important government purpose". Nel caso di *strict scrutiny*: "The law



diseguaglianze, era, in una certa misura, sensata<sup>61</sup>. A nulla valsero le argomentazioni dei Justices Marshall e Douglas, che misero correttamente in luce la stretta interrelazione tra istruzione ed altri diritti fondamentali, quali libertà di manifestazione del pensiero o diritto di voto. Senza un grado di educazione sufficiente, infatti, questi ultimi diritti non possono che uscirne svuotati d'effettività<sup>62</sup>.

Infine, nel 1989, la Corte suprema decise quello che ad oggi rimane, molto probabilmente, il caso più importante in materia di diritti sociali: *DeShaney v. Winnebago County Department of Social Services*<sup>63</sup>. Joshua DeShaney, in concomitanza con il divorzio dei suoi genitori, era stato dato in affidamento a suo padre. All'età di tre anni, i servizi sociali della contea di Winnebago iniziarono a ricevere segnalazioni di abusi perpetrati dal padre sul piccolo Joshua. Questi ultimi, tuttavia, nonostante la presenza di evidenti escoriazioni e ferite sul corpo del bambino, non presero nessuna misura al fine di togliere l'affidamento al padre. All'età di quattro anni, Joshua subì danni permanenti al cervello, che l'avrebbero costretto in un istituto di cura per il resto della sua vita.

La madre decise di agire contro lo contea di Winnebago, lamentando la violazione della *Due Process Clause*<sup>64</sup> del XIV emendamento. I servizi sociali, secondo quanto sostenuto dalla ricorrente, non avrebbero protetto adeguatamente Joshua, venendo meno, di conseguenza, ad un obbligo costituzionalmente previsto. La Corte

---

would be upheld if it's necessary to achieve a compelling government interest". G. STONE et al., *Constitutional Law*, cit.

<sup>61</sup> Essa, ad esempio, incentivava il pluralismo in quanto demandava ad ogni distretto la possibilità di determinare i propri bisogni e gestire autonomamente le proprie risorse. *San Antonio Independent School District v. Rodriguez*, 93 S.Ct. 1278, 1305 (1973).

<sup>62</sup> *San Antonio Independent School District v. Rodriguez*, 93 S.Ct. 1278, 1337 (1973).

<sup>63</sup> *DeShaney v. Winnebago County Dept. of Social Services*, 109 S.Ct. 998 (1989).

<sup>64</sup> La *due process clause* é contenuta sia nel V che nel XIV emendamento. La Corte suprema, inoltre, é solita distinguere tra *substantive due process* e *procedural due process*. Per approfondimenti, si veda ad es., G. STONE et al., *Constitutional Law*, cit.

suprema, tuttavia, non ravvisò alcuna condotta illegittima<sup>65</sup>. Justice Marshall puntualizzò come “Nothing in the language of the Due Process Clause itself requires the State to protect the life, liberty, and property of its citizens against invasion by private actors. The Clause is phrased as a limitation on the State’s power to act, not as a guarantee of certain minimal levels of safety and security. It forbids the State itself to deprive individuals of life, liberty, or property without ‘due process of law’, but its language cannot fairly be extended to impose an affirmative obligation on the State to ensure that those interests do not come to harm through other means”.

La Corte suprema affermò che la Costituzione americana non pone alcun obbligo positivo in capo all’apparato pubblico. Al contrario, le disposizioni costituzionali devono considerarsi un limite all’azione statale a protezione del singolo cittadino. L’unica eccezione alla regola è rappresentata dal caso in cui venga irrogata una misura restrittiva della libertà personale di un cittadino contro la sua volontà. Solamente in questa situazione lo Stato dovrà adoperarsi affinché vengano assicurate cure ed un sostentamento adeguati<sup>66</sup>.

Da un punto di vista giurisprudenziale, poco è cambiato. Tuttavia, le necessità della popolazione americana – una su tutte, l’insostenibile numero di persone prive di assicurazione sanitaria – sono mutate. Di questo, dottrina e giurisprudenza non possono non tenere conto.

---

<sup>65</sup> La condotta dei servizi sociali, in quanto *state action*, è riconducibile allo Stato del Wisconsin. Di conseguenza, ad essa si applicheranno le tutele previste in Costituzione. Diverso sarebbe stato il caso in cui ci fossimo trovati di fronte ad un privato.

<sup>66</sup> *DeShaney v. Winnebago County Dept. of Social Services*, 109 S.Ct. 998, 1005-1006 (1989). “The affirmative duty to protect arises not from the State’s knowledge of the individual’s predicament or from its expressions of intent to help him, but from the limitation which it has imposed on his freedom to act on his own behalf”.

## 6. *L'incidenza delle trasformazioni sociali: le minoranze si fanno largo*

Gli Stati Uniti, nell'immaginario collettivo, rappresentano una terra di grandi opportunità. L'*american dream* ha attirato giovani da ogni parte del mondo, poiché solo in questo Paese si potrebbero accumulare grandi ricchezze partendo dal nulla. Tuttavia, se, da un lato, vi sono innumerevoli storie di persone che sono riuscite a costruire imperi industriali senza aver alle spalle ingenti risorse<sup>67</sup>, è anche vero che questo Paese è afflitto da fortissimi conflitti razziali risalenti nel tempo<sup>68</sup>.

Oggi, il problema non è ancora stato risolto e l'elezione di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti d'America ha ravvivato il dibattito. Una larga parte dell'opinione pubblica americana ha criticato – e tuttora critica – il Presidente Trump per il sostegno che riceve dai suprematisti bianchi, per la sua politica antimigrazione, per non aver condannato con sufficiente decisione episodi di razzismo e così via.

La stessa Costituzione americana è stata concepita senza garantire l'uguaglianza tra le "razze", che è, invece, tutelata dal nostro art. 3 Cost. Nonostante sia stata adottata 160 anni prima di quella italiana, il percorso intrapreso per sancire la parità – formale – tra comunità bianca e minoranze nere, ispaniche ecc. è stato lungo e difficoltoso<sup>69</sup>. Nel momento in cui venne formulato il testo della Costituzione, è stato trascurato, a torto, il problema della schiavitù e solo una serie di eventi consentirono agli Stati Uniti di non divenire un Paese schiavista. Ciò avvenne anche in ragione del fatto che i delegati degli

---

<sup>67</sup> Basti pensare a quanto realizzato dall'ex CEO della Apple, Steve Jobs. Nonostante non provenisse da una famiglia particolarmente agiata, è riuscito a creare una delle più importanti multinazionali al mondo.

<sup>68</sup> A titolo di mero esempio, alla base della Guerra di secessione degli anni 1861-1865 vi fu l'abolizione della schiavitù e, in modo tutt'altro che semplice, il Nord anti schiavista riuscì a prevalere sugli Unionisti del Sud.

<sup>69</sup> A.R. AMAR, *America's Constitution. A Biography*, cit., 20. Sul punto, Amar ha scritto che "[...] nothing in the original Constitution aimed to eliminate slavery, even in the long run. No clause in the Constitution declared that 'slavery shall cease to exist by July 4, 1876, and Congress shall have power to legislate toward this end.' Although many slave children were the flesh-and-blood offspring of the men who ordained and established the Constitution, the blessing of liberty were hardly secured to this posterity, or to the millions of slave children yet unborn".

Stati del Sud erano indiscutibilmente in una posizione di forza rispetto ai delegati del Nord. James Madison, soprannominato “Father of the Constitution”, possedeva numerosissimi schiavi; John Rutledge, presidente della *Committee of Detail*, era uno dei più facoltosi proprietari di piantagioni di tutti gli Stati Uniti; George Washington doveva la sua ricchezza al lavoro dei suoi schiavi nelle vicinanze di Mount Vernon in Virginia<sup>70</sup>.

L’art. I, sezione 2, statuiva, infatti, che “Representatives and direct Taxes shall be apportioned among the several States [...] by adding to the whole Number of free Persons [...] three fifths of all other Persons”. Da questa disposizione si deduce che il numero di membri del Congresso si sarebbe dovuto suddividere tra gli Stati membri in proporzione al numero di persone libere residenti nello Stato, cui si sarebbero dovuti aggiungere i tre quinti di tutte le “altre persone”, vale a dire gli schiavi<sup>71</sup>.

Questo interessante passaggio è, per lungo tempo, sfuggito all’attenzione di tanti giuristi e politici dell’epoca<sup>72</sup>. Molti rappresentanti degli Stati del Nord arrivarono a sostenere che tre quinti sarebbero dovuti essere, in realtà, cinque quinti, al fine di costringere gli Stati del Sud a pagare più tasse. Non si rendevano conto, tuttavia, che più alto era il numero di schiavi in uno Stato, maggiore sarebbe stato il numero di membri del Congresso da attribuire al medesimo<sup>73</sup>. Allo stesso modo, il meccanismo previsto dall’art. I era utilizzato anche dall’art. II, con riguardo all’elezione del Presidente degli

---

<sup>70</sup> G. STONE et al., *Constitutional Law*, cit., 454.

<sup>71</sup> È opportuno sottolineare, inoltre, che il dettato normativo ha implicitamente distinto il metodo con il quale veniva calcolato il numero dei membri del Congresso da coloro che avrebbero goduto del diritto di elettorato attivo. Questo in ragione del fatto che non si voleva incentivare l’espansione della base elettorale a soggetti quali le donne o, tantomeno, gli schiavi al fine d’acquisire una più larga rappresentanza in Congresso.

<sup>72</sup> A.R. AMAR, *America’s Constitution. A Biography*, cit., 88. Secondo Akhil Amar, “The Philadelphia draftsment camouflaged this ugly point as best they could, euphemistically avoiding the S-word and simultaneously introducing the T-word—taxes into the equation” Egli fa riferimento, per l’appunto, alle iniziali “S” di *slaves* e “T” di *taxes*.

<sup>73</sup> A.R. AMAR, *America’s Constitution. A Biography*, cit., 89.

Stati Uniti<sup>74</sup>. Alla lunga, gli Stati schiavisti avrebbero goduto di un sempre maggior numero di grandi elettori i quali, a loro volta, avrebbero potuto eleggere Presidenti favorevoli alla schiavitù. Da ultimo, Presidenti sudisti avrebbero potuto nominare giudici della Corte suprema, che avrebbero verosimilmente condiviso le loro stesse idee.

Vi erano, inoltre, altre parti della Costituzione che, più o meno apertamente, favorivano la schiavitù. L'art. I, sezione 9, clausola 1, impediva al Congresso di limitare l'importazione di schiavi fino all'anno 1808<sup>75</sup>; l'art. IV obbligava ogni Stato membro a riconsegnare tutti gli schiavi fuggitivi, che si fossero trovati sul proprio territorio, allo Stato da cui provenivano<sup>76</sup>; l'art. V, infine, proibiva la revisione costituzionale dell'anzì menzionato art. I, sezione 9, clausola 1 fino al 1808<sup>77</sup>. Queste infelici disposizioni, seppur in grado di garantire la pace nel breve periodo, avrebbero inevitabilmente condotto a forti conflitti, poi sfociati nella Guerra di secessione<sup>78</sup>.

---

<sup>74</sup> L'art. II, sezione 1 statuisce che: "Each State shall appoint, in such Manner as the Legislature thereof may direct, a Number of Electors, equal to the whole Number of Senators and Representatives to which the State may be entitled in the Congress: but no Senator or Representative, or Person holding an Office of Trust or Profit under the United States, shall be appointed an Elector".

<sup>75</sup> Art. I, sezione 9, clausola 1: "The Migration or Importation of such Persons as any of the States now existing shall think proper to admit, shall not be prohibited by the Congress prior to the Year one thousand eight hundred and eight, but a Tax or duty may be imposed on such Importation, not exceeding ten dollars for each Person".

<sup>76</sup> "No Person held to Service or Labour in one State, under the Laws thereof, escaping into another, shall, in Consequence of any Law or Regulation therein, be discharged from such Service or Labour, but shall be delivered up on Claim of the Party to whom such Service or Labour may be due". Art. IV, sezione 2.

<sup>77</sup> L'art. V prevede che: "The Congress, whenever two thirds of both Houses shall deem it necessary, shall propose Amendments to this Constitution, or, on the Application of the Legislatures of two thirds of the several States, shall call a Convention for proposing Amendments, which, in either Case, shall be valid to all Intents and Purposes, as Part of this Constitution, when ratified by the Legislatures of three fourths of the several States, or by Conventions in three fourths thereof, as the one or the other Mode of Ratification may be proposed by the Congress; Provided that no Amendment which may be made prior to the Year One thousand eight hundred and eight shall in any Manner affect the first and fourth Clauses in the Ninth Section of the first Article; and that no State, without its Consent, shall be deprived of its equal Suffrage in the Senate".

<sup>78</sup> A.R. AMAR, *America's Constitution. A Biography*, cit., 19-21.

Ad acuire il problema vi furono, inoltre, alcune sentenze adottate dalla Corte suprema. Nel 1857, il più alto organo giurisdizionale decise il caso *Dred Scott v. Sanford*, con cui, purtroppo, diede torto allo schiavo Dred Scott. Quest'ultimo, dopo essersi trasferito nel 1834 dallo Stato del Missouri in Illinois si spostò, successivamente, nel Louisiana Territory per poi far ritorno in Missouri. La schiavitù era legale in Missouri mentre, al contrario, era proibita dalla Costituzione dell'Illinois e dalla legge federale nel Louisiana Territory. Dred Scott decise, quindi, di adire una Corte federale, sostenendo che il periodo trascorso negli Stati non schiavisti l'avrebbe reso un uomo libero. Sanford, cittadino dello Stato di New York e, a suo modo di vedere, titolare di un diritto di proprietà su Dred Scott, si oppose in giudizio, sostenendo che nessuno schiavo sarebbe potuto divenire cittadino degli Stati Uniti.

In una decisione tutt'altro che semplice, Chief Justice Taney, a nome della Corte suprema, diede ragione a Sanford poiché “[the slaves] [...] were not intended to be included, under the word ‘citizens’ in the Constitution, and can therefore claim none of the rights and privileges which that instrument provides for and secures to citizens of the United States”<sup>79</sup>. Secondo Taney, inoltre, non era competenza della Corte suprema decidere della meritevolezza o meno di una legge. Tale compito, infatti, sarebbe spettato al potere legislativo. La scelta operata dalla Corte suprema ebbe grande risonanza all'interno dell'opinione pubblica, tanto da inasprire l'allora latente conflitto tra nordisti e sudisti, che di lì a pochi anni sarebbe sfociato nella Guerra di secessione.

Il conflitto tra gli Stati confederati del Sud e l'Unione degli Stati del Nord durò quasi cinque anni e si concluse, fortunatamente, con la vittoria del Nord antischiavista nel 1865. Proprio con il termine della Guerra di secessione vennero approvati e ratificati, nel giro di soli cinque anni, tre emendamenti costituzionali, che ebbero l'obiettivo di risolvere tutti i problemi lasciati in sospeso dal testo originario della

---

<sup>79</sup> Egli proseguì sostenendo che “[...] they were at that time considered as a subordinate and inferior class of beings, who had been subjugated by the dominant race, and, whether emancipated or not, yet remained subject to their authority, and had no rights or privileges but such as those who held the power and the Government might choose to grant them”.

Costituzione. Il XIII<sup>80</sup> emendamento sancì la fine della schiavitù; il XIV<sup>81</sup> affermò il principio di eguaglianza formale; il XV<sup>82</sup>, infine, il diritto di voto per tutti i cittadini americani, senza discriminazioni di sesso, razza o precedente condizione di schiavitù<sup>83</sup>.

Seppur da questo momento in avanti uomini bianchi e “no” fossero considerati formalmente uguali<sup>84</sup>, da un punto di vista sostanziale le differenze rimasero amplissime per lungo tempo. Questa situazione venne di fatto avallata dalla Corte suprema che, nel 1896, sancì in *Plessy v. Ferguson*<sup>85</sup> il tanto famoso, quanto infausto, principio *separate but equal*. Plessy, cittadino americano che sosteneva di essere bianco per sette ottavi, venne arrestato poiché non aveva abbandonato una carrozza del treno riservata a persone bianche. Una legge dello Stato della Louisiana, approvata nel 1890, infatti, impediva che bianchi e *colored persons* condividessero la medesima carrozza.

Il caso venne sottoposto all’attenzione della Corte suprema e, nonostante la maggioranza dei giudici ammettesse che l’*equal protection clause* del XIV emendamento garantiva l’eguaglianza tra le razze di fronte alla legge, tale disposizione “could not have been intended to abolish distinctions based upon color, or to enforce

---

<sup>80</sup> Il XIII emendamento venne approvato e ratificato nel 1865. Esso afferma alla sezione 1: “Neither slavery nor involuntary servitude, except as a punishment for crime whereof the party shall have been duly convicted, shall exist within the United States, or any place subject to their jurisdiction”.

<sup>81</sup> Il XIV emendamento venne approvato nel 1866 e ratificato nel 1868. La parte, probabilmente, più rilevante in questo contesto stabilisce che: “All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws”.

<sup>82</sup> Il XV emendamento, approvato nel 1869 e ratificato nel 1870, sancisce alla sezione 1 che: “The right of citizens of the United States to vote shall not be denied or abridged by the United States or by any State on account of race, color, or previous condition of servitude”.

<sup>83</sup> Con riferimento agli emendamenti XIII, XIV e XV, si veda ad es., A.R. AMAR, *America’s Constitution. A Biography*, cit., 351-401.

<sup>84</sup> A.R. AMAR, *America’s Constitution. A Biography*, cit., 18-19. Akhil Reed Amar ha sottolineato, a ragione, come dal 1787 in avanti non vi sia stata una modifica costituzionale che abbia incrementato la disuguaglianza negli Stati Uniti. Al contrario, tutti gli emendamenti sono andati in una chiara direzione: l’espansione dei diritti.

<sup>85</sup> *Plessy v. Ferguson*, 16 S.Ct. 1138 (1896).

social, as distinguished from political, equality, or a commingling of the two races upon terms unsatisfactory to either”<sup>86</sup>. Una legge che favorisca o, addirittura, imponga la separazione tra le razze in luoghi pubblici non avrebbe sottinteso, necessariamente, la supremazia dell’una o dell’altra razza. Gli Stati federali, in forza del loro *police power*,<sup>87</sup> avrebbero potuto adottare misure simili a quella prevista dallo Stato della Louisiana, se, e solo se, queste fossero risultate rispettose dei criteri di buona fede e ragionevolezza.

Al fine di determinare se una legge è ragionevole, la Corte è tenuta ad analizzare usi, costumi e tradizioni dei cittadini americani e, nel caso della Louisiana, tale criterio doveva ritenersi rispettato. La legge in oggetto non poteva, certo, ritenersi più irragionevole del regime previsto nel District of Columbia, secondo cui persone bianche e no avrebbero frequentato scuole diverse. La costituzionalità di quest’ultima misura, infatti, non era stata mai messa in discussione. Qualora una razza si fosse sentita socialmente inferiore rispetto ad un’altra, non poteva essere la Corte suprema a porvi rimedio.

Nel giro di pochi anni, tuttavia, si sarebbe iniziato a formare un consenso circa un più equo trattamento tra le razze. Un ruolo fondamentale fu svolto dalla *National Association for the Advancement of Colored People* (NAACP); associazione formata nel 1909, che ebbe tra i suoi primari obiettivi la fine della segregazione razziale all’interno del sistema scolastico. Tra il 1938 ed il 1950, essa prese parte direttamente ed indirettamente ad un ampio numero di giudizi che vedevano, invariabilmente, la comunità nera contestare la propria esclusione dai più alti gradi di studio<sup>88</sup>.

La pressione esercitata da parte dell’opinione pubblica fu così forte che, la Corte suprema non poté non tenerne conto. Nel 1954 decise *Brown v. Board of Education*<sup>89</sup>, celeberrimo giudizio che mise fine al principio “separate but equal”. Nel riconsiderare la segregazione razziale all’interno delle scuole pubbliche, il Chief Justice Warren

---

<sup>86</sup> *Plessy v. Ferguson*, 16 S.Ct. 1138, 1140 (1896).

<sup>87</sup> Il *police power* è uno dei poteri attribuiti dalla Costituzione americana agli Stati membri.

<sup>88</sup> G. STONE et al., *Constitutional Law*, cit., 472-476.

<sup>89</sup> *Brown v. Board of Ed. of Topeka*, 74 S.Ct. 686 (1954).



evidenziò come fosse necessario tener conto del rinnovato sentimento dei cittadini americani<sup>90</sup>.

La suddivisione dei bambini sulla base dell'origine razziale avrebbe, a giudizio della Corte suprema, un effetto deleterio su coloro che non siano "bianchi". Un senso di inferiorità si insinuerebbe nelle persone di colore e, di conseguenza, ne metterebbe a repentaglio la loro crescita educativa<sup>91</sup>. Nonostante una scuola possa offrire strutture sostanzialmente simili a persone bianche e di colore, ciò non toglie che "separate educational facilities are inherently unequal". Quanto scritto da Justice Taney in *Plessy v. Ferguson* si sarebbe dovuto considerare superato, in quanto contrastante con la *Equal Protection Clause* garantita dal XIV emendamento.

Il dispositivo sancito in *Brown v. Board of Education of Topeka*<sup>92</sup> fu, tuttavia, fortemente osteggiato dalle amministrazioni degli Stati del Sud. Queste ultime, infatti, fecero di tutto per non dar seguito a tale sentenza, tanto che la Corte suprema, a distanza di solo un anno, dovette intervenire una seconda volta. In *Brown v. Board of Education of Topeka*, 349 U.S. 294 (1955), detta anche *Brown II*, Justice Warren dichiarò che l'onere di motivare le ragioni<sup>93</sup> per cui un'amministrazione avrebbe potuto ritardare la

---

<sup>90</sup> "In approaching this problem, we cannot turn the clock back to 1868 when the [Fourteenth] Amendment was adopted, or even to 1896 when [Plessy] was written. We must consider public education in the light of its full development and its present place in American life throughout the Nation". *Brown v. Board of Education of Topeka*, 74 S.Ct. 686, 691(1954).

<sup>91</sup> "Segregation of white and colored children in public schools has a detrimental effect upon the colored children. The impact is greater when it has the sanction of the law; for the policy of separating the races is usually interpreted as denoting the inferiority of the Negro group. A sense of inferiority affects the motivation of a child to learn. Segregation with the sanction of law, therefore, has a tendency to [retard] the educational and mental development of Negro children and to deprive them of some of the benefits they would receive in a racial[ly] integrated school system". *Brown v. Board of Education of Topeka*, 74 S.Ct. 686, 691(1954).

<sup>92</sup> Si fa riferimento a *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954).

<sup>93</sup> *Brown v. Board of Education of Topeka*, 75 S.Ct. 753, 756 (1955). "To that end, the courts may consider problems related to administration, arising from the physical condition of the school plant, the school transportation system, personnel, revision of school districts and attendance areas into compact units to achieve a system of determining admission to the public schools on a non-racial basis, and revision of local laws and regulations which may be necessary in solving the foregoing problems. They

fine della segregazione all'interno di una scuola sarebbe gravato sull'amministrazione stessa. A sua volta, la Corte distrettuale adita avrebbe dovuto analizzare tali argomentazioni e, se ritenute insoddisfacenti, emanare, "with all deliberate speed"<sup>94</sup>: tutti gli ordini e decreti necessari per rendere effettiva l'ammissione nelle scuole pubbliche su basi non discriminatorie.

Con *Brown v. Board of Education* si aprì una nuova fase nella lotta contro la discriminazione razziale. Il potere giurisdizionale esercitò una funzione fondamentale nell'eliminare le innumerevoli disparità di trattamento insite nella società americana. Problematica tanto sentita da porre, verso la fine del XX secolo, una nuova questione all'attenzione della Corte suprema: l'eventuale legittimità costituzionale di *affirmative actions* volte a favorire le minoranze etniche<sup>95</sup> a discapito di cittadini bianchi o asiatici<sup>96</sup>.

A seguito di una giurisprudenza non del tutto lineare, la Corte suprema pronunciò una serie di sentenze che fecero chiarezza sul punto. Il primo di tre casi,

---

will also consider the adequacy of plans the defendants may propose to meet these problems and to effectuate a transition to a racially non-discriminatory school system. During this period of transition, the courts will retain jurisdiction of these cases".

<sup>94</sup> *Brown v. Board of Education of Topeka*, 75 S.Ct. 753, 757 (1955).

<sup>95</sup> Per un approfondimento sullo *standard* di revisione applicabile a tali misure si veda, ad es., *Regents of the University of California v. Bakke*, 438 U.S. 265 (1978); *Fullilove v. Klutznick*, 448 U.S. 448 (1980); *In City of Richmond v. J. A. Croson Co.*, 488 U.S. 469 (1989); *Adarand Constructors, Inc. v. Peña*, 515 U.S. 200 (1995). Alla fine, la Corte suprema riterrà di dover utilizzare la *strict scrutiny*.

<sup>96</sup> Il primo caso degno di nota fu *Regents of the University of California v. Bakke* in cui, tuttavia, un programma volto ad incrementare il numero di studenti appartenenti ad una minoranza etnica venne dichiarato incostituzionale. Justice Powell, ago della bilancia in questo giudizio, sostenne che "all racial classifications – including those supposedly benefitting racial minorities – were suspect and should be subject to strict scrutiny. Although the state had a 'legitimate and substantial' interest in remedying prior discrimination, that interest did not justify the Davis program because there had been no prior judicial, administrative, or legislative findings of such discrimination. Although the university's interest in a diverse student body did justify some use of racial criteria in admission decisions, it did not justify Davis's rigid, two-tracks system under which nonminority applicants were precluded from competing for certain seats". G. STONE et al., *Constitutional Law*, cit., 563.

particolarmente rilevanti, fu *Grutter v. Bollinger*<sup>97</sup>. Grutter, cittadino bianco dello Stato del Michigan, aveva fatto domanda presso la Michigan Law School. Il suo tentativo, tuttavia, non andò a buon fine e, una volta che venne a conoscenza della sua mancata ammissione, decise di ricorrere contro la Facoltà di giurisprudenza, poiché reputava che i criteri di selezione facilitassero le *minorities* a svantaggio di candidati dalla pelle bianca.

Justice O'Connor ritenne, tuttavia, che l'aver tenuto in considerazione l'origine razziale di uno studente nel determinare la sua ammissione fosse costituzionalmente legittimo. Una scelta di tal genere è ragionevole nella misura in cui una Università cerchi di ottenere un corpo di studenti il più variegato possibile. I benefici dati dalla cosiddetta *diversity* sarebbero tutt'altro che irrilevanti, poiché avere ragazzi di diverse origini etniche facilita la comprensione reciproca, l'eliminazione di stereotipi a sfondo razziale ed incentiva il confronto di idee.

Ciò che non è permesso è separare i candidati *ex ante* in base alla diversa origine razziale, evitando, di conseguenza, che entrino in competizione l'uno con l'altro: “a race-conscious admissions program cannot use a quota system – it cannot ‘insulat[e] each category of applicants with certain desired qualifications from competition with all other applicants.’ [...] Instead, a university may consider race or ethnicity only as a “‘a plus’ in a particular applicant’s file, without insulat[ing]’ the individual from comparison with all other candidates for the available seats”<sup>98</sup>.

Sempre nel 2003, la Corte suprema si esprime una seconda volta<sup>99</sup>. La parte resistente era la medesima, Leo Bollinger, preside dell'Università del Michigan. Il risultato, tuttavia, fu diverso. Justice Renquist sottolineò come assegnare 20 punti in maniera del tutto automatica ad un candidato in ragione della sua razza e prescindendo, quindi, da una valutazione concreta dell'apporto che avrebbe potuto dare alla classe doveva considerarsi costituzionalmente illegittimo<sup>100</sup>.

---

<sup>97</sup> *Grutter v. Bollinger*, 539 U.S. 306 (2003).

<sup>98</sup> *Grutter v. Bollinger*, 123 S.Ct. 2325, 2342 (2003).

<sup>99</sup> *Gratz v. Bollinger*, 123 S.Ct. 2411 (2003).

<sup>100</sup> Justice Souter, in disaccordo con l'opinione della maggioranza dei giudici, criticò fermamente le loro argomentazioni in quanto: “While there is nothing unconstitutional about such a practice, it

Nel 2007, in fine, *Parents Involved in Community Schools v. Seattle School District No. 1*<sup>101</sup> sintetizzò, in maniera più chiara rispetto alle precedenti decisioni, le ragioni che possono avallare *affirmative actions* a favore delle minoranze etniche. Chief Justice Roberts ne individuò due: le discriminazioni subite in passato<sup>102</sup> e, con riferimento al sistema scolastico, la *diversity*. Secondo la maggioranza della Corte, infatti, la lunga storia di discriminazioni che ha colpito la popolazione nera, quella ispanica ed i nativi americani giustificherebbe politiche volte a facilitare la loro rappresentanza nei più alti gradi istituzionali, professionali ed accademici. Le minoranze etniche partono in una situazione di svantaggio rispetto a bianchi ed asiatici e, di conseguenza, una deroga al principio di eguaglianza formale non solo sarebbe legittima ma anche ragionevole<sup>103</sup>. In quanto eccezione alla regola, tuttavia, tali giustificazioni devono ritenersi temporanee e valide fin tanto che la situazione sarà tornata in equilibrio<sup>104</sup>.

Negli ultimi venti anni, nonostante ci sia ancora molto da fare, le *minorities* hanno acquisito maggiore importanza nella società americana. A fronte di una

---

nonetheless suffers from a serious disadvantage. It is the disadvantage of deliberate obfuscation. The 'percentage plans' are just as race conscious as the points system (and fairly so), but they get their racially diverse results without saying directly what they are doing or why they are doing it. In contrast, Michigan states its purpose directly and, if this were a doubtful case for me, I would be tempted to give Michigan an extra point of its own for its frankness. Equal protection cannot become an exercise in which the winners are the ones who hide the ball". *Gratz v. Bollinger*, 123 S.Ct. 2411, 2442 (2003).

<sup>101</sup> *Parents Involved in Community Schools v. Seattle School District No. 1*, 127 S.Ct. 2738 (2007).

<sup>102</sup> Sul punto, si veda ad es., *Freeman v. Pitts*, 112 S.Ct. 1430 (1992).

<sup>103</sup> Nel caso in oggetto venne dichiarata l'illegittimità del piano posto in essere dal Seattle School District, secondo cui studenti delle scuole superiori sarebbero stati ripartiti tra le varie scuole in modo tale da ottenere classi in cui ogni minoranza etnica fosse adeguatamente rappresentata. Sulla falsariga di *Gratz v. Bollinger*, tuttavia, tale misura fu ritenuta illegittima, in quanto fondata su meri dati numerici senza considerare la personale situazione dei singoli studenti. *Parents Involved in Community Schools v. Seattle School District No. 1*, 127 S.Ct. 2738 (2007).

<sup>104</sup> Questo passaggio era già stato sottolineato da Justice O'Connor in *Grutter v. Bollinger*. Egli riteneva che "25 years from now, the use of racial preferences will no longer be necessary to further the interest approved today". *Grutter v. Bollinger*, 123 S.Ct. 2325, 2330 (2003).

Costituzione che legittimava la schiavitù, si sono fatti enormi passi in avanti. *In primis*, è stata garantita l'uguaglianza formale tra le razze grazie alle modifiche costituzionali avvenute al termine della Guerra di secessione. In un secondo momento, poi, la Corte suprema ha giocato un ruolo di primo piano nel dare concretezza ai nuovi dispositivi costituzionali e nel permettere azioni positive a favore di neri, ispanici e nativi americani. Tutto ciò, ha prodotto notevoli risultati. Uno su tutti, l'elezione di Barack Obama alla presidenza degli Stati Uniti. Presidente di origine afroamericana che, è opportuno ricordarlo in questo frangente, si laureò al Columbia college senza avere una media eccelsa. Questo, tuttavia, non gli impedì di essere ammesso presso la Harvard Law School e di intraprendere un percorso a dir poco straordinario.

#### 7. *L'emergere di nuove esigenze: prima di Obama, con Obama*

Barack Obama, come si è avuto modo di sottolineare poco fa, è stato uno dei protagonisti della vita politica ed economica americana degli ultimi anni. Egli si è fatto portavoce di nuovi interessi che, in precedenza, non avevano trovato un consenso sufficientemente ampio all'interno del Congresso. Uno su tutti, la necessità di rivedere il sistema sanitario americano<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> Nuovi interessi da parte di una componente della popolazione sempre più ampia che, con il passare del tempo, farà valere il proprio peso in misura via via più consistente. Non è impensabile che proprio questo cambiamento demografico all'interno della società americana possa giocare un ruolo fondamentale nel riconoscimento dei diritti sociali a livello costituzionale. Rispetto ai tempi di *Plessy v. Ferguson* la situazione è cambiata radicalmente. Justice Harlan, che peraltro non aveva condiviso l'opinione della maggioranza, aveva colto l'occasione per rimarcare, nella sua opinione dissenziente, come “[Sixty] millions of whites are in no danger from the presence here of eight millions of blacks. The destinies of the two races, in this country, are indissolubly linked together, and the interests of both require that the common government of all shall not permit the seeds of race hate to be planted under the sanction of law.” *Plessy v. Ferguson*, 163 U.S. 537, 560 (1896). Nel 2014, di 20 milioni di bambini di età inferiore a 5 anni, il 50,2% era riconducibile alle *minorities*. *Minorities*, a questo punto, più di nome che di fatto. N. WAZWAZ, *It's Official: The U.S. is Becoming a Minority-Majority Nation Census data shows there are more minority children under age 5 than whites*, in *U.S. News*, 6 luglio 2015. Disponibile

Nel 2009, secondo quanto riportato dall'U.S. Census Bureau, il numero di persone prive di assicurazione sanitaria ammontava a 50,7 milioni<sup>106</sup>. A queste si devono aggiungere i cittadini che, pur disponendo di una assicurazione medica, decidono di non curarsi in ragione di franchigie estremamente alte<sup>107</sup>. Numeri a dir poco spropositati se riferiti ad un Paese che viene da molti considerato una superpotenza a livello mondiale.

Nonostante questa situazione a dir poco problematica, la riforma sanitaria proposta da Barack Obama è stata fortemente osteggiata fin dal principio sia nel merito che dal punto di vista giuridico. Voci per lo più riconducibili al partito repubblicano hanno affermato – e tuttora continuano ad affermare – che il Patient Protection and Affordable Care Act (PPACA)<sup>108</sup> sia finanziariamente insostenibile e rischi di mettere in serio pericolo un sistema sanitario eccellente quale quello americano pre-riforma<sup>109</sup>.

---

al seguente link: <https://www.usnews.com/news/articles/2015/07/06/its-official-the-us-is-becoming-a-minority-majority-nation>.

<sup>106</sup> “The percentage of people without insurance increased to 16.7 percent in 2009 from 15.4 percent in 2008. The number of uninsured people increased to 50.7 million in 2009 from 46.3 million in 2008”. C. DENAVAS-WALT et al., *Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2009*, U.S. Government Printing Office, Washington, 2009.

<sup>107</sup> Il Commonwealth Fund Biennial Health Insurance Survey 2014 ha stimato che circa 31 milioni di persone tra i 19 ed i 64 anni non disponevano di una copertura sanitaria adeguata. S. COLLINS et al., *The Problem of Underinsurance and How Rising Deductibles Will Make It Worse*, in *The Commonwealth Fund*, 2015, 1.

<sup>108</sup> Sinonimi di PPACA sono, inoltre, Affordable Care Act (ACA) ed Obamacare.

<sup>109</sup> A. ROCHERFORT D. - K. P. DONNELLY, *Foreign remedies. What the Experience of Other Nations Can Tell Us about Next Steps in Reforming U.S. Health Care*, Routledge, New York, 2012, 1. Tra le varie opinioni espresse da personalità filo repubblicane si può riportare, ad esempio, quanto detto da Richard Shelby, senatore repubblicano dell'Alabama. Egli considerava l'ObamaCare quale “first step in `destroying the best health care system the world has ever known' (Fox News 2009). Governor Bob McDonnell echoed this point when delivering the official Republican response to the 2010 State of the Union speech: `All Americans agree, we need a health care system that is affordable, accessible, and high quality. But most Americans do not want to turn over the best medical care system in the world to the federal government' (ABC News 2010) (1/4) incoming Speaker of the House John Boehner lashed out against the Democratic legislative accomplishment

Lo stesso Presidente Trump ha dichiarato che il fallimento della riforma sanitaria sarebbe solo una questione di tempo<sup>110</sup>.

Dati alla mano, tuttavia, risulta difficile sostenere che il sistema sanitario americano sia tra i migliori al mondo. Il *World Health Report 2000* ha collocato gli Stati Uniti al trentasettesimo posto tra i 191 membri del World Health Organization<sup>111</sup>. L'analisi si è basata su di una serie di fattori, quali la diffusione delle prestazioni sanitarie tra la popolazione, il loro costo, i tempi entro i quali vengono erogate e così via. *The Lancet*, accreditata rivista scientifica di ambito medico, ha recentemente completato l'analisi di 36 dei 50 obiettivi indicati dalle Nazioni Unite nel settore sanitario<sup>112</sup> tra gli anni 1990 e 2016 in 188 Paesi. Anche in questo caso, il risultato raggiunto dagli Stati Uniti è stato tutt'altro che soddisfacente. Gli USA si sono classificati ventiquattresimi, alle spalle di Paesi quali Malta, Cipro e Slovenia<sup>113</sup>.

Alla luce di quel che si è accennato, è lecito constatare come negli Stati Uniti molte persone non possano permettersi un'assicurazione sanitaria e, allo stesso tempo, di come le prestazioni offerte siano spesso inadeguate rispetto a quanto ci potremmo aspettare. La logica deduzione dovrebbe essere che la spesa, in rapporto al PIL, per le prestazioni sanitarie è molto bassa. La realtà dei fatti, tuttavia, è ben diversa. Secondo quanto riportato dal World Health Organisation, la spesa sanitaria era pari al 13,1% del PIL nel 1995 ed al 17,1% nel 2014<sup>114</sup>. Spesa destinata a salire in ragione di una

---

in familiar terms: '[T]he healthcare bill that was enacted by the current Congress will kill jobs in America, ruin the best healthcare system in the world, and bankrupt our country' (Lawder 2010)".

<sup>110</sup> D. SMITH et al., *Trump pivots from Obamacare repeal to ordering Republicans to 'let it fail'*, in *The Guardian*, 18 luglio 2017.

<sup>111</sup> La nostra tanto bistrattata Italia, per contro, si è collocata al secondo posto dietro la Francia. Sul punto si veda ad es., A. TANDON et al., *Measuring Overall Health System Performance for 191 Countries*, in *GPE Discussion Paper Series: No. 30*, 2000.

<sup>112</sup> Detti anche *UN's Sustainable Development Goals (SDGs)*.

<sup>113</sup> A. AFSHIN et al., *Measuring progress and projecting attainment on the basis of past trends of the health-related Sustainable Development Goals in 188 countries: an analysis from the Global Burden of Disease Study 2016*, in *The Lancet* Vol. 390, 2017, 1423–1459. A detenere il primato di miglior sistema sanitario è Singapore. L'Italia si colloca, invece, al quattordicesimo posto.

<sup>114</sup> Dati disponibili al seguente link: [https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.TOTL.ZS?year\\_high\\_desc=true](https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.TOTL.ZS?year_high_desc=true); L'Italia, dal canto suo, si è

popolazione che, con il trascorrere del tempo, continua, mediamente, ad invecchiare. Le ingenti risorse impiegate, inoltre, non sono sinonimo di qualità. Numerosi studi hanno messo in evidenza le criticità del sistema sanitario americano. Nel 2006, ad esempio, Giappone, Gran Bretagna, Germania e Canada, la cui spesa è di gran lunga inferiore a quella statunitense, hanno ottenuto migliori risultati con riferimento alla mortalità infantile<sup>115</sup>.

Nel corso degli anni, numerose personalità hanno auspicato l'introduzione di un modello che offrisse una copertura sanitaria su scala nazionale. Tuttavia, ciò non è mai accaduto. Le ragioni sono diverse e, tra queste, si può identificare la forte diffidenza dei cittadini americani nei confronti di ogni intervento statale, la debolezza delle associazioni dei lavoratori, l'incapacità di far fronte comune da parte di coloro che sostengano un cambiamento e, da ultimo, la resistenza esercitata da grandi gruppi di pressione, che hanno sempre avuto interesse a mantenere lo *status quo*. È opportuno ricordare che, per approvare la riforma sanitaria, l'ex Presidente Barack Obama non ha potuto prescindere dal raggiungere un accordo con l'American Medical Association (AMA), la Pharmaceutical Research and Manufacturers of America (PhRMA), l'American Hospital Association (AHA) e le più grandi compagnie assicurative americane<sup>116</sup>.

---

fermata al 9,2% nel 2014. T. R. REID, *The Healing of America. A global quest for better, cheaper, and fairer health care*, 2010, 147. Analogamente, il costo che un cittadino americano deve sostenere di tasca propria, ogniqualvolta debba recarsi in ospedale, è particolarmente alto. La cosiddetta spesa *out of pocket* negli Stati Uniti era pari al 14,7% del totale nel 2011. Diversamente, in Francia si attestava ad un mero 3,1%. T. R. REID, *The Healing of America. A global quest for better, cheaper, and fairer health care*, 2010, 147.

<sup>115</sup> The Staff of The Washington Post, *The Inside Story of America's New Health-Care Law and What It Means for Us All*, U.S.A.: Public Affairs, 2010, 67. Inoltre, "the Institute of Medicine's 1999 report that 100,000 patients a year died because of physician or hospital error – 'more than die from automobile and workplace accidents combined' – received wide publicity. Few of these cases ever resulted in a malpractice suit". B. R. HOFFMAN, *Health care for some. Rights and rationing in the United States since 1930*, U.S.A.: The University of Chicago Press, 2012, 207.

<sup>116</sup> K. GLASS, *Who Gave Us Obamacare?*, in *National Review*, 13 agosto 2012.



## 8. La riforma sanitaria statunitense e l'avallo della Corte suprema.

### (a) Un caso molto complesso

All'indomani dell'approvazione del PPACA, 26 Stati membri, privati cittadini ed organizzazioni indipendenti promossero numerose azioni legali con l'intento di bloccare la riforma sanitaria. Tra i vari profili di incostituzionalità lamentati dai ricorrenti, ve ne erano due che destavano grande preoccupazione tra coloro che sostenevano la riforma: l'espansione del Medicaid e l'*individual mandate*.

Secondo quanto previsto dal PPACA, il Medicaid, programma sanitario che offre assistenza a persone che versano in condizioni disagiate, avrebbe dovuto ampliare il numero dei soggetti beneficiari e delle prestazioni sanitarie garantite. I maggiori costi derivanti da questa espansione sarebbero stati coperti dallo Stato federale per il 100% fino al 2016 e, successivamente, in misura inferiore, ma pur sempre entro la soglia del 90%.

Lo Stato membro che avesse deciso di non aderire a questa riforma avrebbe, tuttavia, rischiato di perdere la totalità dei fondi destinati al Medicaid e, di conseguenza, non solo quelli destinati all'espansione del programma. Il § 1396 del PPACA, infatti, prevedeva che "If a State does not comply with the Act's new coverage requirements, it may lose not only the federal funding for those requirements, but all of its federal Medicaid funds".

L'*individual mandate*, invece, imponeva su ogni cittadino americano o residente negli Stati Uniti l'obbligo di acquistare un'assicurazione sanitaria, pena il pagamento di una somma di denaro<sup>117</sup>. L'assicurazione avrebbe dovuto rispettare determinati requisiti minimi quali, ad esempio, la copertura delle spese sanitarie in misura non inferiore al 60% e, in secondo luogo, franchigie contenute entro i 5.959 dollari a persona e gli 11.900 per famiglia<sup>118</sup>.

Alcune Corti federali aderirono alle posizioni dei ricorrenti pronunciando, di conseguenza, sentenze declaratorie di illegittimità costituzionale. In Virginia ex rel.

---

<sup>117</sup> L'ammontare da pagare sarebbe dipeso, in parte, dai redditi dichiarati.

<sup>118</sup> Tra le categorie esentate da questo obbligo vi sono i carcerati, i nativi americani ed i veterani di guerra.

*Cuccinelli v. Sebelius*<sup>119</sup>, ad esempio, Justice Hudson ritenne l'*individual mandate* incostituzionale, dal momento che “No reported case from any federal appellate court has extended the *Commerce Clause* or *Tax Clause* to include the regulation of a person’s decision not to purchase a product, notwithstanding its effect on interstate commerce”<sup>120</sup>. In altre parole, non vi sarebbe stata alcuna disposizione costituzionale che potesse legittimare la misura adottata dal Congresso.

La questioni sollevate arrivarono di fronte alla Corte suprema che, in data 28 giugno 2012, salvò il PPACA, seppur dichiarandolo in parte incostituzionale<sup>121</sup>. Chief Justice Roberts in una complessa e, per certi versi sorprendente, *opinion*, spiegò le ragioni per cui l'*individual mandate* doveva considerarsi costituzionalmente legittimo, mentre l’espansione del Medicaid incostituzionale<sup>122</sup>.

*(b) La legittimità dell’individual mandate*

L’opinione della maggioranza dei giudici della Corte suprema si soffermò, nel seguente ordine, su tre disposizioni: la *Commerce Clause*, la *Necessary and Proper*

---

<sup>119</sup> *Virginia ex rel. Cuccinelli v. Sebelius*, 702 F.Supp.2d 598 (E.D.Va. 2010). Si veda, inoltre, *Florida ex rel. Atty. Gen. v. U.S. Dept. of Health and Human Services*, 11th Cir.(Fla.), August 12, 2011.

<sup>120</sup> *Virginia ex rel. Cuccinelli v. Sebelius*, 702 F.Supp.2d 598, 615 (E.D.Va. 2010).

<sup>121</sup> Chief Justice Roberts esordì con le seguenti parole: “Today we resolve constitutional challenges to two provisions of the Patient Protection and Affordable Care Act of 2010: the individual mandate, which requires individuals to purchase a health insurance policy providing a minimum level of coverage; and the Medicaid expansion, which gives funds to the States on the condition that they provide specified health care to all citizens whose income falls below a certain threshold”. *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 132 S. Ct. 2566, 2577 (2012).

<sup>122</sup> È opportuno sottolineare che “Although five justices – the Chief Justices and the joint dissenters – held in the portions of the opinion printed here that the individual mandate could not be justified as an exercise of Congress’s power to regulate interstate commerce, a different majority – the Chief Justice and the four justices who dissented on the commerce clause issue – held that the individual mandate was a constitutionally permissible exercise of Congress’s power to impose taxes”. G. STONE et al., *Constitutional Law*, cit., 218.

*Clause* e, infine, la *Taxing and Spending Clause*. Ciascuna di esse, secondo quanto sostenuto dal Governo federale, avrebbe potuto legittimare l'adozione dell'*individual mandate*.

La *Commerce Clause* conferisce al Congresso “[the power] to regulate Commerce with foreign Nations, and among the several States, and with the Indian Tribes”<sup>123</sup>. L'*individual mandate*, a giudizio di coloro che ne patrocinavano la costituzionalità, si sarebbe dovuto ricondurre nell'alveo della *Commerce Clause*, in quanto il mancato acquisto di assicurazioni sanitarie da parte di una porzione rilevante della popolazione americana avrebbe, inevitabilmente, inciso sul mercato assicurativo.

Coloro che risultano privi di assicurazione, infatti, hanno diritto a ricevere cure gratuite qualora versino in condizioni particolarmente gravi. Il costo di queste prestazioni, a sua volta, ricade su coloro che dispongono di una assicurazione sotto forma di premi più alti e, in secondo luogo, in capo allo Stato federale.<sup>124</sup> L'effetto

---

<sup>123</sup> Art. I, sezione 8, Clause 3 della Costituzione americana.

<sup>124</sup> Passaggio magistralmente spiegato dai Justices Ginsburg e Sotomayor. Nella loro opinione dissenziente hanno affermato: “The large number of individuals without health insurance, Congress found, heavily burdens the national health-care market. [The] cost of emergency care or treatment for a serious illness generally exceeds what an individual can afford to pay on her own. Unlike markets for most products, however, the inability to pay for care does not mean that an uninsured individual will receive no care. Federal and state law, as well as professional obligations and embedded social norms, require hospitals and physicians to provide care when it is most needed, regardless of the patient's ability to pay. As a consequence, medical-care providers deliver significant amounts of care to the uninsured for which the providers receive no payment. [...] Health-care providers do not absorb these bad debts. Instead, they raise their prices passing along the cost of uncompensated care to those who do pay reliably: the government and private insurance companies. In response, private insurers increase their premiums, shifting the cost of the elevated bills from providers onto those who carry insurance. The net result: Those with health insurance subsidize the medical care of those without it. As economists would describe what happens, the uninsured 'free ride' on those who pay for health insurance. [...] Insurance companies and health-care providers know that some percentage of healthy, uninsured people will suffer sickness or injury each year and will receive medical care despite their inability to pay. In anticipation of this uncompensated care, health-care companies raise their prices, and insurers their premiums. In other words, because any uninsured person may need medical care at any moment and because health-care companies must account for that risk, every uninsured person impacts the market price of medical care

economico provocato dalla popolazione di non assicurati legittimerebbe, di conseguenza, l'intervento regolatore del Congresso.

La Corte suprema, tuttavia, decise di non fare propria questa posizione. A parere del Chief Justice Roberts, era necessario distinguere se un cittadino fosse o meno attivamente presente in un determinato mercato<sup>125</sup>. L'*individual mandate*, infatti, "does not regulate existing commercial activity. It instead compels individuals to become active in commerce by purchasing a product, on the ground that their failure to do so affects interstate commerce"<sup>126</sup>. Estendere la portata interpretativa della *Commerce Clause*, al punto, da permettere l'imposizione di un obbligo di *facere* in capo ai cittadini americani, avrebbe di fatto esteso a dismisura i poteri federali<sup>127</sup>. Seppur un economista possa non riscontrare alcuna differenza tra il compiere o meno una determinata azione in termini di effetti economici prodotti, i padri costituenti tenevano bene a mente questa distinzione e, proprio per questa ragione, avevano conferito al Congresso il potere di regolare il commercio e non, al contrario, di forzarlo<sup>128</sup>.

In secondo luogo, venne analizzata la *Necessary and Proper Clause*<sup>129</sup>, sulla base della quale il Congresso dispone della facoltà di adottare ogni legge che risulti

---

and medical insurance... ." *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 132 S. Ct. 2566, 2611 (2012).

<sup>125</sup> Nel caso in oggetto, il mercato delle assicurazioni sanitarie.

<sup>126</sup> *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 132 S. Ct. 2566, 2587 (2012).

<sup>127</sup> "The power to regulate commerce presupposes the existence of commercial activity to be regulated". *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 132 S. Ct. 2566, 2586 (2012). Portata agli estremi, il Congresso avrebbe potuto obbligare i propri cittadini a comprare broccoli. Questo è quanto ha affermato Justice Scalia. J. B. STEWART, *How Broccoli Landed on Supreme Court Menu*, in *The New York Times*, 13 giugno 2012.

<sup>128</sup> *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 132 S. Ct. 2566, 2589 (2012). Opinione, tuttavia, non condivisa da parte di Justice Ginsburg. Ella ha rilevato che: "[a]n individual who opts not to purchase insurance from a private insurer can be seen as actively selecting another form of insurance: self insurance". *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 132 S. Ct. 2566, 2622 (2012).

<sup>129</sup> L'Art. I, Sezione 8, Clausola 18 afferma che: "The Congress shall have Power [...] To make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all

necessaria per dare piena attuazione ad almeno uno dei poteri previsti dall'art. I, sezione 8, della Costituzione americana. Seppur l'adozione dell'*Individual Mandate* rappresenti un elemento portante del PPACA, cionondimeno deve ritenersi "improper", in quanto non riconducibile ad alcuno degli anzi menzionati poteri. Qualora non si seguisse questa interpretazione, il Congresso sarebbe legittimato a legiferare in pressoché ogni materia.<sup>130</sup>

Da ultimo, Chief Justice Roberts si soffermò sulla *Taxing and Spending Clause* e, proprio in forza di quest'ultima disposizione, dichiarò l'*Individual Mandate* costituzionale. Questa soluzione arrivò un po' inaspettatamente, dal momento che dottrina e giurisprudenza si aspettavano una dichiarazione di costituzionalità sulla base della *Commerce Clause*. Uno dei pochi giuristi che ipotizzò questo risultato fu Edward Rubin. Pochi mesi prima che la Corte suprema si esprimesse sul PPACA, egli scrisse che "the Act does not compel people to do anything; it simply imposes a tax. The fact that the tax is structured as an insurance contract is irrelevant; the basic distinction is between paying money and performing some task that involves specific allocations of time and external supervision"<sup>131</sup>.

Chief Justice Roberts sottolineò come, nonostante l'*Individual Mandate* qualificasse come *penalty* la somma da pagare da parte di coloro che non avessero stipulato una assicurazione sanitaria, ciò non l'avrebbe di per sé reso incompatibile con il *Taxing Power*. La Corte suprema, infatti, è tenuta a dichiarare l'illegittimità di una

---

other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department or Officer thereof".

<sup>130</sup> Chief Justice Roberts ha sottolineato come "The power to 'make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution' the powers enumerated in the Constitution vests Congress with authority to enact provisions 'incidental to the [enumerated] power, and conducive to its beneficial exercise' [McCulloch]. Although the Clause gives Congress authority to 'legislate on that vast mass of incidental powers which must be involved in the constitution,' it does not license the exercise of any 'great substantive and independent power[s]' beyond those specifically enumerated. [...] Even if the individual mandate is 'necessary' to the Act's insurance reforms, such an expansion of federal power is not 'proper' means for making those reform effective". *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 132 S. Ct. 2566, 2591 (2012).

<sup>131</sup> E. RUBIN, *The affordable care act, the constitutional meaning of statutes, and the emerging doctrine of positive constitutional right*, cit., 1713.

disposizione solo laddove non vi sia alcuna interpretazione compatibile con il dettato costituzionale<sup>132</sup> e, in questo caso, vi erano valide ragioni per salvare l'*Individual Mandate*.

Il cittadino non assicurato avrebbe dovuto effettuare un pagamento aggiuntivo all'*Internal Revenue Service*, l'ente di riscossione statunitense, al momento della dichiarazione dei redditi e, in secondo luogo, questo pagamento non avrebbe avuto natura sanzionatoria, dal momento che la somma dovuta era di gran lunga inferiore al costo di una polizza assicurativa<sup>133</sup>. Il Congresso, di conseguenza, non avrebbe fatto altro che utilizzare lo strumento fiscale per influenzare il comportamento di coloro che erano privi di assicurazione sanitaria entro i limiti previsti dalla *Taxing and Spending Clause*.

### (c) *L'impropria espansione del Medicaid*

L'espansione del Medicaid, al contrario dell'*Individual Mandate*, venne dichiarata incostituzionale. Come accennato in precedenza, la questione principale consisteva nel determinare i confini entro cui il Congresso avrebbe potuto concedere – o, al contrario, sottrarre – agli Stati membri risorse destinate all'attuazione di un programma federale. In numerose sentenze, la Corte suprema ha più volte rimarcato come il Congresso non possa esercitare alcuna coercizione nei confronti degli Stati membri<sup>134</sup>. Qualora ciò avvenisse, infatti, si metterebbe in crisi la forma di Stato federale americana, che si basa sull'equilibrio tra i poteri conferiti al Congresso e competenze residuali attribuite agli Stati membri.

---

<sup>132</sup> “[...] it is well established that if a statute has two possible meanings, one of which violates the Constitution, courts should adopt the meaning that does not do so”. *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 132 S. Ct. 2566, 2593 (2012).

<sup>133</sup> Sulla distinzione tra *tax* e *penalty* si veda ad es., *Bailey v. Drexe Furniture Co.*, 42 S.Ct. 449 (1922).

<sup>134</sup> Si veda ad es., *New York v. United States*, 112 S.Ct. 2408 (1992).

La Corte suprema, tuttavia, non ha mai indicato criteri sufficientemente precisi da permettere un'agile distinzione tra una legge federale che lasci una effettiva libertà di scelta agli Stati membri ed un'altra che, al contrario, ne coarti la volontà. In *National Independent v. Sebelius*<sup>135</sup>, seppur le argomentazioni della maggioranza dei giudici della Corte suprema non abbiano risolto, in via definitiva, il problema, hanno, cionondimeno, offerto delle linee guida, cui il Congresso dovrà rifarsi in futuro.

La disposizione costituzionale sulla base della quale il Congresso è solito incidere su materie tradizionalmente di competenza degli Stati membri<sup>136</sup> è la *Spending Clause*<sup>137</sup>. Tale potere presuppone che il Congresso possa concedere fondi federali agli Stati membri, a patto che vengano rispettati tre requisiti, individuati dalla Corte suprema in *South Dakota v. Dole*<sup>138</sup>. L'ultimo di questi tre obblighi impone al Congresso di mettere ogni Stato membro nella condizione di scegliere, liberamente, se accettare o meno i fondi federali.

Secondo quanto scritto dal Chief Justice Roberts, l'espansione del Medicaid, avrebbe violato proprio quest'ultimo vincolo. Quanto proposto dal Congresso è la più classica delle offerte che non si possono rifiutare<sup>139</sup>. Qualora uno Stato membro si fosse opposto alle condizioni previste nel PPACA, avrebbe rischiato di perdere la totalità delle risorse destinate al finanziamento del Medicaid, pari, mediamente, al 10% del

---

<sup>135</sup> *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 132 S. Ct. 2566 (2012)

<sup>136</sup> Il X emendamento prevede che “The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.”

<sup>137</sup> L'Art. I, sezione 8, clausola 1 della Costituzione americana statuisce che: “The Congress shall have Power To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States; but all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States”.

<sup>138</sup> La Corte suprema ha qui precisato che il Congresso può concedere fondi federali agli Stati membri, a patto che abbia come obiettivo la promozione del *general welfare*, che eventuali condizioni apposte siano connesse all'obiettivo federale e che lo Stato membro sia libero di accettare o meno la proposta del Congresso. *South Dakota v. Dole*, 107 S.Ct. 2793 (1987).

<sup>139</sup> Il Chief Justice Roberts ha paragonato l'espansione del *Medicaid* ad una pistola alla tempia: “in this case, the financial ‘inducement’ Congress has chosen is much more than ‘relatively mild encouragement’ – it is a gun to the head”. *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 132 S. Ct. 2566, 2604 (2012).

bilancio statale<sup>140</sup>. Somma relevantissima che, è quasi inutile dirlo, avrebbe messo in crisi le finanze dello Stato membro<sup>141</sup>. Di conseguenza, a parere della Corte suprema, il Congresso non avrebbe esercitato in maniera corretta il potere di spesa ad esso conferito dall'art. I, sezione 8, clausola 1, della Costituzione<sup>142</sup>.

### 9. *La riforma a regime tra difficoltà di attuazione e provvedimenti del Presidente Trump*

Nonostante la riforma sanitaria, tanto voluta dall'ex Presidente Barack Obama quanto osteggiata dal partito repubblicano, abbia iniziato a dispiegare i primi effetti fin dall'anno 2010, una larga parte di quanto qui previsto è entrato in vigore solo nel gennaio 2014. Obiettivo centrale della riforma non era la creazione di un sistema

---

<sup>140</sup> In *South Dakota v. Dole*, invece, la Corte suprema non ravvisò alcuna costrizione nei confronti dello Stato del South Dakota. In questo caso, infatti, le risorse in gioco erano nell'ordine del 5% dei fondi destinati alle infrastrutture autostradali. *South Dakota v. Dole*, 107 S.Ct. 2793, 2798 (1987).

<sup>141</sup> È, tuttavia, opportuno sottolineare il punto di vista espresso dai Justices Ginsburg e Sotomayor. Al contrario degli altri giudici della Corte suprema, ritenevano l'espansione del *Medicaid* costituzionale poiché: "Future Congresses are not bound by their predecessors' dispositions; they have authority to spend federal revenue as they see fit. The Federal Government, therefore, is not, as THE CHIEF JUSTICE charges, threatening States with the loss of 'existing' funds from one spending program in order to induce them to opt into another program. Congress is simply requiring States to do what States have long been required to do to receive Medicaid funding: comply with the conditions Congress prescribes for participation". *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 132 S. Ct. 2566, 2630 (2012).

<sup>142</sup> La dichiarazione di incostituzionalità, ha poi sottolineato il Chief Justice Roberts, non avrebbe fatto venir meno la riforma sanitaria nella sua interezza. Gli effetti della sentenza avrebbero colpito il § 1396c nella sola parte in cui permette al Congresso di revocare la totalità delle risorse trasferite ad uno Stato membro per finanziare il *Medicaid*. A sostegno di questa presa di posizione, ha, inoltre, affermato: "We do not believe Congress would have wanted the whole Act to fall, simply because some may choose not to participate. The other reforms Congress enacted, after all, will remain 'fully operative as a law [...]' [Confident] that Congress would not have intended anything different, we conclude that the rest of the Act need not fall in light of our constitutional holding". *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 132 S. Ct. 2566, 2608 (2012).



universalistico, che offrisse cure gratuite a buona parte dei cittadini americani, quanto rendere le assicurazioni sanitarie accessibili al maggior numero di persone possibile<sup>143</sup>. Non a caso, parte integrante dell'acronimo PPACA è proprio il termine *affordable* che in italiano può anche tradursi con l'espressione "a buon mercato". Per raggiungere questo scopo, l'amministrazione Obama ha ritenuto opportuno – per non dire necessario – apportare profonde modifiche all'apparato sanitario.

In primo luogo, sono stati introdotti in ciascuno dei 50 Stati membri delle piattaforme virtuali, in cui cittadini e piccole imprese possono acquistare assicurazioni sanitarie parametrata alle loro personali esigenze. I cosiddetti *health insurance exchanges* vengono regolati direttamente dagli Stati membri, cui è data la possibilità di

---

<sup>143</sup> David Rochefort e Kevin Donnelly condividono questo pensiero ed affermano che: "Germany and other European social health insurance systems possess one critical ingredient still absent from the U.S. context, namely, nationwide comprehensive coverage guaranteed under law. Obama's Affordable Care Act does not guarantee coverage; it merely moves the country in the direction of greater coverage" D.A. ROCHERFORT-K.P. DONNELLY, *Foreign remedies. What the Experience of Other Nations Can Tell Us about Next Steps in Reforming U.S. Health Care*, cit., 50. Sulla stessa linea di pensiero Paul Starr ha scritto che: "Unlike Britain's National Health Service, the legislation does not make health care free at the point of service; unlike Canada's national health insurance system, it does not make health insurance a right. It seeks the more limited goal of making health care and health insurance affordable". P. STARR, *Remedy and reaction. The peculiar American struggle over health care reform*, Yale University Press, U.S.A., 2011, 241. Edward Rubin, invece, si è discostato da quanto detto in precedenza ed ha sostenuto che: "the PPACA is universal, rather than being limited to a particular segment of the population. Proponents of the Act may well have imagined that this feature would be politically advantageous because the Act provides benefits for nearly all Americans and appears to avoid the stigma of a welfare program. But many perceive the Act's universality as threatening because it is so all encompassing. It seems somehow larger than a social program. However path-breaking Medicare and Medicaid were, these programs possessed a reassuring specificity: they helped particular groups of people, with particular attributes, even if those groups were rather large. In contrast, the PPACA applies to everyone. Second, the PPACA is uniform. It puts the wage earners and the poor in the same boat. Previous programs were typically directed to one group or the other: Social Security, home mortgage support, and Medicare provided insurance or financing-type benefits for wage earners, while food stamps, public housing, and Medicaid provided welfare-type benefits to the poor". E. RUBIN, *The affordable care act, the constitutional meaning of statutes, and the emerging doctrine of positive constitutional right*, cit., 1702-1703.

migliorare l'offerta rispetto ai requisiti minimi previsti dal *Department of Health and Human Service*. Qualora uno Stato membro decida, tuttavia, di non predisporre un proprio *exchange*, sarà compito dello Stato federale sopperire a questa mancanza ed offrire ai cittadini di tale Stato l'accesso al *federal exchange*. I piani assicurativi proposti sono<sup>144</sup> suddivisi in quattro categorie: *bronze*, *silver*, *gold* e *platinum*. Ad un piano *bronze*, dal costo relativamente modesto, corrisponderà, come è ovvio che sia, una copertura limitata. Viceversa, il piano *platinum* rappresenta la categoria più costosa ed offre una migliore protezione nel caso si debba far ricorso a cure mediche.

Nonostante i gravi problemi tecnici insorti al momento dell'entrata in funzione degli *exchanges*, il Congressional Budget Office ha stimato che nel 2016 dodici milioni di persone hanno usufruito di uno dei piani assicurativi offerti<sup>145</sup>.

Altro primario obiettivo del PPACA è stato quello di estendere le garanzie previste dal programma Medicaid. Dal 2014 in avanti le persone che possono usufruire di questo programma non devono dichiarare un reddito superiore al 133% della soglia di povertà; mentre, in precedenza, tale livello era notevolmente più basso. Ad oggi, 33 Stati membri hanno aderito all'espansione del Medicaid e l'effetto benefico di questa misura è sotto gli occhi di tutti. In queste aree del Paese la percentuale di persone prive di assicurazione sanitaria tra i 18 ed i 64 anni si aggira, mediamente, intorno al 7,3%, mentre negli Stati membri che non hanno accettato l'offerta del Governo federale il dato è superiore di quasi 7 punti percentuali<sup>146</sup>. Qualora non si rientri nei parametri previsti dal Medicaid, l'amministrazione Obama ha, inoltre, deciso di sovvenzionare l'acquisto delle assicurazioni sanitarie proposte negli *exchanges*. Coloro che abbiano un reddito ricompreso tra il 133% ed il 400% della soglia di povertà potranno usufruire di un aiuto finanziario, che andrà decrescendo all'aumentare del reddito<sup>147</sup>.

---

<sup>144</sup> È opportuno sottolineare che, pur essendo gli *exchanges* regolati dall'apparato pubblico, il cittadino andrà ad interfacciarsi con assicurazioni private.

<sup>145</sup> K. FRITZSCHE - S. MASI, *Federal Subsidies for Health Insurance Coverage for People Under Age 65: 2016 to 2026*, Congressional Budget Office, New York, 2016, 9.

<sup>146</sup> M. KARPMAN, *Taking Stock: Health Insurance Coverage under the ACA as of March 2016*, Urban Institute, Washington, 2016, 3.

<sup>147</sup> Le sovvenzioni sono percepite sotto forma di credito d'imposta. Per un approfondimento si veda, ad es., Kaiser Family Foundation, *Explaining Health Care Reform: Questions About Health*

A questi vantaggi se ne sono aggiunti altri particolarmente graditi alla cittadinanza americana. Ora, un giovane potrà avvalersi dell'assicurazione dei genitori fino al compimento del ventiseiesimo anno di età; le compagnie assicurative non potranno più rifiutarsi di assicurare una persona che non goda di un buono stato di salute e, da ultimo, i premi assicurativi delle persone tra i 45 ed i 64 anni non potranno essere più di tre volte superiori rispetto a quanto chiesto a coloro che rientrino nella fascia d'età 18-24 anni.

Di pari passo con i generosi provvedimenti anzi menzionati, sono state introdotte forme di riduzione della spesa e misure che hanno determinato un aumento della tassazione. Le risorse destinate al Medicare, programma sanitario che offre tutela alle persone che abbiano compiuto 65 anni di età, hanno subito ingenti tagli e, in secondo luogo, è stata innalzata la pressione fiscale sulle compagnie assicurative e su coloro che abbiano acquistato piani assicurativi particolarmente onerosi.

A distanza di sette anni dall'entrata in vigore del PPACA, è lecito trarre un bilancio di questa ambiziosa riforma. Il Department of Health and Human Services ha riferito che il numero di persone prive di assicurazione sanitaria è calato dal 16% del 2010 all'9,0% del 2016<sup>148</sup>. Il Congressional Budget Office ha stimato che nel 2016, qualora non fosse stata approvata la riforma sanitaria, 22 milioni di persone non avrebbero goduto di alcuna copertura assicurativa<sup>149</sup>. Nonostante ci sia ancora molto da

---

*Insurance Subsidies*, 8 novembre 2017. Disponibile al seguente link: <https://www.kff.org/health-reform/issue-brief/explaining-health-care-reform-questions-about-health/>

<sup>148</sup> T.C. CLARKE et al., *Early Release of Selected Estimates Based on Data From the 2016 National Health Interview Survey*, U.S. Department of Health and Human Services, Washington, 2016, 2. Si veda, inoltre, J. C. BARNETT – E. R. BERCHICK, *Health Insurance Coverage in the United States: 2016*, U.S. Census Bureau, Washington, 2017, 7.

<sup>149</sup> “To separate the effects of the ACA’s coverage provisions from those broader estimates, CBO and JCT compared their current projections with estimates of what would have occurred if the ACA had never been enacted. In 2016, those provisions are estimated to reduce the number of uninsured people by 22 million [...]” K. FRITZSCHE - S. MASI, *Federal Subsidies for Health Insurance Coverage for People Under Age 65: 2016 to 2026*, Congressional Budget Office, New York, 2016, 6.

fare, dal momento che vi sono ancora all'incirca 28 milioni di persone non assicurate, i dati qui evidenziati lasciano ben sperare<sup>150</sup>.

Un ulteriore elemento, su cui è opportuno soffermarsi, è il costo della riforma. Se è vero che le modifiche apportate hanno fatto sì che milioni di persone possano permettersi una assicurazione, è logico domandarsi se la riforma sia economicamente sostenibile nel lungo periodo. La risposta da darsi è senza dubbio positiva. La spesa sanitaria, in rapporto al PIL negli Stati Uniti, era già altissima ancor prima che il PPACA venisse approvato<sup>151</sup>. Questo dato evidenzia in modo eloquente come, pur essendovi grandi risorse a disposizione, queste ultime venivano mal impiegate. Il Congressional Budget Office e la *Joint Committee on Taxation* hanno stimato che il PPACA dovrebbe migliorare l'efficienza della sanità americana e produrre una riduzione delle spese federali pari a “\$210 billion over the 2012–2021 period as a result of changes in direct spending and revenues”<sup>152</sup>.

Dati alla mano, Barack Obama sembra esser riuscito a razionalizzare la spesa, rendere il sistema sanitario più funzionale e assicurare cure preventive a tutti coloro che, in precedenza, erano sprovvisti di una assicurazione. Proprio quest'ultimo fattore, è opportuno rimarcarlo, sta incidendo positivamente sia sulla qualità della vita dei cittadini americani che sui conti pubblici. Curare una malattia ai suoi primi stadi è, senza dubbio, più agevole e meno costoso rispetto ad interventi che arrivino quando

---

<sup>150</sup> J. C. BARNETT – E. R. BERCHICK, *Health Insurance Coverage in the United States: 2016*, cit., 7.

<sup>151</sup> Dati disponibili al seguente link: [https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.TOTL.ZS?year\\_high\\_desc=true](https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.TOTL.ZS?year_high_desc=true)

<sup>152</sup> “The projected net reduction in deficits is the difference between \$813 billion in projected additional revenues and \$604 billion in projected additional outlays”. D. W. ELMENDORF, *CBO's Analysis of the Major Health Care Legislation Enacted in March 2010*, Congressional Budget Office, Washington, 2011, 5. Lo studio qui citato è stato aggiornato a distanza di solo un anno dalla sua divulgazione, in ragione della sentenza della Corte suprema che ha dichiarato incostituzionale l'espansione del *Medicaid*. Il Congressional Budget Office e la Joint Committee on Taxation hanno rilevato che l'impatto della sentenza sui conti pubblici avrebbe generato minori spese pari a 84 miliardi di dollari nell'arco di tempo 2012-2022, rispetto a quanto precedentemente preventivato. S. ANDERS, *Estimates for the Insurance Coverage Provisions of the Affordable Care Act Updated for the Recent Supreme Court Decision*, Congressional Budget Office, Washington, 2012, 4.

ormai un male si è diffuso e sviluppato nell'organismo. Negli Stati Uniti, in casi particolarmente gravi, un malato viene curato nelle cosiddette Emergency Room, i cui costi sono poi sostenuti dal contribuente americano. Impedire che ciò avvenga non solo evita grandi sofferenze a migliaia di persone, ma fa sì che si possano risparmiare ingenti risorse. Uno studio del *New England Journal of Medicine* ha rilevato come ogni 455 persone che hanno potuto acquistare un'assicurazione sanitaria grazie al PPACA, una di loro ha salva la vita proprio per questa ragione. Con le dovute proporzioni, qualora il PPACA venisse cancellato e 20 milioni di persone non fossero più in grado di permettersi una copertura assicurativa, vi sarebbero, statisticamente parlando, 50.000 morti in più all'anno<sup>153</sup>.

Nonostante i buoni dati anzi menzionati, il partito repubblicano ha fatto dell'eliminazione del PPACA uno dei suoi primari obiettivi e, con l'elezione del Presidente Trump, ha moltiplicato gli sforzi. Nel maggio del 2017, la Camera dei Rappresentanti ha approvato, con una maggioranza di 217 voti favorevoli e 213 contrari, l'*American Health Care Act*<sup>154</sup>, il cui tutt'altro che celato obiettivo era cancellare il PPACA. Il progetto di legge, tuttavia, non è stato confermato dal Senato, che il 28 luglio 2017, con 51 voti contrari e 49 favorevoli ne ha di fatto bloccato il passaggio. Seppur siano seguite accese discussioni in seno al partito repubblicano al fine di trovare una maggioranza che ne sostenesse l'approvazione, la situazione attuale pare in stallo.

Nell'ottobre 2017, il Presidente Trump ha deciso di agire autonomamente, adottando un ordine esecutivo, i cui potenziali effetti hanno suscitato numerose critiche nell'opinione pubblica. Questa misura, infatti, potrebbe generare nell'arco dei prossimi

---

<sup>153</sup> D. HIMMERLSTEIN – S. WOOLHANDLER, *Repealing the Affordable Care Act will kill more than 43,000 people annually*, in *The Washinton Post*, 23 gennaio 2017. Si veda, inoltre, l'articolo del *New England Journal of Medicine*. B. D. SOMMERS et al., *Mortality and Access to Care among Adults after State Medicaid Expansions*, *New England Journal of Medicine*, 2012.

<sup>154</sup> Per maggiori approfondimenti circa il contenuto ed i potenziali effetti dell'*American Health Care Act* si veda, ad es., J. BANTHINET et al., *American Health Care Act*, Congressional Budget Office, Washington, 2017.

10 anni maggiori spese pari a 194<sup>155</sup> miliardi di dollari e aumenti dei premi assicurativi nella misura del 20%<sup>156</sup>.

Il 20 dicembre 2017, infine, il Congresso ha approvato il *Tax Cuts and Jobs Act of 2017* che ha comportato l'eliminazione dell'*individual mandate*<sup>157</sup> a partire dall'anno 2019. Al riguardo, il Congressional Budget Office ha calcolato che il bilancio federale dovrebbe risparmiare 318 miliardi di dollari nell'arco di 10 anni, al prezzo, tuttavia, di un aumento della popolazione priva di assicurazione sanitaria pari a 13 milioni di persone<sup>158</sup>.

La speranza è che quanto fatto di buono dal Presidente Obama nei suoi due mandati presidenziali non venga cancellato dal Presidente Trump. Solidarietà e senso del vivere comune sembrano essersi innervati nella società americana ed i cambiamenti avvenuti negli ultimi anni sono tanto evidenti da rafforzare l'idea che “[...] a right to

---

<sup>155</sup> “CBO and JCT estimate that, on net, adopting this policy would increase the federal deficit by a total of \$194 billion over the 2017–2026 period. That change would result from a \$201 billion increase in outlays and a \$7 billion increase in revenues” K. FRITZSCHE et al., *The Effects of Terminating Payments for Cost-Sharing Reductions*, Congressional Budget Office, Washington, 2017, 7.

<sup>156</sup> K. FRITZSCHE et al., *The Effects of Terminating Payments for Cost-Sharing Reductions*, cit., 1. In precedenza, il Presidente Trump ha drasticamente ridotto le risorse destinate alla pubblicizzazione del periodo entro il quale ogni anno si può sottoscrivere un'assicurazione tramite gli *exchanges* e ridotto tale lasso di tempo da 90 a 45 giorni. S. KLIFF, *CBO: Trump is making Obamacare premiums more expensive*, in *Vox*, 8 settembre 2017; A. LOBA, *Obamacare vs. the Saboteurs*, in *The New York Times*, 4 novembre 2017.

<sup>157</sup> D. MAGAN, *13 million more people would be uninsured even if Senate does Obamacare two-step*, *CBO says*, in *CNBC*, 29 novembre 2017.

<sup>158</sup> S. Y. BEYER, *Repealing the Individual Health Insurance Mandate: An Updated Estimate*, Congressional Budget Office, Washington, 2017, 1. Congressional Budget Office and Joint Committee on Taxation hanno inoltre simulato gli effetti di una completa abrogazione del PPACA. In un report del giugno 2015 hanno osservato che “repealing the ACA would raise federal deficits by \$137 billion over the 2016-2025 period through its impact on direct spending and on revenues. A repeal would reduce deficits during the first half of the decade but would increase them by steadily rising amounts from 2021 through 2025. Including the effects of macroeconomic feedback, a repeal of the ACA would increase the federal budget deficit by \$9 billion in 2021, rising to \$98 billion in 2025”. P. ELLIS et al., *Budgetary and Economic Effects of Repealing the Affordable Care Act*, Congressional Budget Office, Washington, 2015, 8.

the requirements of human development has no real meaning unless people recognize obligations to one another, mutually and through their government, to ensure that the conditions exist that make it possible for every person to have the opportunity to success in life”<sup>159</sup>.

### 10. *In che direzione stiamo andando?*

La domanda che è lecito porsi, a questo punto, è la seguente: può la Costituzione americana essere reinterpretata tanto da ricomprendere, oltre ai diritti civili, i diritti sociali? In caso di risposta affermativa, quali sono le basi – giuridiche e no – per addivenire a tale conclusione?

Da un punto di vista tecnico, i metodi di interpretazione utilizzati da dottrina e giurisprudenza americana sono molteplici. Justice Scalia, ad esempio, si è sempre rifatto ad una interpretazione autentica, tanto da arrivare a sostenere che “The only good Constitution is a dead Constitution. The problem with a living Constitution in a word is that somebody has to decide how it grows and when it is that new rights are [...] come forth. And that’s an enormous responsibility in a democracy to place upon nine lawyers, or even 30 lawyers”<sup>160</sup>. A giudizio di Scalia, fare della Costituzione un testo “vivente” darebbe un immenso potere ai giudici, il cui unico compito dovrebbe essere quello di applicare la legge, senza interpretarla. Il che – francamente – è impossibile.

Altre autorevoli voci, tuttavia, divergono radicalmente da quanto sostenuto dall’*ex* giudice della Corte suprema<sup>161</sup>. Akhil Reed Amar, ad esempio, ritiene che il testo della Costituzione americana postuli una rilettura delle disposizioni costituzionali, alla luce di fattori esterni che andrebbero a formare quella che egli definisce “the

---

<sup>159</sup> P. STARR, *Remedy and reaction. The peculiar American struggle over health care reform*, cit., 248.

<sup>160</sup> B. A. MURPHY, *Justice Antonin Scalia and the ‘Dead’ Constitution*, in *The New York Times*, 14 febbraio 2016.

<sup>161</sup> Justice Scalia è venuto meno il 13 febbraio 2016. Il Presidente Trump ha nominato Judge Neil Gorsuch quale suo sostituto.

American's unwritten Constitution”<sup>162</sup>. Questi elementi andrebbero ad integrare il testo costituzionale senza, tuttavia, travisarlo.

Nello stesso ordine di idee vi è anche Cass Robert Sunstein, che ha in più occasioni sottolineato come il significato da dare a disposizioni costituzionali non possa che cambiare con il trascorrere del tempo. La Costituzione americana, infatti, esprimerebbe idee che sono solamente in parte riconducibili a quanto immaginato dai *founding fathers*<sup>163</sup>.

Del pari la Corte suprema, nell'interpretare la Costituzione, ha dimostrato di tenere in gran considerazione i cambiamenti di valori che avvengono all'interno della società americana. In *Atkins v. Virginia*<sup>164</sup> ha dichiarato l'incostituzionalità di leggi statali che permettevano esecuzioni capitali nei confronti di soggetti affetti da gravi patologie mentali. Justice Stevens evidenziò come, nell'applicare l'VIII emendamento<sup>165</sup> si dovesse tener conto degli “evolving standards of decency”<sup>166</sup>e, nel caso in oggetto, il loro mutamento avrebbe fatto sì che una legislazione statale originariamente legittima fosse divenuta incompatibile con la Costituzione federale.

A distanza di soli tre anni, la Corte suprema decise *Roper v. Simmons*<sup>167</sup>, con cui affermò che non si sarebbe potuta comminare la pena di morte a minori di 18 anni. In questa sentenza, Justice Kennedy sottolineò come si fosse sviluppato un “national consensus” tale da determinare un cambio di giurisprudenza<sup>168</sup>. Una simile decisione sarebbe stata resa necesssaria per tener conto del fatto che “30 States prohibit the

---

<sup>162</sup> A.R. AMAR, *America's Unwritten Constitution. The Precedents and Principles We Live By*, cit., XI.

<sup>163</sup> C. R. SUNSTEIN, *Why Does the American Constitution Lack Social and Economic Guarantees?*, cit., 7

<sup>164</sup> *Atkins v. Virginia*, 122 S.Ct. 2242 (2002).

<sup>165</sup> L'VIII emendamento fa parte del Bill of Rights e venne ratificato il 15 dicembre 1791. Esso stabilisce che “Excessive bail shall not be required, nor excessive fines imposed, nor cruel and unusual punishments inflicted.”

<sup>166</sup> *Atkins v. Virginia*, 122 S.Ct. 2242, 2252 (2002).

<sup>167</sup> *Roper v. Simmons*, 125 S.Ct. 1183 (2005).

<sup>168</sup> Con questa decisione venne contraddetto quanto precedentemente affermato in *Stanford v. Kentucky*, 492 U.S. 361 (1989).



juvenile death penalty, comprising 12 that have rejected the death penalty altogether and 18 that maintain it but, by express provision or judicial interpretation, exclude juveniles from its reach”<sup>169</sup>. Ignorare questo, avrebbe implicitamente determinato una frizione tra Costituzione vivente e Costituzione formale.

Nonostante nel breve periodo sia altamente improbabile che la Corte suprema riconosca, in una qual misura, i diritti sociali, non è impensabile che, nell’arco dei prossimi venti o trent’anni, questi ultimi possano far breccia all’interno della Costituzione americana<sup>170</sup>. I recenti accadimenti, infatti, potrebbero ben condurre ad una sua reinterpretazione. Ad oggi, vi sono numerosi Stati membri che hanno modificato la propria Costituzione al fine di introdurre forme di tutela che presuppongono un’azione positiva da parte della mano pubblica e, in secondo luogo, l’elezione di Barack Obama alla Presidenza degli Stati Uniti dimostra come i cittadini americani diano grande importanza alla cura della salute<sup>171</sup>.

Sotto il profilo giuridico, inoltre, la Costituzione federale offre numerose disposizioni, sulla base delle quali si potrebbe legittimare la tutela dei diritti sociali. Edward Rubin ha sottolineato che, per suffragare questa tesi, sarebbe sufficiente guardare al testo della Dichiarazione di Indipendenza del 1776, il Preambolo e la Costituzione americana: “The Declaration not only mentions liberty but also the pursuit of happiness. The Preamble speaks of establishing justice, promoting the general welfare, and securing the blessings of liberty. The text of the Constitution, and specifically the Fourteenth Amendment, is certainly capacious enough to include positive rights. This is not to say that the language compels recognition of these rights. The conclusion that positive rights represent a plausible interpretation of the Constitution relies on the interpretative approach outlined in the preceding Part,

---

<sup>169</sup> *Roper v. Simmons*, 125 S.Ct. 1183, 1192 (2005).

<sup>170</sup> Citando le parole di Cass R. Sunstein: “[a] Constitutional change is often a product not of constitutional amendment, but of interpretation, leading to new understanding of old provisions. Even if the eighteenth century constitution did not contain social and economic rights, the American constitution might well have been interpreted to do so”. C. R. SUNSTEIN, *Why Does the American Constitution Lack Social and Economic Guarantees?*, cit., 8.

<sup>171</sup> Ciò non poteva dirsi vero in passato dal momento che progetti analoghi a vevano finito per arenarsi al Congresso. Basti pensare, ad esempio, alla riforma proposta da Clinton nel 1993.

namely, that the Constitution is in essence an intentional or purposive document, and that the meaning of those purposes is only revealed over time”<sup>172</sup>.

L’elezione del Presidente Trump, tuttavia, sembra aver frenato bruscamente questo processo. Le caratteristiche del “national consensus” descritto dalla Corte suprema in *Roper* e *Atkins*, non sembrerebbero esser presenti ai giorni nostri. Trump, infatti, si è sempre opposto con vigore al PPACA. Ciononostante, la battaglia per la tutela dei diritti sociali è tutt’altro che persa. Le misure proposte da Trump, volta a cancellare o limitare il PPACA, hanno superato solamente in parte il vaglio del Congresso, a dimostrazione del fatto che tra i repubblicani vi sono persone che apprezzano le idee ed i valori insiti nella riforma sanitaria. La speranza è che nell’arco del suo mandato Trump non riesca a mettere in atto ciò che ha promesso. Anche questo elemento potrebbe essere un ulteriore segnale che la Corte suprema potrebbe, eventualmente, valorizzare.

---

<sup>172</sup> E. RUBIN, *The affordable care act, the constitutional meaning of statutes, and the emerging doctrine of positive constitutional right*, cit., 1689.

## NELLA CRISI, OLTRE LA CRISI

SOMMARIO: 1. Tutele apparenti. – 2. Tutele effettive. – 3. Lo Stato sociale e taluni suoi caratteri costituzionali. – 4. Questione di giustizia: il ruolo del giudice. – 5. Questione di democrazia: il compito del legislatore. – 6. Un biennio drammatico – il 2007-2008 – e le sue implicazioni. – 7. Questione di partecipazione: i doveri del cittadino. – 8. Interesse individuale, interesse pubblico e bene comune. – 9. Il concorso alle spese pubbliche. – 10. La spesa pubblica e la sua razionalizzazione. – 11. La reciprocità nella fruizione dei diritti. – 12. Alcuni corollari. – 13. Nella crisi, oltre la crisi.

### 1. *Tutele apparenti*

Non v'è dubbio che quanti hanno avuto modo di occuparsi dello Stato sociale e delle relative vicende ne hanno sottolineato le criticità: vale a dire, la problematica sostenibilità, nel tempo attuale e a venire, delle tutele. Ma hanno finito col dare un rilievo comunque significativo, se non assorbente, agli enunciati normativi, ritenendo gli stessi, in ogni caso, garanzia di effettività dei diritti. Certo – si è detto –, la crisi della finanza pubblica, e in fondo dell'economia reale, sta sotto gli occhi di tutti ed è innegabile, però sono destinate a prevalere le massime affermate dalla Corte costituzionale, la quale – per rimanere fermi all'ambito materiale di cui ci si è ripetutamente occupati: alla tutela della salute<sup>1</sup> – ha ritenuto che il legislatore non possa mai e poi mai privare un tale diritto del suo “contenuto minimo essenziale”, dal

---

<sup>1</sup> V., da ultimo, sub IV.

momento che “il bilanciamento tra diritto alla salute e criteri di economicità non deve essere tuttavia tale da pregiudicare il ‘nucleo irriducibile del diritto alla salute’”<sup>2</sup>.

Sotto questo aspetto, è incontestabile l’esigenza di definire qual è la rilevanza dell’attributo “condizionati”, riferito ai diritti sociali. Ed è pacifico che, “Se con ess(o) s’intende sostenere che l’esistenza stessa di tali diritti, o (il che è lo stesso) la loro effettiva realizzazione, dipende interamente dalla presenza e dalla quantità di risorse disponibili, inutile sottolinearne il valore di totale negazione. È come dire che i diritti sociali hanno giuridica consistenza o garanzia unicamente se – e nella misura in cui – il legislatore li ha effettivamente ‘attribuiti’. Se non lo ha fatto, ogni azione è preclusa”<sup>3</sup>. Quella del legislatore sarebbe una “assoluta libertà”: come tale, “un dato incontrollabile sul quale neppure la Corte costituzionale avrebbe nulla da dire”. Ma questo è un assunto “smentito dalla giurisprudenza costituzionale”<sup>4</sup>.

Smentito pure di recente, con una articolatissima e pregevole sentenza, la quale, tuttavia, va intesa guardando alla realtà dei fatti, i quali rivelano, senza ombra di dubbio, che le critiche condizioni della finanza pubblica finiscono per assumere un peso

---

<sup>2</sup> C. TRIPODINA, *Art. 32*, in AA.VV., *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole e R. Bin, Cedam, Padova, 2008, 326 e 327. Si tratta di massime consolidate, relativamente alle quali v., altresì, R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015, 581 s.s.; A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2017, 445 ss., nonché – soprattutto – A. SIMONCINI – E. LONGO, *Art.32*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, vol. I, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Utet, Torino, 2006, 655 ss., con ampi richiami di dottrina e giurisprudenza.

<sup>3</sup> L. CARLASSARE, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, n.1/1995, 38.

<sup>4</sup> L. CARLASSARE, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, cit., 38 e 39. È in questo contesto che si inserisce il tema – ampiamente discusso e controverso – delle “sentenze che costano”, le quali hanno dovuto misurarsi con il dettato dell’art. 81 Cost., oggi da considerare alla luce della riforma, di cui alla legge costituzionale n.1/2012. Il problema posto ha una sua evidenza oggettiva, che attualmente può essere chiarita prendendo in esame i fatti più recenti: vale a dire, gli eventi che si sono verificati a partire dagli anni 2007-2008, che hanno obbligato Parlamento e Governo – v., da ultimo, sub. IV – a prendersi in carico le conseguenze drammatiche della finanziarizzazione dell’economia, molto spesso riversate sulle spalle del contribuente. Anche questo – fenomeni di tal genere – spiega il risentimento diffuso tra la popolazione, che ha fatto gridare al populismo. Spunti di preoccupante interesse si possono ricavare dalla lettura di CENSIS, *Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2017*, Franco Angeli, Roma, 2017, spec. 42 ss.

decisivo, quando si passa dalle enunciazioni di principio alle più concrete determinazioni del caso.

La sentenza, cui ci si riferisce, è la n. 169/2017, avente ad oggetto il diritto alla salute. Suo tramite, il Giudice delle leggi ha affermato, tra l'altro, che è necessario “bilanciare, secondo modalità non implausibili, l'autonomia contrattuale della parte pubblica e della parte privata, l'esigenza di continuità dei servizi sanitari e la salvaguardia degli interessi finanziari del coordinamento della finanza pubblica sottesi alla manovra di riduzione della spesa”<sup>5</sup>. Più precisamente, “La riduzione della spesa va [...] inquadrata in un piano globale di risparmio”<sup>6</sup>, relativamente al quale può non esservi una “irragionevolezza dei meccanismi attuativi”<sup>7</sup>. Certo è che – ha aggiunto – “queste misure di contenimento della spesa [...] non possono certamente pregiudicare la qualità e la continuità dei servizi sanitari”<sup>8</sup>. In concreto, “standardizzati modelli di cura”<sup>9</sup> “non vietano certamente al medico le prescrizioni ritenute necessarie nel caso concreto e non pregiudicano quindi la sua prerogativa di operare secondo ‘scienza e coscienza’”<sup>10</sup>.

Dunque, esistono dei “limiti alla discrezionalità legislativa in tema di esercizio dell'arte medica”<sup>11</sup>, essendo evidente il “‘carattere personalistico’ delle cure sanitarie”; con la conseguenza che va scelta “la terapia ritenuta più idonea ad assicurare la tutela

---

<sup>5</sup> Considerato in diritto, n. 7.1. Della portata di questa pronuncia della Corte costituzionale si è discusso nell'ambito del Convegno di studi *Il nucleo incompressibile dei diritti sociali: il caso del diritto alla salute*, organizzato dalla Scuola di Giurisprudenza dell'Università di Padova, Treviso, 30 ottobre 2017. Ha presieduto e concluso i lavori il Vice Presidente della Corte costituzionale, Aldo Carosi, redattore della sentenza.

<sup>6</sup> Considerato in diritto, n. 7.1.

<sup>7</sup> Considerato in diritto, n. 7.2.

<sup>8</sup> Considerato in diritto, n. 7.2.

<sup>9</sup> Considerato in diritto, n. 8.

<sup>10</sup> Considerato in diritto, n.8. Scrive, quindi, la Corte: “Dette disposizioni rispondono [...] ad una finalità di razionalizzazione del SSN, indirizzando il governo della spesa sanitaria e farmaceutica in un contesto di compatibilità economico-finanziaria che non esclude – attraverso un tempestivo e continuo aggiornamento dei prontuari – l'accesso a presidi innovativi ed a farmaci per le malattie rare”.

<sup>11</sup> Considerato in diritto, n. 8.

della salute del paziente”<sup>12</sup>: fermo restando che va resa “trasparente, ragionevole ed informata la consentita facoltà di discostarsi dalle indicazioni del decreto ministeriale”<sup>13</sup>. Del resto, il “paziente” va “inteso come soggetto titolare di un diritto alla appropriata attribuzione dei presidi diagnostici e terapeutici”<sup>14</sup>. Tuttavia, il dato economico-finanziario non può essere trascurato, perché il legislatore ne deve tenere conto. Sotto questo aspetto, “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 (sentenza n.154 del 2017)”<sup>15</sup>.

Quali i criteri di giudizio utilizzati dalla Corte per decidere relativamente alle varie eccezioni prospettate? Bilanciamento, proporzionalità, appropriatezza, durata nel tempo: in una parola, proporzionalità e ragionevolezza delle misure adottate rappresentano le “armi”, di cui continua a fare ampio uso il Giudice della legittimità costituzionale<sup>16</sup>. Tuttavia, è opportuno osservare che questi parametri possono rivelarsi

---

<sup>12</sup> Considerato in diritto, n. 8.

<sup>13</sup> Considerato in diritto, n. 8. “In tale accezione ermeneutica” – sostiene la Corte – “devono essere intese anche le disposizioni in tema di controlli di conformità alle indicazioni del decreto ministeriale: esse non possono assolutamente conculcare il libero esercizio della professione medica, ma costituiscono un semplice invito a motivare scostamenti rilevanti dai protocolli. È invece assolutamente incompatibile un sindacato politico o meramente finanziario sulle prescrizioni, poiché la discrezionalità legislativa trova il suo limite ‘(nel) le acquisizioni scientifiche e sperimentali, che sono in continua evoluzione e sulle quali si fonda l’arte medica: sicché, in materia di pratica terapeutica, la regola di fondo deve essere la autonomia e la responsabilità del medico, che, con il consenso del paziente, opera le necessarie scelte professionali (sentenze n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002)’ (sentenza n.151 del 2009)”.

<sup>14</sup> Considerato in diritto, n. 8.

<sup>15</sup> Considerato in diritto, n. 9.1.

<sup>16</sup> Sul punto, la giurisprudenza è vastissima e la dottrina sterminata. Qui è consentito un mero rinvio, ad es., A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1994, 189 ss.; E.

inadatti, rispetto a ciò che l'art. 32 Cost. di per sé esigerebbe, ed, in ogni caso, tendono a dare largo spazio alle ragioni "ragionieristiche" fatte valere dallo Stato, in sede di difesa della legittimità costituzionale di leggi, tra l'altro, numerose, caotiche nei loro contenuti, spesso prive di un orizzonte programmatico. Per non dire del fatto che, mai o quasi mai, si fa riferimento al paziente in concreto, risolvendosi il giudizio in una valutazione della legge per ciò che essa dispone attraverso gli enunciati. Del resto, proprio nella articolatissima sentenza n. 169/2017, si cercherebbe invano un cenno alla realtà: la quale dimostra – sono massime di esperienza – che sono sempre più numerosi i malati che non si curano, date le loro precarie condizioni economiche.

Per questo<sup>17</sup>, non va trascurato quel che pensano i non-giuristi dei giuristi, i quali "hanno la tendenza a risolvere i problemi con le norme. L'approccio giuridico predilige la nozione di regola e di proibizione, e in gran parte ignora la nozione di incentivo. Assume che, una volta definito ciò che è consentito e ciò che non lo è, il problema sia risolto. Se qualcosa non funziona, si stabilisce una norma che proibisca certi comportamenti". Così, ad esempio, "Se ci sono troppe partecipate, si scrive una norma secondo cui un'amministrazione pubblica può possedere una partecipata solo se è 'strettamente necessaria alle proprie finalità'. Pazienza se qualsiasi amministrazione locale troverà una giustificazione formale per possedere qualsiasi partecipata"<sup>18</sup>.

In ogni caso, se vi sono perplessità, è doveroso ammettere che il richiamo della Corte all'esigenza che le autorità competenti facciano uso dei loro poteri istruttori rappresenta uno strumento a disposizione per circoscrivere e limitare quantomeno l'arbitrarietà delle decisioni, che il Giudice della legittimità costituzionale potrà invocare in sede di giudizio.

---

MALFATTI - S. PANIZZA - R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007, 123 ss.; A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014, 143 ss., nonché G. AMOROSO - G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2015, 403 ss.

<sup>17</sup> Le premesse di questa puntualizzazione: è quel che segue nel testo, stanno sub I.

<sup>18</sup> R. PEROTTI, *Status quo. Perché in Italia è così difficile cambiare le cose (e come cominciare a farlo)*, Feltrinelli, Milano, 2016, 169.

## 2. Tutele effettive

Il rischio, dunque, è quello di una sorta di cortocircuito retorico: parole esemplari, azioni inadeguate. Si è scritto, infatti, che la spesa sanitaria è stata ridotta “del 35% rispetto ai Paesi vicini: siamo ai livelli di quelli dell’Est. E i farmaci gravano sulle famiglie”<sup>19</sup>. Ma problemi assai rilevanti riguardano, pure, altri settori nevralgici dello Stato sociale: l’assistenza, l’istruzione e il lavoro. Quanto a quest’ultimo, è noto a tutti quel che stabilisce la Costituzione agli artt. 1, 1°co., e 4, 1°co. Ed è nota, pure, qual è la condizione attuale di quella che – astrattamente e giuridicamente parlando – si può definire materia<sup>20</sup>.

Per questo, vale la pena di richiamare l’attenzione su quel che ha scritto – in un “classico” del diritto costituzionale – un Costituente: “Strettamente collegata alla concezione personalistica è l’altra qualificazione di ‘fondata sul lavoro’ che l’art. 1 attribuisce alla repubblica democratica italiana. L’impiego di tale formula ha avuto non solo lo scopo polemico di contestare la posizione di preminenza che nei precedenti ordinamenti era accordata ad altri valori (come l’appropriazione privata dei mezzi di produzione), ma anche quello di assegnare al lavoro la funzione di supremo criterio valutativo della posizione da attribuire ai cittadini nello stato, essendosi ritenuto il più idoneo ad esprimere il pregio della persona, e considerata la capacità creativa in essa racchiusa meglio idonea a farle assolvere il debito contratto verso la società”<sup>21</sup>.

A fronte di questo enunciato, non può stupire che la Corte costituzionale abbia “più volte affermato che l’art. 4 è una norma di indirizzo, alla cui attuazione provvede, innanzitutto, il legislatore ordinario che, usando della propria discrezionalità politica, deve ragionevolmente bilanciarla con gli altri diritti costituzionalmente garantiti e con

---

<sup>19</sup> M. GUIOTTO, *Nessuno in Europa ha sforbiciato la sanità pubblica quanto l’Italia*, in *La Verità*, 17 dicembre 2017, 2. A titolo puramente esemplificativo, al pari di G. RIVA, *Addio alla salute*, in *L’Espresso*, 21 gennaio 2018, 26 ss., ove si legge: “La sanità pubblica compie quarant’anni. Allora fu una conquista civile. Oggi è sempre più aggredita da tagli selvaggi e privatizzazioni”. Tutto da verificare, naturalmente, ma è un indizio. V. la nota 128.

<sup>20</sup> V., ad es., AA.VV., *Il diritto del lavoro nell’Italia repubblicana. Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla Liberazione al nuovo secolo*, a cura di P. Ichino, Giuffrè, Milano, 2008.

<sup>21</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, Cedam, Padova, 1975, 156.



gli altri interessi pubblici parimenti meritevoli di tutela costituzionale”<sup>22</sup>. Discorso ineccepibile, che dà risalto a un valore essenziale, la cui attuazione è rimessa a valutazioni, che escludono l’esistenza, in concreto, di diritti azionabili, salvo marginali eccezioni, irrilevanti sul piano quantitativo. D’altra parte, non è un limite, ma il puro e semplice riflesso di un dato della realtà: è in *rerum natura* che il lavoro non lo si crea con le leggi, ma con sapienti azioni economiche.

Tuttavia, l’attività d’impresa la si può concepire in vari modo e il lavoro pure. “Può l’industria darsi dei fini? Si trovano questi semplicemente nell’indice dei profitti?”, si è chiesto qualcuno<sup>23</sup>. Non sono mancate le risposte, tutte riconducibili alla voce *dignità*, che accomuna ogni istanza riconducibile all’idea essenziale e fondante dello Stato sociale, non alle sue aberrazioni assistenzialistiche. Si è affermato, infatti, che “la bussola dev’essere la dignità della persona che lavora”<sup>24</sup>. E si è aggiunto che “Unico tra i diritti, il diritto al lavoro è esplicitamente enunciato tra i principi fondamentali della Costituzione. La politica deve essere condizionata al lavoro e non il lavoro alla politica. È bene ribadirlo, oggi, mentre è in corso il rovesciamento di questo rapporto”<sup>25</sup>, che ha largamente inciso sul lavoro giovanile<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> A. APOSTOLI, *Art. 4*, in AA.VV., *Commentario breve alla Costituzione*, cit., 40, la quale prosegue così: “Il Costituente non ha indicato le vie e non ha posto vincoli alla sua effettiva realizzazione: spetterebbe infatti alle istituzioni pubbliche determinare, in base alle congiunture sociali ed economiche, tempi, modi e mezzi più opportuni per la soddisfazione del precetto in esame”.

<sup>23</sup> A. OLIVETTI, *Ai lavoratori*, Edizioni di Comunità, Roma, 2012. V., in proposito, F. FERRAROTTI, *La società e l’utopia*, Donzelli, Roma, 2001; Id., *La concreta utopia di Adriano Olivetti*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 2013.

<sup>24</sup> S. FASSINA, *Il lavoro prima di tutto. L’economia, la sinistra, i diritti*, Donzelli, Roma, 2012.

<sup>25</sup> G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell’articolo 1*, Einaudi, Torino, 2013. V., inoltre, S. ZAMAGNI – V. ZAMAGNI, *Famiglia e lavoro. Opposizione o armonia?*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, 2012; P. LEON, *Il capitalismo e lo Stato. Crisi e trasformazione delle strutture economiche*, Castelvechio, Roma, 2014.

<sup>26</sup> V., ad es., L. GALLINO, *Vite rinviate. Lo scandalo del lavoro precario*, Laterza, Roma-Bari, 2014, e W. PASSERINI - I. MARINO, *La guerra del lavoro*, Bur, Milano, 2014, nonché F. OCCHETTA S. J., *I giovani italiani e il dramma del lavoro*, in *La Civiltà Cattolica*, 2014, II, 159 ss. Tuttavia, non è che manchino le contraddizioni, come ha denunciato, ad es., D. DI VICO, *Dai tecnici specializzati a gli addetti al turismo. Quando il lavoro c’è, mancano i profili giusti*, in *Corriere della Sera*, 14 gennaio

Ove si guardi all'insieme, è doveroso riconoscere che le scelte sono necessariamente riservate al legislatore, il quale risponderà agli elettori. Ma è scontato che la discrezionalità può tradursi in arbitrio. Che l'arbitrio si possa impedire ricorrendo unicamente alla tutela del giudice – il quale deciderà, secondo quel che l'ordinamento gli consente e nell'esercizio delle prerogative sue proprie, che sono naturalmente circoscritte – è illusorio. D'altra parte, è irrealistico che non debbano entrare in gioco le virtù dei *cives*: che consistono, in estrema sintesi, in quella moralità elementare, che consente l'attuazione, in condizioni di reciprocità, dei valori-base del patto costituzionale. Che è anche, se non soprattutto, patto tra generazioni<sup>27</sup>.

Nelle pagine che seguiranno – rivolto di quel che si è andati finora annotando nei vari capitoli e puntualizzazione di alcuni caposaldi, cui riferirsi per evitare una navigazione a vista –, si cercherà di tradurre in opzioni precise quel che il Giudice delle leggi ha avuto modo di scrivere, con l'intento di offrire una indicazione di metodo, controcorrente, rispetto a quel che allora si faceva ed ancora oggi si fa. “Conclusivamente” – ebbe a notare nella sent. n. 245/1984<sup>28</sup> – “[...] è ben chiaro [...]

---

2018, 2 e 3. Scrive: “Da Reggio Emilia a Pordenone passando per Vicenza e Treviso. L'epicentro del mismatch italiano, del (clamoroso) mancato incontro tra domanda e offerta di lavoro, è qui. E la vicina Lombardia non è da meno. Sembra incredibile che nel Paese dei Neet e con un tasso di disoccupazione giovanile al 32,7% gli imprenditori non trovino giovani da assumere. Eppure capita persino che in Sardegna non si trovino in loco abbastanza diplomati degli istituti alberghieri”. Il meno che si possa dire è che di mezzo ci sono notevoli sfasature tra accesso all'istruzione, formazione ed occupazione. Ancorché la demagogia sia da evitare, forse non è estranea a questo deplorabile stato delle cose una certa dose di insensibilità istituzionale, che spiega quanto corta sia la vista della politica: v., appunto, A. FRASCHILLA, *Dal Veneto alla Sicilia l'Italia è unita nel vitalizio*, in *La Repubblica*, 14 gennaio 2018, 4 (dopodiché, va segnalato che vi sono notevoli differenze tra Regione e Regione).

<sup>27</sup> Ne parlano, ad es., AA.VV., *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, a cura di R. Bifulco e A. D'Aloia, Jovene, Napoli, 2008, *passim*.

<sup>28</sup> Corte cost., sent. n. 245/1984, in *Le Regioni*, n. 1/1985, 180, che prosegue: “tuttavia, la Corte deve ancora rilevare come l'intera vicenda delle impugnazioni regionali concernenti le ‘disposizioni in materia sanitaria’, dettate dalla legge finanziaria 1984, valga a comprovare l'esigenza che il Parlamento riconsideri organicamente l'ordinamento del servizio sanitario nazionale. Non basta, cioè, che venga riformata e snellita – secondo lo schema predisposto dal Ministro della sanità – l'organizzazione in terna

che non servono allo scopo le leggi finanziarie, né gli altri provvedimenti di carattere urgente o comunque contingente: là dove sono in gioco funzioni e diritti costituzionalmente previsti e garantiti, è infatti indispensabile superare la prospettiva del puro contenimento della spesa pubblica, per assicurare la certezza del diritto e il buon andamento delle pubbliche amministrazioni, mediante discipline coerenti e destinate a durare nel tempo”<sup>29</sup>.

Questa massima può essere liquidata in fretta, con un apprezzamento sommario. Finirebbe, però, per essere svuotata e, quindi, privata della sua densità concettuale, consuntivo di un’enorme esperienza. Infatti, essa consente – al legislatore dell’Italia contemporanea – di avere ben chiaro l’itinerario da percorrere, in specie quando le sue scelte sono destinate ad incidere sullo Stato sociale. Può essere questione di bilanciamento, di ragionevolezza, di appropriatezza, di temporaneità e via dicendo: questo è un profilo, per così dire, minimale. È un basso, relativo e non risolutivo, profilo. Ci vuole ben altro, come la Corte ha precisato nella sent. n. 245/1984, per mano di Livio Paladin.

Essa, infatti, delinea una sequenza, che, secondo una logica concreta, si sviluppa attraverso i seguenti, fondamentali passaggi, i quali identificano altrettanti obiettivi, che caratterizzano un ordinamento civile<sup>30</sup>: si debbono porre (1) “ discipline coerenti e destinate a durare nel tempo”, tali da (2) “ assicurare la certezza del diritto e il buon andamento delle pubbliche amministrazioni”, non consentite (3) dal “ puro contenimento della spesa pubblica”: tutto ciò, essendo indispensabile che (4) “ il Parlamento riconsideri organicamente” la materia o le materie da regolare, (5) dando – del principio del pluralismo autonomistico: vale a dire della forma di Stato regionale –

---

delle unità sanitarie locali. Occorre, del pari, che si faccia chiarezza nell’attuale intreccio delle competenze, spettanti ai vari tipi di apparati corresponsabili in materia, evitando in particolare modo l’eccessiva moltiplicazione dei centri di autonomia, sia pure attuata nel formale rispetto della Costituzione”.

<sup>29</sup> Corte cost., sent. n. 245/1984, cit., 180.

<sup>30</sup> Osserva L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1998, 134, che, allo scopo, è indispensabile un “sistema delle fonti normative” degno di questo nome, perché si possa parlare di “un vero e proprio ordinamento giuridico, in luogo di un caos normativo, insuscettibile di essere dipanato dagli operatori e dagli interpreti”.

un'attuazione non formale della Costituzione, che esclude una "eccessiva moltiplicazione dei centri di autonomia".

É un *vademecum* del buon legislatore, il quale opera, Costituzione alla mano, nel rispetto scrupoloso della persona e della sua dignità. L'ottica è quella del potere come mezzo, non come fine, che ha di mira unicamente la sua conservazione<sup>31</sup>. Tuttavia, sul versante opposto, è indispensabile che il cittadino consideri non soltanto i diritti, ma anche i doveri, in nome del bene comune e di un dato di fatto elementare: che le istituzioni rappresentano la sintesi dell'elemento personale sul quale gravano responsabilità. Ed è semplicemente inconcepibile che si possa, in caso di fallimento di una data forma di Stato, escludere che il cittadino non debba recitare, pure lui, un *mea culpa*: secondo il criterio del notissimo *imputet sibi* di tradizione romanistica.

### 3. *Lo Stato sociale e taluni suoi caratteri costituzionali*

Quelle da ultimo accennate sono considerazioni che trovano un sicuro riscontro in dottrina. Da un lato, infatti, c'è chi ha affermato che, attraverso la retorica, si può dare una copertura costituzionale a qualunque interesse<sup>32</sup>: innanzitutto, all'interesse ricollegabile alle esigenze della finanza pubblica. D'altro lato, si riconosce che la Costituzione è un patto che obbliga reciprocamente, in primo luogo – tra loro – le generazioni<sup>33</sup>, i cui attori – le persone – dovrebbero avere cura, ad esempio, della

---

<sup>31</sup> Delle premesse o, se si preferisce, dei fondamenti di un simile modo di affrontare i problemi della convivenza si è ripetutamente occupato Umberto Vincenti, del quale v., ad es., *La repubblica virtuosa. Una proposta per l'Italia*, Bruno Mondadori, Milano-Torino, 2011; Id., *Di chi è la colpa? Sette possibili cause del dissesto italiano*, Donzelli, Roma, 2013; Id., *Diritto e menzogna. La questione della giustizia in Italia*, Donzelli, Roma, 2013, nonché *Etica per una Repubblica*, Mimesis, Milano-Udine 2015.

<sup>32</sup> R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992, 38.

<sup>33</sup> Come sottolinea, ad es., F. PIZZOLATO, *Autorità e consumo. Diritti dei consumatori e regolazione del consumo*, Giuffrè, Milano, 2009, 49, del quale v., pure, *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Città Nuova Editrice, Roma, 2012.

propria salute, piuttosto che minarla attraverso condotte malsane. Si dubita che ciò corrisponda ad un obbligo<sup>34</sup>; ma l'enorme debito pubblico che grava sul Paese dovrebbe suggerire qualche ripensamento. Perché, se è verosimile che il mercato da sé non è in grado di consentire una equilibrata redistribuzione della ricchezza<sup>35</sup>; è realistico, pure, ritenere che diritti e doveri debbono procedere insieme, in una relazione di sostanziale equilibrio, che responsabilizza evitando derive<sup>36</sup>.

È un rilievo che ha una sua precisa ragion d'essere: sta nelle pagine dedicate, rispettivamente, allo Stato sociale nel tempo dello sviluppo economico e della crisi<sup>37</sup>. Quest'ultima ha corretto, non marginalmente, numerosi, consolidati convincimenti, riconducibili – in poche, eloquenti parole – all'idea che “i soldi non sarebbero finiti mai”<sup>38</sup>, in nome di una solidarietà irresponsabile, che ha generato sprechi immensi<sup>39</sup>. A

---

<sup>34</sup> B. PEZZINI, *Principi costituzionali e politica della sanità: il contributo della giurisprudenza costituzionale alla definizione del diritto sociale alla salute*, in AA.VV., *Profili attuali del diritto alla salute*, a cura di C.E. Gallo e B. Pezzini, Giuffrè, Milano, 1998, 9 ss.

<sup>35</sup> A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Franco Angeli, Milano, 2016.

<sup>36</sup> Esprimono questi due punti di vista S. RODOTA', *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, e L. VIOLANTE, *Il dovere di avere doveri*, Einaudi, Torino, 2014.

<sup>37</sup> V. *sub* II e III.

<sup>38</sup> È un testo significativo – di Francesco Cossiga – cui si è già fatto riferimento, inserito in questo contesto: “In nome della carità e della solidarietà ho sbagliato. Credevo che la politica economica dello Stato dovesse ricalcare le linee della San Vincenzo. Abbiamo scambiato tutti la solidarietà con lo spreco. Il fatto è che pensavamo sul serio che i soldi non sarebbero finiti mai”: in G.A. STELLA, *Giù il cappello*, in *Corriere della Sera Magazine*, 29 gennaio 2009, 11. Da allora, nulla è cambiato, se si guarda la realtà in faccia e la si considera per quello che è, infatti, in attesa delle consultazioni elettorali del 4 marzo 2018, destinate a rinnovare Camera dei deputati e Senato della Repubblica, commentatori e opinionisti constatano quanto demagogiche, dispendiose e disordinate sono le promesse: v., ad es., A. BACCARO, *La corte dei miracoli*, in *L'Economia*, 15 gennaio 2018, 10-11, e A. GALLO, *I trucchi dell'urna e le cinque cose che si possono fare*, *ivi*, 11. Quest'ultimo osserva, in tema di Stato sociale: “Quinto, combattere le disegualianze e promuovere la mobilità sociale. Il modello economico neoliberista degli Stati Uniti e della Gran Bretagna ha generato crescita superiore all'Europa, ma lasciando poche briciole alla maggioranza della popolazione. I voti di protesta per Brexit o Trump sono un'espressione del malcontento della maggioranza e le politiche economiche conseguenti danneggeranno la popolazione. L'Italia e l'Europa hanno un vantaggio: l'economia sociale di mercato, pur avendo

questo riguardo, non si può dire che i giuristi siano privi di responsabilità. Una lettura, anche affrettata, di quel che è scritto nella stragrande maggioranza dei manuali di diritto costituzionale e di diritto pubblico chiarisce che il richiamo ai doveri costituzionali ha uno spazio limitatissimo, per non dire addirittura insignificante<sup>40</sup>. Ciò suggerisce di prestare particolare attenzione alle fonti normative che pongono regole di principio, le quali vanno lette – *rectius*: rilette – alla luce del nostro tempo e delle presumibili dinamiche economiche e sociali incidenti sulla vita del Paese.

Da questo punto di vista, non v'è dubbio che il primo testo a dover essere evocato è la *Costituzione* : perché rappresenta il parametro dei giudizi di legittimità costituzionale e il riferimento necessitato di quella che si definisce interpretazione conforme alla Legge fondamentale, da seguire ad opera di qualunque giudice, di ogni ordine e grado<sup>41</sup>.

Dunque, il pilastro su cui si fonda la Repubblica è – rimane – il lavoro (art. 1, 1°co.). È un diritto, ma è anche un dovere (art. 4). Tra l'altro, si prevede – con una disposizione che è misura di civiltà – che “Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa” (art. 36, 1°co.; ma v. anche artt. 35, 37 e 38, dedicati alle tutele essenziali di chi lavora e di chi è “inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere”).

Rappresentano uno sviluppo naturale di queste fondamentali disposizioni – quanto meno alla luce dell'odierna sensibilità<sup>42</sup> – le previsioni dedicate alla *famiglia* (dagli artt. 29, 30 e 31) e alla tutela della *salute* (art. 32), da riferire – in tempo di crisi – in modo particolare “agli indigenti” (questa è l'espressione utilizzata dall'art.32, 1°co. ):

---

generato meno crescita, si è dimostrata un modello più equo e stabile”. Questo è il dato, dal quale è necessario non prescindere: da conservare e valorizzare, nell'ottica dell'attuazione dell'art. 3 Cost. e non solo.

<sup>39</sup> V. la nota 38.

<sup>40</sup> V., ad es., R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 594-595. Lo spazio dedicato all'argomento è di una pagina e mezza.

<sup>41</sup> A conferma di quel che si è detto sub I, è evidente che queste affermazioni presuppongono che l'ordinamento giuridico non si esaurisca in un sistema di norme.

<sup>42</sup> Che non può letteralmente coincidere con quella del 1948.

indigente è colui che è “priv[o] delle cose più necessarie alla vita”<sup>43</sup>. Basilari, poi, l’*istruzione* e la *cultura* (artt. 33 e 34) e quel comma (il 3° dell’art. 34), che dice così: “I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi”. Il Costituente è stato chiaro: ha parlato di “diritto”, non di una attesa messianica, anche se è proprio questo l’esito cui si è giunti, a causa di una inqualificabile demagogia, che produce discriminazioni.

Questo, perché non si è dato il dovuto risalto – senza mai dimenticare la *responsabilità* – a disposizioni di principio, che rappresentano – dovrebbero rappresentare – il vero nerbo della Repubblica. Sono, in primo luogo, i principi di *solidarietà* (art. 2) e di *eguaglianza* (art. 3), rimedio alle ingiustizie, se la prima non viene concepita e concretamente attuata secondo la logica esclusiva del ricevere, a prescindere dal dare. Il dare – che dà voce a un impegno comunitario e sociale – è richiesto dall’enunciato, secondo cui “Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro *capacità contributiva*” (art. 53, 1°co.). Alla capacità contributiva è collegata l’imposta, che è “una obbligazione di riparto di oneri economici pubblici e ciascun contribuente è debitore, assieme alla platea di tutti gli altri contribuenti della stessa imposta, di una quota”<sup>44</sup>.

L’istituzionalismo non fa coincidere il diritto con il fatto, come qualcuno potrebbe equivocare. Anzi, non prescinde, per definizione, dal dato normativo. Soltanto, non fa di esso l’unico oggetto della propria analisi, perché del diritto ha una concezione dinamica: storica. E non concepisce le Costituzioni quale precipitato di principi astratti<sup>45</sup>. D’altra parte – è un riferimento piuttosto ricorrente –, il nostro è il tempo delle

---

<sup>43</sup> *Vocabolario Online*, Treccani, *ad vocem*.

<sup>44</sup> G. FALSITTA, *Manuale di diritto tributario. Parte generale*, Cedam, Padova, 2010, 23.

<sup>45</sup> Da qui, la critica di S. ROMANO, *Le prime carte costituzionali, ora in Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1969, 151 ss., il quale osserva che: “E non è quindi opera inutile insistere sul concetto che una carta costituzionale, tranne il caso specialissimo che essa rappresenti l’epilogo di una convulsione rivoluzionaria, non può avere che il compito, proprio di tutte le leggi, di raccogliere e dichiarare il diritto quale si è venuto lentamente e spontaneamente elaborando”. Sull’opera di questo insigne giurista v. P. GROSSI, *Santi Romano: un messaggio da ripensare nella odierna crisi delle fonti*, ora in *Nobiltà del diritto. Profili di giuristi*, Giuffrè, Milano, 2008, 669 ss. V., in ogni caso, *sub I*.

Carte dei diritti, che non raccolgono principi filosofici, ma previsioni concrete, destinate alla persona. Così è, per la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali<sup>46</sup> e per la Carta di Nizza<sup>47</sup>, nonché per la Carta sociale europea, della cui azionabilità dinanzi ai giudici si è persuasivamente argomentato, guardando all'effettività dell'ordinamento<sup>48</sup>.

Questo è un insieme di prescrizioni, delle quali risulta problematica l'attuazione. Ci si può trovare di fronte ad una inattuazione anche radicale oppure ad una compressione di tutele accordate, a motivo di quel che si è già rilevato e che è, comunque, a tutti noto<sup>49</sup>.

#### 4. *Questione di giustizia: il ruolo del giudice*

I rimedi concreti – come si dirà tra breve<sup>50</sup> – non nascono dal nulla e non si esauriscono in prescrizioni. È necessario un impulso e l'impulso non può derivare che da alcuni indispensabili convincimenti, di cui si deve essere persuasi. Ci si può persuadere se ci si sofferma, anche brevemente, su di essi. Infatti, pare ragionevole affermare, innanzitutto, che lo Stato sociale è una questione di giustizia. Tuttavia – il rilievo vale per il passato, ma anche per l'oggi<sup>51</sup> –, la parola *giustizia* è stata

---

<sup>46</sup> V., in proposito, AA.VV., *La CEDU e il ruolo delle Corti*, a cura di P. Gianniti, Zanichelli, Bologna, 2015, nonché A. O. COZZI, *Diritti e principi sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Jovene, Napoli, 2017, e A. GUZZAROTTI, *Diritti sociali nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2013, 9 ss.

<sup>47</sup> V., al riguardo, AA.VV., *I diritti fondamentali nell'Unione europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di P. Gianniti, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 2013.

<sup>48</sup> G. GUIGLIA, *Le prospettive della Carta sociale europea*, che qui si cita nella versione destinata a *Jus: Rivista di scienze giuridiche*. V., inoltre, con riferimenti di carattere generale, G. CAMPEIS - A. DE PAULI, *Carte e Corti europee. Diritti fondamentali e giustizia italiana*, Giappichelli, Torino, 2014.

<sup>49</sup> V. *sub* II e, in particolare, III.

<sup>50</sup> Concernono l'atteggiamento che si deve avere in tema di fiscalità e di impiego delle risorse pubbliche: v. *sub* 9 e 10.

<sup>51</sup> V., infatti, P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano, 2005.



“accuratamente bandita dal vocabolario del formalismo giuridico”<sup>52</sup>. Ma è conforme allo stesso diritto positivo?

È una domanda alla quale vale la pena di rispondere, appunto, con le parole di un illustre processualcivilista, il quale notava come “questa grande parola [...] sia né più né meno che la parola del legislatore, così che, anche nel rispetto del rigore giuridico (anche, vorremmo dire, dallo stesso punto di vista del formalismo) noi non possiamo non tenere conto, anzi dobbiamo farne la base del nostro ragionamento, poiché essa è stata ed è la base del ragionamento del legislatore”<sup>53</sup>.

Ecco la spiegazione: “Per trovare l’astratta qualificazione dobbiamo rivolgerci alla Costituzione: ma qui si rileva che, se si parla in termini concreti di magistratura, e di ordinamento giurisdizionale e di norme sulla giurisdizione, a quella che la dottrina chiama in senso assoluto ‘la’ giurisdizione corrisponde il termine di giustizia (art. 101: ‘La giustizia è amministrata in nome del popolo’). Questa espressione trova una perfetta corrispondenza nel r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, sull’ordinamento giudiziario, che si apre con la dichiarazione: ‘La giustizia, nelle materie civile e penale, è amministrata da [...]’ (art.1), sotto il titolo ‘Delle autorità alle quali è affidata l’amministrazione della giustizia’. Organo supremo di giustizia (art. 65) è poi definita la Cassazione, così come il pubblico ministero veglia alla pronta e rigorosa amministrazione della giustizia (art.73). Né va trascurato il fatto che esiste un ministero che prende il nome, oltre che dalla grazia, dalla giustizia, e che i palazzi dove si esercita la giurisdizione si chiamano Palazzo di giustizia”<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Il rilievo è di S. SATTA, voce *Giurisdizione (nozioni generali)*, in *Enc.dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 219.

<sup>53</sup> S. SATTA, voce *Giurisdizione (nozioni generali)*, cit., 219-220.

<sup>54</sup> S. SATTA, voce *Giurisdizione (nozioni generali)*, cit., 219. Con l’occasione, Salvatore Satta ricorda un inciso significativo di Enrico Redenti: “Giurisdizione non è in ogni caso che un nome che si dà a certi fenomeni della vita sociale”, da lui condiviso; e un “invenzione che Chiovenda [...] fa del pensiero del legislatore”. Secondo Chiovenda, “Il principio contenuto nello statuto (art. 68) ‘La giustizia emana dal Re ed è amministrata in Suo nome dai giudici che Egli istituisce’ non significa altro se non l’esclusiva appartenenza della giurisdizione alla sovranità dello Stato”. Aggiunge Satta: “Crediamo che in tutta l’opera di Chiovenda, e del resto dei processualisti in generale, la giustizia non si trovi mai nominata”

Quanto al diritto positivo, oggi esso è ancor più chiaro. Infatti, l'art. 6 della CEDU parla di "Diritto ad un processo equo"; l'art. 111, 1° co., Cost. stabilisce che "La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge"; mentre l'espressione "Giusto processo" compare nell'art. 2 del D.lgs. n. 104/2010 (processo amministrativo) e nell'art. 4 del D.lgs. n. 174/2016 (giustizia contabile). A commento, si è scritto che, "se non si vuole immiserire la formula [...] come se fosse semplicemente riassuntiva delle garanzie del contraddittorio, della parità delle armi, della terzietà e imparzialità del giudice e della ragionevole durata [...], è giocoforza ritenere che il processo è giusto nella misura in cui sia strutturato in modo da indirizzarsi a produrre sentenze giuste"<sup>55</sup>.

L'angolo visuale del processo – della giustiziabilità dei diritti – rimane essenziale, perché rappresenta il rimedio attribuito al cittadino nei confronti dell'onnipotenza del legislatore, che può, involontariamente o volontariamente, contraddirsi. Per questo, vale la pena di ricordare – ancora una volta, con Salvatore Satta – che "La realtà è che chi incide non è il legislatore ma il giudice, non è il provvedimento legislativo, ma il provvedimento giurisdizionale"<sup>56</sup>. A sua volta, Piero Calamandrei ha ricordato che è compito del giudice "cercar di introdurre nelle formule spietate delle leggi la comprensione umana della ragione illuminata dalla pietà"<sup>57</sup>. Perché in gioco vengono non astrazioni, sebbene – per dirla con la Costituzione – la persona umana, la sua dignità, il senso di umanità, il rispetto del singolo, un'esistenza

---

(ivi, 218, nota 2, e 219-220, nota 7). Se, poi, le istituzioni risultano delegittimate e il cittadino italiano dubita di esse, non c'è da meravigliarsi.

<sup>55</sup> S. CHIARLONI, *Il nuovo articolo 111 della Costituzione e il processo civile*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2000, 1010ss. In modo conforme, A. PROTOPISANI, *Il nuovo art. 111 Cost. e il giusto processo civile*, in *Foro it.*, 2000, V, 241.

<sup>56</sup> S. SATTA, *Il mistero del processo*, Adelphi, Milano, 1994, 17-18, il quale precisa, inoltre: "Onde il processo si pone con una sua totale autonomia di fronte alla legge e al comando, un'autonomia nella quale e per la quale il comando, come atto arbitrario di imperio, si dissolve, e imponendosi tanto al comandato quanto a colui che ha il comando trova, al di fuori di ogni contenuto rivoluzionario, il suo 'momento eterno'".

<sup>57</sup> P. CALAMANDREI, *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, Ponte alle Grazie, Milano, 2001, XI-XII.

libera e dignitosa e via dicendo<sup>58</sup>. Con logiche che coinvolgono, a pieno titolo, l'idea di giustizia, secondo una accezione che è strutturalmente rilevante proprio sul piano giuridico<sup>59</sup>.

### 5. *Questione di democrazia: il compito del legislatore*

Molto spesso, si ha l'impressione che lo Stato sociale abbia esaurito la sua funzione storica. Non sarebbe più sostenibile, soprattutto in Europa, ove la medesima si confronti con quel che accade nei Paesi cosiddetti emergenti oppure – è innegabile – già emersi, come la Cina. Ma qui lo Stato sociale non è mai esistito, al pari delle tutele che riguardano la persona, per ragioni culturali, storiche, sociali: in estrema sintesi, perché là si è affermata una differente “visione del mondo”. Non si tratta di dare giudizi, ma di una pura e semplice presa d'atto. Per quanto ci concerne, c'è da chiedersi se quel genere di soluzioni sia compatibile, a tacer d'altro, con il nostro ordinamento costituzionale, il quale stabilisce quali sono i compiti del legislatore. Si tratta di una compatibilità che attiene ai capisaldi della nostra democrazia.

Certo, è innegabile un fatto: “La prima espansione del paradigma costituzionale, ben al di là delle forme burocratiche e paternalistiche dell'odierno stato sociale, è in direzione della garanzia dei diritti sociali. Le ragioni di questa prima espansione sono legate ai mutamenti delle condizioni di sopravvivenza”<sup>60</sup>. Questo è un discorso che ha

---

<sup>58</sup> V. artt. 3, 27, 32, 36 e 41.

<sup>59</sup> V., infatti, E. OPOCHER, voce *Giustizia (filosofia del diritto)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 557ss., il quale osserva: “Ci troviamo così di fronte ad una serie di oscillazioni storicamente condizionate e, in definitiva, l'accezione fondamentale della giustizia in senso giuridico può essere ravvisata alternativamente nella giustizia legale, nella giustizia ideologica o nella giustizia come riconoscimento della verità a seconda che il 'fulcro' dell' esperienza giuridica venga individuato nella volontà soggettiva, nella posizione delle norme giuridiche o nel giudizio del giudice, il che, per l' appunto, attiene in concreto alla struttura storica assunta dai singoli ordinamenti” (ivi, 587).

<sup>60</sup> L. FERRAIOLI, *Costituzionalismo oltre lo Stato*, Mucchi Editore, Modena, 2017, 27. Egli aggiunge, quindi: “Nelle società odierne, caratterizzate da un alto grado di interdipendenza e di sviluppo tecnologico, anche sopravvivere, non meno che vivere, richiede garanzie giuridiche positive.

ad oggetto la singola persona, non le istituzioni. Ma c'è chi ha riflettuto su queste ultime nell'ottica dell'eguaglianza e di ciò che la medesima impone ed implica. Ed ha concluso – ragionando alla luce di quanto andava dicendo Pascal<sup>61</sup> – che, “A differenza del mito della diseguaglianza fatale, quello dell'eguaglianza possibile rende sempre affannosi, sempre incerti ed instabili l'ordine sociale e politico. Quanto più questo miraggio si radicherà nella mente e nell'animo degli individui e, in conseguenza di ciò, quanto più disordinata ed incontenibile diventerà la loro corsa verso l'eguaglianza, tanto più l'ordine politico farà fatica a sopravvivere e ad offrire quel minimo di tranquillità e di stabilità che, come ordine politico, è chiamato a garantire”<sup>62</sup>.

Il fatto è che il tempo trascorso tra l'elaborazione di questa riflessione critica e la contemporaneità è stato tale da chiarire a chiunque che, alla pretesa di un'eguaglianza sempre più esigente, si è sostituito un moto, che tende a dilatare le diseguaglianze, dal momento che la ricchezza è mal distribuita: mal redistribuita. Sicché, compito del legislatore è quello di attenuare gli effetti di questo fenomeno e, ove possibile, di invertirne la tendenza, una volta che abbia per così dire riscoperto il valore e la rilevanza attuali di questo principio: “È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese” (art. 3, 2° co., Cost.).

Se l'eguaglianza sostanziale non è più un imperativo categorico e diviene preminente una sorta di parità identitaria astratta – quindi, formale –, quale riflesso di concezioni economicistiche razionalizzanti, allora si deve concludere che siamo

---

Sopravvivere, infatti, è sempre meno un fenomeno soltanto naturale ed è sempre più un fenomeno artificiale e sociale. Anche la garanzia della sopravvivenza, non meno della garanzia della vita da indebite aggressioni, è perciò entrata a far parte del patto sociale di convivenza stipulato con le Costituzioni. A causa di trasformazioni tutte di carattere sociale, infatti, sopravvivere è diventato possibile in casi nei quali era in passato impossibile, e impossibile in altri casi nei quali in passato era possibile” (ivi, 27-28).

<sup>61</sup> “Così facendo, Pascal anticipava i pericoli del positivismo e di uno scientismo ciechi rispetto alle domande ultime e incuranti degli enigmi che superano l'intelletto”: A. VILLAR EZCURRA, *Saggio introduttivo*, in PASCAL, *Pensieri*, RBA, Milano, 2017, XXXIV.

<sup>62</sup> R. MENEGHELLI, *Stato e democrazia visti dall'alto*, Cedam, Padova, 1999, 93.

regrediti: nel senso che siamo ritornati al tempo della Rivoluzione francese, imperniata sul trinomio illuministico libertà, eguaglianza, fraternità. Tuttavia, questa è una “concezione statica, numerica, parificatrice”<sup>63</sup>, che finisce per pietrificare le diseguaglianze esistenti in concreto, alla cui attenuazione, se non al loro superamento, mira l’insieme degli ulteriori disposti costituzionali, ai quali si è fatto cenno<sup>64</sup>. La loro imperatività non rimarrebbe confinata sul piano delle dissertazioni giuridiche. Sarebbe destinata a incidere sul patto costituzionale e sul relativo significato, poiché entrerebbe – come, forse, è già entrata – in crisi la relazione costituzionale governanti-governati e, con ciò, la stessa legittimazione del potere.

È incontestabile, pertanto, che lo Stato sociale rappresenta l’attuazione in concreto dello Stato costituzionale: alla cui conservazione debbono cooperare giudici, legislatori, ma anche i cittadini, pure in ragione di ciò che stabilisce l’art. 114, 1°co., Cost., a proposito degli enti comunitari che “costituiscono” la Repubblica.

#### 6. *Un biennio drammatico – il 2007-2008 – e le sue implicazioni*

Si è detto dei fasti<sup>65</sup> e pure dei giorni nefasti<sup>66</sup>, sui quali è opportuno soffermarsi ancora un istante: per mettere in luce che, quel che segue, ha ragion d’essere a motivo della premessa, secondo cui, realisticamente, non sarà possibile ricreare le condizioni del passato, caratterizzato da uno sviluppo economico, che ha consentito di edificare lo Stato sociale. Alla sua conservazione dovranno contribuire *fattori lasciati in ombra*, se non trascurati del tutto, concausa di esiti sicuramente negativi. Ciò pare tanto più necessario, in quanto la nozione costituzionale di *popolo* non coincide più – perché è percepita con altra sensibilità – con una pura designazione di carattere descrittivo-

---

<sup>63</sup> A. CELOTTO, *Art. 3, 1°co.*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, vol. I, cit., 67.

<sup>64</sup> V. *sub* 4.

<sup>65</sup> *Sub* II.

<sup>66</sup> *Sub* III.

formale, che rinvia al momento delle consultazioni elettorali<sup>67</sup>.

Sotto questo profilo, il popolo è “individuato nella sua storica concretezza, colto nella sua esistenza quotidiana, laddove distesamente si parla della dimensione fattuale di questa esistenza: la religione, il lavoro, la salute, la scuola, la cultura, l’ambiente, l’economia, situazioni tutte dove protagonista non è una entità astratta, ma lo sono genitori e figli, maestri e studenti, proprietari e nullatenenti, imprenditori e lavoratori, sani e malati [...]”<sup>68</sup>.

Qualcuno<sup>69</sup> ha chiosato così: “ La Costituzione non è un testo letterario, ma un manifesto di diritti, un progetto per l’Italia incentrato proprio su quel che il catechismo neolibérale scomunica senza appello: il diritto al lavoro da cui nasce l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese’ che è sinonimo di *dignità*, di *eguaglianza*, di *democrazia*”.

*Democrazia* è una parola che ricorre costantemente. Certo, non coincide affatto con il governo del popolo<sup>70</sup>; ed, anzi, è bene non dimenticare che “Sembra ormai che il popolo faccia da comparsa in una democrazia recitativa”<sup>71</sup>. Come, pure, bisogna dubitare del fatto che le difficoltà del Paese siano addebitabili, principalmente, a fattori

---

<sup>67</sup> V., ad es., A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2017, 429ss., nonché G. PASQUINO, *Sistemi politici comparati*, Bononia University Press, 2003, 47ss.

<sup>68</sup> “[...], creature carnali, sorpresi nelle trame di una vita quotidiana fatta di ideali ma anche di interessi e bisogni troppo spesso difficili da soddisfare. Sono loro i protagonisti dei 'principi fondamentali' ed è grazie a loro – e ai principi e regole che li riguardano da vicino – che il popolo sovrano lascia la rarefatta immagine di un mero simbolo per assumere, nella effettività del sistema costituzionale, le fattezze di una creatura storica”: P. GROSSI, *La Costituzione italiana quale espressione di un tempo giuridico post-moderno*, Lezione tenuta il 12 giugno 2013, nell’ Aula Magna dell’ Università di Macerata, in occasione del conferimento della laurea *honoris causa* in Studi politici e internazionali, ora in *L’invenzione del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2017, 53.

<sup>69</sup> S. SETTIS, *Costituzione! perché attuarla è meglio che cambiarla*, Einaudi, Torino, 2016, 43.

<sup>70</sup> S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2017, a proposito del quale v. F. VENTURINI, *Lo Stato è vivo e lotta per restarlo. Il nuovo volto globale del potere*, in *Corriere della Sera*, 13 dicembre 2016, 43.

<sup>71</sup> E. GENTILE, “*In democrazia il popolo è sempre sovrano*”. *Falso!*, Laterza, Roma-Bari, 2016. V., altresì, A. SCHIAVONE, *Non ti delego. Perché abbiamo smesso di credere nella loro politica*, Rizzoli, Milano, 2013, e I. DIAMANTI, *Democrazia ibrida*, Laterza, Roma-Bari, 2014.

eterodiretti, di provenienza sovranazionale<sup>72</sup>. Ma è molto probabile che non poche delle sventure, di fronte alle quali ci si è venuti a trovare, dipendano da uno svilimento del lavoro, che è andato perdendo dignità<sup>73</sup>. E, con la dignità di questo, quella della persona, travolta dalla crisi del biennio 2007-2008, che è stata finanziaria ed economica, ma le cui origini sono di ben altra natura. Di natura morale, in primo luogo, per avere governanti e governati smarrito il senso dell'essere, sminuito dall'aspirazione incondizionata all'avere<sup>74</sup>. Del resto, si è osservato che, “La Grande Promessa di Progresso Illimitato – vale a dire la promessa del dominio sulla natura, di abbondanza materiale, della massima felicità per il massimo numero di persone e di illimitata libertà personale – ha sorretto le speranze e la fede delle generazioni che si sono succedute a partire dall'inizio dell'era industriale”<sup>75</sup>. Ora, però, le certezze hanno lasciato il campo al dubbio ed è diffuso il convincimento che l'angolo visuale dell'economista ottimista sia destinato a tradursi in velleità, non priva di conseguenze, destinata a gravare – alla fine – sul contribuente: che coincide con chi lavora, produce e paga il tributo.

Consapevoli anche di questa sequenza – è la sequenza che sostiene lo Stato sociale, che eroga prestazioni e servizi –, si è notato che “la teoria economica così come si presenta oggi, benché spesso considerata oggettiva e precisa, non è in grado di fornire previsioni quantitative attendibili”. Di più: l'errore sta nel fatto che “il modello economico standard [...] considera l'economia alla stregua di un sistema meccanico in cui le variazioni dei parametri [...] e altri *imput* spiegano esattamente come e perché gli

---

<sup>72</sup> A. BOITANI, *Sette luoghi comuni sull'economia*, Laterza, Roma-Bari, 2017.

<sup>73</sup> F. CAFFE', *La dignità del lavoro*, a cura di G. Amari, Castelvecchio, Roma, 2014.

<sup>74</sup> È persino banale rifarsi a E. FROMM, *Avere o essere?*, Mondadori, Milano, 2010, 621 s s. V., inoltre, le belle pagine scritte da V. ANDREOLI, *Il denaro in testa*, Rizzoli, Milano, 2011. Scrive, tra l'altro: “Conosco molte persone povere piene di umanità, mentre tanti ricchi mi fanno pena perché mancano di tutto esclusi i soldi, con cui credono di poter avere ogni cosa. Invece sono vuoti e pieni di nulla, anche se di un nulla profumato”. Scontato, si dirà! Tuttavia, è opportuno non scordare l'ovvio, perché, lasciando in disparte l'ovvietà, si finisce male. Ad es., la campagna elettorale in atto, in vista del 4 marzo 2018, è di una povertà culturale e politica sconfinata. Sarà destinata a incidere oppure no sulle istituzioni? La domanda è retorica ed è naturale che tutto ciò interessi il giurista, che deve individuare la direzione della forma di Stato.

<sup>75</sup> E. FROMM, *Avere o essere?*, cit., 633. Tutto avrebbe cospirato verso “una produzione illimitata e [...] illimitati consumi” (ivi).

investimenti si mettono in moto e l'economia cresce"<sup>76</sup>. Simili approcci – irrealistici – hanno permesso che gli eventi del citato biennio maturassero ed esplodessero, aprendo il varco alla speculazione più devastante, che ha distrutto, in larga parte, l'economia reale e, con essa, la capacità di produrre ricchezza: la sola che genera capacità contributiva effettiva<sup>77</sup>.

Simili fenomeni sono favoriti da un approccio culturale debole, onerato da una smisurata spregiudicatezza: “A 25 anni confezionava a Londra titoli e strumenti di copertura per conto di Goldman Sachs finiti a Stati, Comuni ed enti locali. George Jabbour spiega come, dal Portogallo all'Italia, siano state proposte scommesse molto costose, spesso insostenibili per gli amministratori pubblici”<sup>78</sup>. Non ne è andato indenne neppure lo Stato italiano, appunto<sup>79</sup>, il quale – a differenza di altri Paesi, economicamente più solidi e meglio organizzati – è meno attrezzato nel sostenere le conseguenze dell'imprevidenza<sup>80</sup>. Lo è, per un duplice ordine di ragioni: per un tasso di immoralità, che eccede quel che è fisiologico<sup>81</sup>; e per evidenti inadeguatezze della classe dirigente, che tale è – contrariamente a quel che taluno sostiene – anche per

---

<sup>76</sup> R. FRYDMAN - E.S. PHELPS, *Cari economisti siate meno presuntuosi*, in *L'Economia*, 15 gennaio 2018, 8. Il primo è professore di Economia alla New York University, il secondo è Premio Nobel per l'Economia nel 2006.

<sup>77</sup> È il riflesso della cosiddetta finanziarizzazione dell'economia.

<sup>78</sup> F. FUBINI, *Io pentito di avervi venduto derivati*, in *L'Economia*, 15 gennaio 2018, 6.

<sup>79</sup> L. PIANA, *La voragine*, Mondadori, Milano, 2017, che si chiede e, con lui, ci chiediamo pure noi: “Scommettere è un'attività che sui mercati finanziari molti operatori e investitori più o meno agguerriti compiono normalmente, e che una banca d'affari, entro certi limiti, può permettersi senza grandi difficoltà. Senza un'accettabile dose di speculazione, infatti, le Borse non esisterebbero nemmeno. Ma un governo, uno Stato, può scommettere i quattrini dei propri cittadini? Può anche soltanto esporsi al sospetto di aver tentato di speculare?” (ivi. 5).

<sup>80</sup> E. FELICE, *Ascesa e declino. Storia economica d'Italia*, il Mulino, Bologna, 2015.

<sup>81</sup> M. J. SANDEL, *Quello che i soldi non possono comprare. I limiti morali del mercato*, Feltrinelli, Milano, 2012, nonché AA.VV., *Ripensare il capitalismo*, a cura di M. Mazzucato e M. Jacobs, Laterza, Roma-Bari, 2017 (vi si legge: “Un sistema economico più innovativo, sostenibile e inclusivo è possibile. Ma richiede cambiamenti radicali della nostra maniera di interpretare e capire il capitalismo e di concepire le politiche pubbliche”). E c'è pure chi pensa a qualcosa di radicalmente diverso: v. S. LATOUCHE, *La decrescita prima della decrescita*, Bollati Boringhieri, Torino, 2016. Per un differente punto di vista, v. A. CAMUFFO, *L'arte di migliorare*, Marsilio, Venezia, 2014.



carenze di ordine etico-politico<sup>82</sup>.

Il fatto è che il terribile biennio 2007-2008 ha messo in luce una sconfinata povertà sul piano umano. La vita è stata, per così dire, sterilizzata e svuotata. Le scelte sia istituzionali sia individuali si sono private di un saldo ancoraggio. Le Costituzioni – ivi compresa la nostra – sono state ignorate oppure deformate nei loro significati. La concorrenza, da principio regolatore che premia il migliore, nell’interesse del singolo e della comunità, si è trasformata in mito: con la conseguenza che, molto spesso, ha vinto non il migliore, ma il più forte. In nome di che cosa? Lo ha spiegato, con straordinaria lucidità, Franco Ferrarotti, quando ha ricordato che “La scienza si vuole neutra, eticamente indifferente [...] In questo senso, la razionalità scientifica e la tecnica che ne deriva e che la realizza sul piano pratico della produzione e della vita quotidiana sono una perfezione priva di scopo – perfezione formale, razionalità procedurale, che taglia i ponti con i problemi specifici della convivenza umana”<sup>83</sup>.

Se è così, se sono la convivenza umana e le relative esigenze di regolazione ad essere abbandonate, allora il primo a soccombere è il principio di responsabilità<sup>84</sup>, la cui essenza istituzionale va recuperata, ridando vigore alla Costituzione, per ciò che essa afferma a proposito della forma di Stato: sociale, di diritto<sup>85</sup>.

Si è detto dei giudici e dei legislatori. Ora, è indispensabile chiarire la posizione del cittadino, in una prospettiva che lo vede doverosamente partecipe della vita

---

<sup>82</sup> Di questa differente opinione è P. DEL DEBBIO, *Più etica nel mercato? L'inganno di un luogo comune e le responsabilità della politica*, Marsilio, Venezia, 2016.

<sup>83</sup> F. FERRAROTTI, *Partire, tornare. Viaggiatori e pellegrini alla fine del millennio*, Donzelli, Roma, 1999, 13. Vi si legge, ancora: “La ragione abbandona l’individuo per farsi prerogativa impersonale, e quindi insindacabile, delle grandi organizzazioni burocratiche, formalmente razionali e pertanto inattaccabili dall’interno, impervie, incapaci di autocorrezione” (ivi, 13-14).

<sup>84</sup> V., al riguardo, l’esemplare opera di H. JONAS, *Il principio responsabilità. Un’etica per la civiltà tecnologica*, Einaudi, Torino, 1990.

<sup>85</sup> Forse, ha una certa importanza, in questo contesto, una annotazione di P. MAZZOLARI, *Rivoluzione cristiana*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 1995, 62, secondo cui “Libertà e ordine giuridico si richiamano a vicenda, legati come sono da un nesso di essenziale dipendenza. Entro i confini di quest’ordine giuridico devono essere risolti i problemi di responsabilità da precisare, di punizioni da infliggere”.

comune<sup>86</sup>.

### 7. *Questione di partecipazione: i doveri del cittadino*

Questo si può ritenere – se si considera la qualità negativa delle relazioni cittadino-istituzioni in Italia<sup>87</sup> – il *punctum dolens*: l’anello debole di una catena ideale, che dovrebbe impedire il declino della Stato sociale. Le ragioni di questa intrinseca debolezza risiedono nel fatto che è inadeguata la percezione di ciò che significa vivere orgogliosamente la condizione di cittadino. Parafrasando l’antica Roma, chi mai penserebbe di affermare che *civis italicus sum*? Sollecitato da una provocazione, quale è la presente, *homo quidam* potrebbe offrire una limpida smentita di questo assunto. Ma la verità – è una massima di esperienza – è ben altra e, purtroppo, condiziona negativamente il funzionamento complessivo dell’ordinamento, cui l’art. 1, 1°co., della legge n. 241/1990 si affanna a ricordare che “L’attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza [...]”. Quello enunciato è il *principio di legalità*, che determina uno stile, contraddetto, però, dal perpetuarsi di una inclinazione già duramente stroncata nel corso dei lavori dell’Assemblea costituente. In quella sede, si

---

<sup>86</sup> F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994.

<sup>87</sup> V., specificamente, il sondaggio condotto da Demopolis su *Gli italiani e lo Stato*, dei cui risultati ha discusso, tra gli altri, I. DIAMANTI, *Gli italiani e lo Stato*, in *la Repubblica*, 7 gennaio 2017, 1. Già A. SCHIAVONE, *Non ti delego*, cit., 63, aveva parlato di “Un sondaggio condotto da Demopolis a fine dicembre 2012, a due mesi dalle elezioni”, il quale aveva “assegnato al Parlamento italiano la fiducia del nove per cento dei cittadini. I partiti – nel loro insieme – non sono andati oltre il quattro. Altre rilevazioni, nello stesso arco di tempo, non hanno dato valori diversi. Sono cifre da capogiro”, che hanno obbligato l’illustre studioso a ricordare, soprattutto al giurista: “Il collasso del quadro istituzionale italiano ha esibito negli ultimi anni una fenomenologia devastante: dominata dal legame ogni giorno più serrato fra politica e denaro” (ivi, 9); ed, inoltre, che “Non basteranno ritocchi marginali e di superficie: è l’intero modello democratico che abbiamo ricevuto dai nostri padri che viene messo in discussione” (ivi, 10). Ovvie le interferenze sulla forma di Stato, il cui assetto non può essere definito prendendo in esame soltanto un insieme di norme. V., ancora, *sub Ie passim*.

parlò del “discredito delle leggi”, che “gli italiani hanno sempre avuto assai scarso, ma lo hanno quasi assolutamente perduto dopo il fascismo, il senso della legalità, quel senso che ogni cittadino dovrebbe avere del suo dovere morale, indipendente dalle sanzioni giuridiche, di rispettare la legge, di prenderla sul serio”<sup>88</sup>.

Nonostante si tratti di puntualizzazioni scontate, è comunque doveroso sottolineare che questo giudizio negativo – qui richiamato per poi riflettere<sup>89</sup> – va spiegato, rammentando che lo “Stato italiano, forte con i deboli e debole con i forti”, rinviene “Le cause di questa ambivalenza [...] nella formazione [...] per iniziativa regia, senza partecipazione popolare; nella debolezza delle classi dirigenti e del loro liberalismo; nelle ambiguità della cultura, specialmente di quella giuridica, pronta all’ossequio verso l’autorità dello Stato ma disattenta nel rilevarne le debolezze”<sup>90</sup>. Si tratta di vizi capitali, cui le vicende storico-politiche successive non sono state in grado di porre rimedio, perché si è rivelata vincente, sempre e comunque, la *continuità*, assicurata dai grandi corpi normativi sottostanti, che hanno favorito la pietrificazione

---

<sup>88</sup> On. Piero Calamandrei, A.C., 4 marzo 1947, cit. in appendice a M. BERTOLISSI, “*Rivolta fiscale*”, *federalismo, riforme istituzionali – promemoria per un’Italia che cambia*, Cedam, Padova, 1997, 224, che prosegue con queste parole: “e questa perdita del senso della legalità è stata determinata dalla slealtà del legislatore fascista, che faceva leggi fittizie, truccate, meramente figurative, colle quali si industriava di far apparir come vero attraverso l’autorità del legislatore ciò che in realtà tutti sapevano che non era vero e non poteva esserlo”. V., quindi, P. CALAMANDREI, *Non c’è libertà senza legalità*, Laterza, Roma-Bari, 2013, 17: “È esatto che la legge in sé non vale nulla, se non c’è in coloro a cui si indirizza la volontà di adempierla”. Tanto basta a giustificare il senso di quel che si va scrivendo in queste pagine.

<sup>89</sup> L’intento rimane positivo, perché, ad es., nel campo della tutela della salute l’Italia ha dimostrato di saper fare miracoli. È d’obbligo non lasciar immiserire un tale patrimonio.

<sup>90</sup> Così, nella pregevole sintesi di S. CASSESE, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Donzelli, Roma, 1998, 19. Del medesimo v., altresì, *L’Italia: una società senza Stato?*, il Mulino, Bologna, 2011; ID., *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, il Mulino, Bologna, 2014, nonché AA.VV., *Lezioni sul meridionalismo*, a cura di S. Cassese, il Mulino, Bologna, 2016. V., inoltre, il densissimo volume di AA.VV., *Vent’anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell’Italia tra due secoli*, a cura di S. Sicardi, M. Cavino e L. Imarisio, il Mulino, Bologna, 2015.

dei modi di pensare e di agire<sup>91</sup>.

Tuttavia, l'impulso per invertire la rotta – nella convinzione che lo Stato sociale di diritto è la versione più felice e civile dello Stato costituzionale contemporaneo, alla edificazione del quale hanno concorso moltitudini di persone al prezzo di sacrifici enormi – viene non solo dalla presa d'atto di quel che si è qui accennato, che riguarda i *costumi*, ma anche dal *diritto positivo*, che è tale sia se precettivo sia se programmatico. Sul piano sovranazionale, non lascia alcun dubbio questo limpido, solare enunciato, che coincide con l'art. 29, 1°co., della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948: "Ogni individuo ha dei doveri verso la comunità, nella quale soltanto è possibile il libero e pieno sviluppo della sua personalità". Significa che la solitudine non paga e che il destino dell'uomo è vivere insieme: convivere. Per questo, l'art. 2 Cost. afferma – questo testo va riletto – che "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale"<sup>92</sup>. E l'art. 4, 2°co., Cost. aggiunge che "Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società"<sup>93</sup>.

La parola *dovere* non è molto diffusa, come è noto. Ciò corrisponde a idee generali, diffuse tra le persone e nell'ambito delle istituzioni. Certo, non mancano – anzi, sono i più – coloro che vivono con dignità l'essere parte di un insieme denominato *Repubblica*. Ma sono ancora troppo numerosi coloro che si ispirano al più miserabile *egoismo*: il quale, se non temperato da uno sforzo collettivo, finirà per ridare voce all'hobbesiano *Homo homini lupus*.

---

<sup>91</sup> V., da ultimo, G. MELIS, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, il Mulino, Bologna, 2018, recensito da S. Cassese, *Il compromesso storico del Duce*, in *Corriere della Sera*, 13 gennaio 2018, 44.

<sup>92</sup> Per utili chiarimenti v., ad es., E. ROSSI, *Art.2*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, cit., 38 ss.

<sup>93</sup> V., tra i tanti, A. CARIOLA, *Art.4*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, cit., 114ss. V. *sub II*, 3.

## 8. *Interesse individuale, interesse pubblico e bene comune*

Ciò di cui abbiamo bisogno e di cui una società politicamente organizzata necessita è il conferimento di energie personali e di risorse da destinare alle istituzioni. Quel che segue è banale, ma risulta sistematicamente disatteso, anche a motivo di ciò che si ricorderà – perché è a tutti noto – tra breve<sup>94</sup>.

Nulla da dire a proposito del diritto, che ciascuno ha, di ricercare quel che più gli aggrada. *De gustibus non disputandum est*. Eppure, già le leggi civili si preoccupano di fissare alcuni paletti: ad esempio, di proibire gli atti emulativi, “che sono appunto quelli con i quali il proprietario verrebbe ad abusare del potere riconosciuto dalla legge, danneggiando altri senza un proprio vantaggio”<sup>95</sup>. Per non dire del patto leonino: “È nullo il patto con il quale uno o più soci sono esclusi da ogni partecipazione agli utili o alle perdite”<sup>96</sup>. La norma giuridica ha di mira un equilibrio, quando essa rappresenta il frutto di una scelta sapiente, destinata a tutelare esigenze di giustizia.

Tuttavia, quando il cittadino viene a contatto con il potere, deve misurarsi con quest’ultimo ed il potere – qui inteso in una accezione positiva – deve tenere conto dell’interesse della collettività. Questo, in linea teorica, nelle migliori delle ipotesi. Il potere, però, concretamente, segue proprie regole e ha come suo principale obiettivo la conservazione di sé: come è quotidianamente confermato dalla pura e semplice osservazione dei fatti, a prescindere da ciò che insegnano i grandi maestri della scienza politica<sup>97</sup>. Del resto, questo è conforme all’animo umano, di cui ci si deve occupare realisticamente. Sicché, in quest’ottica, si fatica a non riconoscere il fondamento nei fatti di un limpido assunto di un illustre giuspubblicista: “La definizione giuridica dell’amministrazione, valida per qualsiasi amministrazione pubblica, la riduzione dell’attività amministrativa a provvedimenti, pieni allo stesso tempo di autorità e di

---

<sup>94</sup> V., in particolare, *sub* 9 e 11.

<sup>95</sup> Chiosa A. TRABUCCHI, *Istituzioni di diritto civile*, Cedam, Padova, 2001, 452, a commento dell’art. 833 del Codice civile.

<sup>96</sup> Dispone l’art. 2265 del Codice civile.

<sup>97</sup> Il rinvio a N. MACHIAVELLI, *Il Principe*, versione in italiano moderno, a cura di P. Melograni, Bur, Milano, 1996, è d’obbligo.

garanzia, la negazione di diritti di fronte ai provvedimenti, il pareggiamento di qualsiasi pretesa nella figura dell'interesse legittimo hanno suffragato se non determinato l'unità amministrativa, negatrice di per se stessa di ogni amministrazione particolare che non vi rientrasse. E l'appartenenza a questa unità amministrativa era controllata per intero dallo stato, dagli organi politici e dalla burocrazia dello stato"<sup>98</sup>.

Quanto all'Italia, la situazione giuridica soggettiva dell'*interesse legittimo*, molto probabilmente, ha concorso nel pregiudicare la qualità dei rapporti tra cittadino e sistema di potere, dal momento che esso ha cristallizzato nel tempo una situazione di perenne subordinazione dell'interesse del singolo all'interesse pubblico, individuato e definito, di volta in volta, dalla pubblica amministrazione secondo le regole formali del diritto amministrativo<sup>99</sup>. Tutto ciò, con logiche ed intenti non sempre trasparenti e neppure censurabili dinanzi al giudice amministrativo, come dimostrano le vicende che hanno condotto alla pronuncia, da parte delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, della sent. n. 500/1999, dettata – ebbe a scrivere quel giudice – dalle “più elementari esigenze di giustizia”<sup>100</sup>.

L'ingiustizia stava – come spesso sta – in un immotivato privilegio, che il cittadino non comprende e di cui, comunque, non è persuaso: il che accade quando il bilanciamento tra le rispettive pretese appare non ragionevole e destinato, verosimilmente, a favorire qualcuno a discapito di qualche altro. Con la conseguenza, che l'interesse legittimo<sup>101</sup> costituisce, tuttora, un ostacolo nelle relazioni in esame e preclude quel che la legge, in ogni caso, auspica e consente: la partecipazione del

---

<sup>98</sup> G. BERTI, *Art.5*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli – Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, 283. Poco oltre, osserva: “Non c'è dovere di solidarietà sociale cui non corrisponda una responsabilità politica individuale”.

<sup>99</sup> È quel che si ricava leggendo, ad es., G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo. I Principi generali*, Giuffrè, Milano, 1958; M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1988; S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, Milano, 1991, nonché L. MANNORI - B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari, 2001.

<sup>100</sup> La si può leggere in *Giorn. dir. amm.*, n.9/1999, 832ss.

<sup>101</sup> Nonostante tante discussioni e tanti ripensamenti: v., ad es., AA.VV., *Colloquio sull'interesse legittimo*, Atti del Convegno in memoria di Umberto Pototschnig, Milano, 19 aprile 2013, Jovene, Napoli, 2014.

cittadino all'attività della pubblica amministrazione, accompagnata da una intensa percezione di ciò che è il vincolo istituzionale.

In una visione prospettica, che mette insieme governanti e governati, secondo quel che il Costituente è parso desiderare, si deve ammettere che l'espressione più idonea, pietra angolare dell'edificio dello Stato sociale, è la seguente: bisogna perseguire il *bene comune*, che “È il bene di quel ‘noi-tutti’, formato da individui, famiglie e gruppi intermedi che si uniscono in comunità sociale. Non è un bene ricercato per sé stesso, ma per le persone che fanno parte della comunità sociale e che solo in essa possono realmente e più efficacemente conseguire il loro bene. Volere il *bene comune* e adoperarsi per esso è *esigenza di giustizia e di carità*”<sup>102</sup>.

Rimossi ogni ideologia e ogni credo, religioso o laico che sia, è quel che rimane.

## 9. *Il concorso alle spese pubbliche*

Uno degli errori, psicologicamente più gravi, è quello di continuare a ritenere – e a insegnare – che le prestazioni patrimoniali imposte sono il riflesso di un “dominio eminente”. Si precisa, al riguardo, che “sui giuristi italiani ha operato l'influenza della dottrina tedesca del diritto pubblico, che, tra le varie entrate pubbliche caratterizzava il tributo quale espressione di sovranità”<sup>103</sup>. La conclusione è: “l'essere il tributo un'entrata ‘coattiva’, o ‘autoritativa’, ossia un'entrata la cui obbligatorietà è ‘imposta’ con un atto di autorità, senza che vi concorra la volontà dell'obbligato”<sup>104</sup>.

Queste affermazioni – non c'è dubbio – si spiegano agevolmente e non debbono neppure sorprendere se si considera che cosa è uno Stato e di quanto rilevanti debbono essere le risorse di cui deve disporre per fronteggiare la domanda di beni, prestazioni e

---

<sup>102</sup> BENEDETTO XVI, *Caritas in Veritate*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2009, 9. È un discorso che ha a che fare con la “nostra casa comune”, di cui si occupa papa FRANCESCO, *Laudato si*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2015, 41.

<sup>103</sup> F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario. I. Parte generale*, Utet, Torino, 1992, 4.

<sup>104</sup> F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario*, cit., 4.

servizi<sup>105</sup>. Oltretutto, ormai è noto a tutti che non c'è diritto che non abbia un costo, sicché è scontato concludere che “la libertà dipende dalle tasse”<sup>106</sup>. Tuttavia, c'è modo e modo nell'acquisirle e, poi, dipende dall'uso che se ne fa. Per cui, è del tutto naturale che un'amministrazione pubblica inefficiente – che non adempie, sistematicamente, a quanto stabilito, in linea di principio, dall'art.1, 1°co., della legge n. 241/1990 – dissipi enormi risorse, incidendo così, negativamente, sulla *causa impositionis*.

Vale la pena di ricordare, allora, che il problema del consenso all'imposta, ha rappresentato, storicamente e istituzionalmente parlando, uno dei capisaldi delle Carte storiche dei diritti<sup>107</sup> e che il grido *No taxation without representation* sta alla base della guerra di indipendenza degli Stati Uniti d'America<sup>108</sup>. Il consenso del singolo si è tramutato nella riserva relativa di legge – per quanto ci riguarda, è l'art. 23 Cost., che dispone<sup>109</sup> –, surrogato dalla rappresentanza politica che decide.

È in questo contesto che si colloca la questione – vitale – dell'attuazione dell'art. 53, 1°co., Cost., ai sensi del quale “Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva”. Qui, non rileva tanto la sua nozione, ampiamente discussa in dottrina e in giurisprudenza<sup>110</sup>, quanto l'insieme delle circostanze, che incidono negativamente sulla fedeltà fiscale, che, con realismo si può

---

<sup>105</sup> Tra l'altro, v. J. O'CONNOR, *La crisi fiscale dello Stato*, Einaudi, Torino, 1979. V. sub. III, 4.

<sup>106</sup> S. HOLMES - C. R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, il Mulino, Bologna, 2000. V. sub III.

<sup>107</sup> V., relativamente ad esse, P. COSTANZO, *Testi normativi per lo studio del diritto costituzionale italiano ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, 1083 ss.

<sup>108</sup> A. CATTARIN, *Dalla servitù alla sovranità. No taxation without representation*, Jovene, Napoli, 2009.

<sup>109</sup> “Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”: v. A. FEDELE, *Art.23*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1978, 21 ss.

<sup>110</sup> Per adeguati chiarimenti e riferimenti v., ad es., P. BORIA, *Art.53*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, cit., 1055 ss. V., inoltre, G. FALSITTA, *Il principio della capacità contributiva nel suo svolgimento storico prima e dopo la Costituzione repubblicana*, Giuffrè, Milano, 2014. Soprattutto, F. MOSCHETTI, *Il principio della capacità contributiva*, Cedam, Padova, 1973.



definire, invece, infedeltà fiscale<sup>111</sup>. Esistono ragioni che, se non la giustificano, la spiegano. Da un lato, “Una parte dell’opinione pubblica sembra convinta del fatto che l’Italia si divida da sempre nel popolo dei vessati, approssimativamente coincidente con i lavoratori dipendenti e i pensionati, e in quello dei furbi, di solito identificati con commercianti e lavoratori autonomi senza scrupoli”<sup>112</sup>. D’altro lato, “Un secondo atteggiamento è riassumibile dall’idea che ‘in fondo in fondo tutti siamo un po’ evasori’, che l’evasione sia una caratteristica intrinseca del nostro paese, della nostra storia e cultura, e che, tutto sommato, sia giustificata o giustificabile dall’alto livello di tassazione, dalla scarsa efficienza della pubblica amministrazione e dagli sprechi nella spesa pubblica”<sup>113</sup>.

La molteplicità dei punti di vista e le ragioni sottostanti convincono di un fatto, almeno: che la questione è articolata e complessa; che non c’è soluzione che sia priva di criticità; che, in ogni caso, va affrontata seriamente, al fine, se non di risolverla, quanto meno di attenuarne le storture che generano disparità inaccettabili. È indispensabile, pertanto, che la *giustizia fiscale* sia messa all’ordine del giorno con intenti seri. Si tratta di verificare, ad esempio, se ha ragione chi si esprime così: “Tutti si riempiono la bocca con il rilancio del Paese, ma poi nessuno fa la mossa decisiva: abbassare la pressione fiscale su chi produce ricchezza”<sup>114</sup>. Oppure, se ha ragione chi sostiene che “Non c’è italiano che non pensi di essere in credito con la Stato, perché ritiene di pagare più tasse di quanto riceva in servizi. Ma non è così per la maggior parte di noi. In realtà chi predica a favore di una riduzione delle tasse e della spesa pubblica, di fatto predica a favore di una sperequazione dei redditi che avvantaggia le classi più ricche. Vivere in un paese che fornisce buoni servizi è meglio che vivere in un paese dove si pagano

---

<sup>111</sup> AA. VV., *Evasione fiscale e “tax compliance”*, a cura di A. Gentile e S. Giannini, il Mulino, Bologna, 2012.

<sup>112</sup> A. SANTORO, *L’evasione fiscale. Quanto, come e perché*, il Mulino, Bologna, 2010, 9. V., inoltre, R. IPPOLITO, *Evasori. Chi come quanto. L’inchiesta sull’evasione fiscale*, Bompiani, Milano, 2008, e G. BORTOLUSSI, *Evasori d’Italia. La cura per sconfiggere il male del nostro Paese*, Sperling & Kupfer, Milano, 2012.

<sup>113</sup> A. SANTORO, *L’evasione fiscale*, cit., 9.

<sup>114</sup> È l’opinione di L. RICOLFI, *La Repubblica delle tasse. Perché l’Italia non cresce più*, Rizzoli, Milano, 2011.

poche tasse”<sup>115</sup>.

Quando i ragionamenti si fanno seri, non c’è mai disaccordo: c’è confronto dialettico. Uno sguardo a quel che accade consente di registrare, idealmente, alcuni dati. Il livello del prelievo fiscale, se riferito al contribuente onesto, è di vaste proporzioni, come rivelano le classifiche internazionali; e ciò incide sulla competitività delle imprese che operano sui mercati internazionali<sup>116</sup>. Una recente inchiesta – ma soltanto l’ultima di numerose altre – ha confermato che “Dal 2008 i governi italiani hanno ridotto le tasse sui profitti delle imprese e sui redditi finanziari. Mentre sono aumentate quelle sul lavoro. I numeri di un sistema iniquo”<sup>117</sup>. Infine – senza alcun intento di completezza –, lo Stato, dopo aver approvato la legge 27 luglio 2000, n. 212 – recante *Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente* –, che si segnala per l’alto grado di civiltà degli enunciati di principio affermati<sup>118</sup>, incentrati sull’idea di contribuente *partner*<sup>119</sup>, li ha sistematicamente disattesi in sede di regolazione delle singole imposte.

In realtà, eccessi fiscali, da un lato, e infedeltà, dall’altro, sono concause di un fenomeno caratterizzato da una sostanziale ingiustizia<sup>120</sup>: la quale spiega perché “il contribuente italiano paga bestemmiando lo Stato; non ha coscienza di esercitare, pagando, una vera e propria funzione sovrana. L’imposta gli è *imposta*”<sup>121</sup>. È un dato, a consuntivo, che impone di ritenere obbligato il percorso volto a determinare, attraverso

---

<sup>115</sup> I. CIPOLLETTA, “*In Italia paghiamo troppe tasse*”. *Falso!*, Laterza, Roma-Bari, 2014.

<sup>116</sup> G. BERGONZINI, *I limiti costituzionali quantitativi dell’imposizione fiscale*, voll. 1 e 2, Jovene, Napoli, 2011.

<sup>117</sup> A. FAIETA - L. PIANA, *Il fisco è amico ma solo dei ricchi*, in *L’Espresso*, 7 gennaio 2018, 44 ss. Espressioni significative: “Lo Stato e noi”; “Il boom dell’Irpef e delle addizionali”. A ciò si aggiunga che la manovra di fine anno 2017 ha aumentato i prelievi sui consumi, a danno degli svantaggiati, secondo prassi collaudate.

<sup>118</sup> AA.VV., *Commentario breve alle leggi tributarie*, tomo I, a cura di G. Falsitta, Cedam, Padova, 2011, 461 ss.

<sup>119</sup> G. TIEGHI, *Fiscalità e diritti nello Stato costituzionale contemporaneo. Il contribuente partner*, Jovene, Napoli, 2012.

<sup>120</sup> G. FALSITTA, *Per un fisco “civile”. Casi, critiche e proposte*, Giuffrè, Milano, 1996; ID., *Giustizia tributaria e tirannia fiscale*, Giuffrè, Milano, 2008.

<sup>121</sup> Come scrive – con accenti di stupefacente attualità – P. GOBETTI, *La rivoluzione liberale. Saggio sulla lotta politica in Italia*, Einaudi, Torino, 1974, 159.

le buone leggi, un'inversione di tendenza, essenziale – come si è visto – per la forma di Stato scelta e voluta dal Costituente. Scelta, che avrebbe dovuto orientare il legislatore verso direttrici, in grado di assicurare trasparenza nel prelievo, dando uno spazio non insignificante ai tributi di scopo e riducendo l'area della fiscalità generale inanimata, che esclude il cittadino contribuente da qualsiasi possibilità di controllo sulla destinazione delle risorse.

Da questo punto di vista, conta quel che si fa, non chi si è. Così, sarà inevitabile riconsiderare il ruolo dei non cittadini, la cui condizione formale finirà per apparire irrilevante, di fronte alla loro operosità e all'apporto concreto – anche in termini di risorse – dato al Paese. È – proprio a motivo di quel che si è affermato – una questione di giustizia, e come tale andrà trattata e risolta.

#### **10. La spesa pubblica e la sua razionalizzazione**

Come si è appena accennato, una delle ragioni che favoriscono la slealtà fiscale è fatta risalire alla cattiva qualità della spesa pubblica. L'art. 53 Cost., del resto, pone un nesso inscindibile tra concorso alle spese e capacità contributiva. Il che non ha nulla a che fare con la circostanza che una cosa è il diritto tributario, altra è la contabilità dello Stato e degli enti pubblici<sup>122</sup>. La relazione assume, in primo luogo, un carattere psicologico e, come tale va presa in considerazione, se si vuole porre rimedio alla disaffezione istituzionale dei *cives*<sup>123</sup>. Costoro, debbono essere convinti che la Costituzione non è un pezzo di carta, non è soltanto un complesso di regole che

---

<sup>122</sup> V., ancora G. FALSITTA, *Manuale di diritto tributario*, cit., 3 ss.

<sup>123</sup> È il caso di ricordare che la percentuale di quanti non votano ormai eccede quel che potrebbe essere fisiologico. Da qui, l'esortazione al voto – essenza della democrazia –, di cui si è fatto interprete il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella: v., infatti, M. BREDA, “*I cittadini non restino a guardare*”, in *Corriere della Sera*, 18 gennaio 2018, 2.

circoscrivono – limitandolo – il potere, ma è un “patto reciprocamente obbligante”, piuttosto che il prodotto di una “dottrina dello Stato”<sup>124</sup>.

A ben vedere, i residui di dottrine generali del diritto pubblico, impastate di autoritarismo e di imperatività<sup>125</sup>, hanno avuto il loro peso nell’allontanare il cittadino dalle istituzioni. Da questo punto di vista, il diritto amministrativo, con i suoi perduranti formalismi, che rendono greve l’azione sia dell’ente pubblico sia del soggetto privato, rappresenta una ipoteca negativa sul presente e sul futuro. Ne è prova inconfutabile l’arcinoto adagio sui *costi della burocrazia*, che non è un male in sé, ma per quel che determina a carico della collettività, quando eccede nel generare inefficienze e, per questo, costi. Eppure, sempre nella Costituzione, sono posti i principi di buon andamento e di imparzialità (art. 97, 2°co.), ai quali la legge costituzionale n. 1/2012 ha anteposto un nuovo comma, secondo cui “Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, assicurano l’equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico”.

A ragione, il *debito pubblico* è ritenuto una sorta di spada di Damocle che incombe su chiunque, ma, in particolare, sulle giovani generazioni. È anche per questo che la sua consistenza e le relative dinamiche debbono essere oggetto – finalmente – di una rigorosa attenzione, perché in gioco c’è il futuro. Lo smaltimento di questo formidabile “arretrato” concerne individui, famiglie, imprese ed enti pubblici territoriali: senza scampo. In gioco vengono sia le entrate, sia le spese. Ma – come è noto e si è accennato – il livello del prelievo tributario è, talora, addirittura espropriativo: sicché, è impensabile una sua eventuale lievitazione verso l’alto. Perciò, è un luogo comune concludere che è necessario operare sul versante delle spese. Tuttavia, le spese sono, in estrema sintesi, di mero funzionamento oppure in conto capitale: le prime da ridurre, le seconde da incrementare, perché sono destinate ad alimentare

---

<sup>124</sup> L’espressione è tratta da F. BARBAGALLO, *Da Crispi a Giolitti. Lo Stato, la politica, i conflitti sociali*, in AA.VV., *Storia d’Italia*, vol.5, a cura di G. Sabbatucci e V. Vidotto, Laterza, Roma-Bari, 2010, 6.

<sup>125</sup> V., ad es., AA.VV., *Il diritto pubblico nella seconda metà del XX secolo*, a cura di S. Cassese, Giuffrè, Milano, 2002, nonché P. SCHIERA, *Profili di storia costituzionale*, voll. I e II, Morcelliana, Brescia, 2012, dedicati, rispettivamente, a “Dottrina politica e istituzioni” e a “Potere e legittimità”.

positivamente i processi economici, a produrre ricchezza, ad ampliare il numero dei fattori che generano capacità contributiva.

A che punto siamo? Si può sperare in un successo, che consenta di recuperare risorse per le tutele accordate dallo Stato sociale, dal momento che non è verosimile pensare che la soluzione del problema risieda, essenzialmente, in una diversa allocazione delle risorse?

Da tempo, si ragiona in termini di *spending review*. “Con specifico riferimento alla Pubblica amministrazione statale si intende, con questa dicitura, l’analisi dettagliata dei diversi capitoli di spesa dello Stato, finalizzata ad accertare gli sprechi di denaro pubblico da eliminare. Di più, si tratta di migliorare, grazie all’analisi sistematica e alla valutazione delle strutture organizzative e delle procedure decisionali, l’efficienza e l’efficacia della spesa pubblica. Ulteriore scopo è quello di intervenire sui meccanismi di generazione della spesa e di focalizzare le priorità definendone i costi”<sup>126</sup>.

In concreto, però, i risultati sono stati deludenti. Valga un esempio, proposto da chi – Roberto Perotti – si è occupato istituzionalmente di questo ingrato compito. “È vero [...] che, inspiegabilmente, i ministri non parlamentari sono pagati poco. Ma il punto è che i privilegi della classe dirigente sono di gran lunga più vasti e variegati [...] Quando li si consideri tutti in modo sistematico, ciò che è stato fatto finora appare chiaramente in tutta la sua pochezza. Per comprenderlo, bisogna raccogliere dati e analizzarli. Ma neanche questo basta: una volta appurato che un certo dirigente guadagna esattamente una certa cifra, possiamo continuare a disquisire all’infinito se è troppo o troppo poco. L’unico modo per farsi un’idea è ‘confrontare’ con altri paesi simili a noi, con amministrazioni pubbliche ragionevolmente efficienti”<sup>127</sup>.

È un utile spunto, cui se ne può aggiungere un altro: “Queste cifre” – osserva Carlo Cottarelli<sup>128</sup> – “ci dicono anche che non è vero che a pagare siano state sempre e

---

<sup>126</sup> L. HINNA - M. MARCANTONI, *Spending Review. È possibile tagliare la spesa pubblica senza farsi male?*, Donzelli, Roma, 2012, 10.

<sup>127</sup> R. PEROTTI, *Status quo. Perché in Italia è così difficile cambiare le cose (e come cominciarla a farlo)*, Feltrinelli, Milano, 2016, 41.

<sup>128</sup> “Queste cifre ci dicono che la spesa pubblica in Italia si può ridurre. Tenendo conto dell’aumento per le pensioni, la spesa sanitaria è cresciuta dal 2009 di solo 4 miliardi (o dello 0,5 per

solo pensioni e sanità – altra leggenda metropolitana in cui spesso mi sono imbattuto nel mio lavoro di commissario. Anzi, come abbiamo visto, tutte le voci di spesa sono state tagliate in modo significativo in termini nominali, tranne la spesa previdenziale (che è aumentata considerevolmente) e quella sanitaria (che è scesa solo di poco)”<sup>129</sup>.

Bisogna essere sinceri. Il problema esiste, ma è difficile concordare sui dati e sul rispettivo significato. Dipende! Poi, non di rado difettano riscontri puntuali, che abbiano ad oggetto le condizioni, complessive e particolari, in cui si trovano una persona, il nucleo familiare, gli anziani, i giovani e via dicendo. Quanto a questi ultimi, le indagini più accurate non mancano, ma pare certo che l’attenzione del binomio Governo-Parlamento – e, pure, della Corte costituzionale – si concentra, di preferenza, su chi è già inserito nel mondo del lavoro. Per molti aspetti, è anche comprensibile, perché chi non lavora appartiene a una sorta di aggregato anonimo: adespota, che non esprime alcuna soggettività. Ma questo è un inganno.

È un inganno, perché la sorte del Paese è legata al debito pubblico<sup>130</sup>. Lo è, anche quando si ragiona con “Calma e sangue freddo”. Stato d’animo che consente di proseguire così: “Non impressionatevi troppo se l’Italia ha un debito superiore al 130 per cento del Pil. Le ‘soglie di preoccupazione’ del Fondo (monetario internazionale) sono piuttosto approssimative e, soprattutto per i paesi avanzati, hanno una base statistica molto limitata. Inoltre [...] ci sono fattori da considerare per valutare i rischi derivati da un certo rapporto tra debito e Pil. Ma, se un debito pubblico elevato non è una condizione sufficiente per una crisi, è almeno una condizione necessaria. E certo il

---

cento). Ma in termini di potere d'acquisto (cioè al netto dell'inflazione) si è ridotta di oltre il 10 per cento”: C. COTTARELLI, *La lista della spesa. La verità sulla spesa pubblica italiana e su come si può tagliare*, Feltrinelli, Milano, 2015, 18.

<sup>129</sup> C.COTTARELLI, *La lista della spesa*, cit., 18, precisa ancora: “Naturalmente non è che i pensionati siano diventati ricchi, ma sono stati relativamente protetti dai tagli ed è anche aumentato il numero delle pensioni e delle altre prestazioni previdenziali [...]. E non è vero che a pagare siano stati di più i comuni, come spesso sostenuto dall’Anci (l’associazione dei comuni d’Italia), per lo meno non in termini di spesa, che si è ridotta un po' meno di quella delle amministrazioni centrali (a parte gli enti previdenziali). Anche qui la frase ‘abbiamo già dato’ è stata un po' abusata”.

<sup>130</sup> I. MUSU, *Il debito pubblico. Quando lo Stato rischia l'insolvenza*, il Mulino, Bologna, 2012.

debito pubblico italiano sta a un livello che ci lascia esposti a rischi non indifferenti, se non nell'immediato, almeno nel medio periodo"<sup>131</sup>.

L'inciso "rischi non indifferenti" ricolloca al centro dell'attenzione, e – istituzionalmente parlando – nell'agenda di un qualunque Governo, questo, che è stato definito "il macigno". I distinguo si dissolvono ed il problema di una sua progressiva riduzione rimane intatto, destinato a gravare sulle manovre finanziarie che si susseguono l'una all'altra. E si deve notare – se si considera, ad esempio, la tutela della salute – che sarà anche vero che le riduzioni della relativa spesa non sono state cospicue, ma è vero che la *crescente povertà*<sup>132</sup> ha indotto molti a non avvalersi delle cure mediche: la spesa farmaceutica ottiene benefici nell'immediato, ma la spesa sanitaria per cure non differibili è destinata ad aumentare nel medio e nel lungo periodo. Verosimilmente.

Si tratta di discorsi che rimangono confinati sul piano economico-finanziario. Se si riformulano, avendo ben presente la tavola di valori contenuta nella Costituzione, allora le *implicazioni ordinamentali* assumono, necessariamente, altri e più complessi significati. Quel che più conta, chiariscono che non sono sufficienti le determinazioni legislative ed amministrative: occorre un concorrente, significativo apporto dei *cittadini*, convinti dei propri *doveri costituzionali*. Ed è in questo contesto che andrà seriamente valutata la posizione dei non cittadini, in regola con il dovere posto dall'art. 53 Cost., destinato a divenire il riferimento essenziale di qualunque discorso, che intenda realisticamente misurarsi con lo Stato sociale ed il suo avvenire.

## 11. La reciprocità nella fruizione dei diritti

Serve *reciprocità*. È una parola chiara, ragionevole, comprensibile da chiunque. In linea teorica, però, perché, concretamente, il discorso cambia. Eppure, il dettato

---

<sup>131</sup> C. COTTARELLI, *Il macigno. Perché il debito pubblico ci schiaccia e come si fa a liberarsene*, Feltrinelli, Milano, 2016, 38.

<sup>132</sup> Di questa non parlano i tecnici della *spending review*.

normativo non lascia dubbi in proposito: come si è accennato<sup>133</sup>, perché è limpido il dettato costituzionale che fissa i caratteri dello Stato sociale<sup>134</sup>. Ovviamente, ci si deve con serietà chiedere se abbia ancora un senso e, ove la risposta sia positiva, se lo ha quello originario oppure quello, che si potrebbe ritenere qualitativamente diverso, attuale. In ogni caso, quel che molti credono difetti è la *coesione sociale*: che è l'equivalente di una dose massiccia di insensibilità nei confronti di ciò che stabiliscono – in linea di principio – gli artt. 2 e 3 Cost., in tema di solidarietà e di eguaglianza.

Per orientarsi, è opportuno prestare attenzione a quel che si dice e si scrive, in presa diretta, perché la velocità con cui le relazioni di carattere politico, culturale, economico e sociale mutano rende obsoleto, nel breve periodo, un mondo di certezze<sup>135</sup>. Da tutto questo, il giurista non può prescindere, se il suo approccio è finalizzato quanto meno a chiarire quali sono i termini di un problema. In questo contesto, equivale a chiedersi quale sarà il destino dello Stato sociale, se si è convinti che è una forma di Stato in grado di assicurare, il più a lungo possibile, la vita di un ordinamento coerente con valori che rendono nobile la persona<sup>136</sup>.

Le posizioni possono essere oggettivamente antitetiche, perché generate da diversi, addirittura inconciliabili presupposti. C'è chi – l'economista non umanista – esordisce rilevando che “Il *Fiscal compact* sembra essere diventato il nemico principale di quasi tutte le forze politiche. Ma è un errore”, si sostiene<sup>137</sup>. E c'è chi ragiona

---

<sup>133</sup> V. sub 7.

<sup>134</sup> V. sub 3.

<sup>135</sup> Esempari, quanto a inaffidabilità, i discorsi degli economisti, da quando hanno invertito il rapporto realtà-numeri.

<sup>136</sup> Certo, ci si deve interrogare, nel contempo, sui destinatari delle tutele: se lo sia la persona in sé e per sé oppure la persona di un dato territorio, in un tempo in cui sono in atto migrazioni bibliche inarrestabili talora in apparenza arrestate.

<sup>137</sup> A. ALESINA - F. GIAVAZZI, *Il rigore non è un freno*, in *Corriere della Sera*, 19 gennaio 2018, 1, i quali proseguono così: “Non è vero. È grazie alla prudenza fiscale seguita quando l'economia va bene che, nel momento in cui arriva una recessione, si possono usare tasse e spese per attenuarne gli effetti sulle famiglie”. E spiegano che “è fatto di tre regole: 1) il deficit pubblico deve non essere superiore a mezzo punto di Prodotto interno lordo (con una clausola che consente deficit più alti durante una recessione); 2) l'impegno per i Paesi con un debito pubblico superiore al 60% del Pil, di ridurre ogni anno l'eccedenza di un ventesimo, che per l'Italia significa ridurre il debito ogni anno di tre punti e mezzo



altrimenti: “in fondo, questa società che risponde con istituti rigidi a una modernità così liquida produce Paesi che non sono né per vecchi, né per giovani. In questo momento ci sono ragazzi senza lavoro e anziani che si sentono inutili”<sup>138</sup>: bisogna “ragionare in termini strategici e non ragionieristici”<sup>139</sup>. È necessario non scordare quel che la Legge fondamentale prescrive e con quali modalità lessicali. Alcune, tra le espressioni già ricordate<sup>140</sup>, sono: famiglia, maternità, infanzia, gioventù (art. 31); individuo, collettività, indigenti, persona umana (art. 32); lavoratore, esistenza libera e dignitosa (art. 36); donna lavoratrice, funzione familiare (art. 37); cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere, infortunio-malattia-invalidità e vecchiaia – disoccupazione involontaria, inabili e minorati (art. 38).

Tutti costoro, a motivo delle loro condizioni, debbono poter beneficiare di ciò che prescrivono gli artt. 2 e 3 Cost., i quali presuppongono che vi sia uno scambio reciproco, nel segno dell’altruismo e della responsabilità.

Questi non sono discorsi condizionati da un’ideologia piuttosto che da un’altra, dal momento che traggono la loro linfa dalla Costituzione: che è quella che è e che si reputa imm modificabile nella sua Parte I, perché definisce la forma di regime della Repubblica. Se ne è disegnata l’effigie prima della crisi del 2007-2008, ma dopo la caduta del muro di Berlino del 1989. Già allora, si è sottolineato un fatto: che “la cittadinanza moderna”<sup>141</sup> “non è riuscita a conciliare ciò che essa stessa ha inteso e intende per uguaglianza e libertà, nella contemporanea esaltazione di individualismo e

---

del Pil. E infine il punto 3): l’impegno a mantenere il deficit al di sotto del tre per cento del Pil sempre, cioè senza tener conto di un eventuale ciclo economico negativo” (ivi, 1 e 24). V. *sub* III, 10 e 11.

<sup>138</sup> F. GRILLO, *Giovani, lavoro, pensioni. Servono tre cambiamenti*, in *Corriere della Sera*, 19 gennaio 2018, 24: “È un doppio spreco di talento e di esperienza. È urgente trovare un’altra strategia, che superi la logica di governi che si scambiano il cerino che sta bruciando la crescita potenziale di un Paese che ha nel capitale umano il proprio unico petrolio”.

<sup>139</sup> F. GRILLO, *Giovani, lavoro, pensioni*, cit., 24.

<sup>140</sup> V. *sub* 3.

<sup>141</sup> “quella – per intenderci – che si è sviluppata nell’arco di due secoli fra il 1789 (Rivoluzione francese) e il 1989 (caduta del comunismo in Europa, tanto per prendere due date significative)”: S. BELARDINELLI, *Stato sociale, benessere e vita buona*, in AA.VV., *Lo Stato sociale in Italia. Bilanci e prospettive*, a cura di P. Donati, Mondadori, Milano, 1999, 91.

solidarietà”<sup>142</sup>. Il risultato conseguito non è, forse, dei migliori, perché sono andati via via decomponendosi i corpi intermedi, che avevano fatto da ammortizzatori e facilitatori dei rapporti tra Stato e società civile, evitandone la progressiva divaricazione<sup>143</sup>. L’esito, cui pare si sia giunti, è quello di una non-conoscenza, che ha causato un preoccupante distacco tra le due parti, oggettivamente indispensabili non solo nell’ottica degli elementi costitutivi di un ordinamento a base territoriale.

Questo vale in generale, forse non proprio per il *welfare* italiano, per alcuni suoi ambiti, di cui si è scritto in termini senz’altro positivi, dati alla mano: “Il welfare plurale è già tra noi, non ha bisogno di grandi riforme, ma di puntuali interventi di fluidificazione che consentano ai suoi effetti benefici di dispiegarsi. La sanità ne è un esempio emblematico: buoni risultati emergono, infatti, nella prevenzione di tipo medico, dove l’azione istituzionale con programmi e screening vari si intreccia con la crescente responsabilità soggettiva dei cittadini che hanno alzato il tasso di partecipazione a iniziative ad alto impatto nel ridurre la domanda sanitaria nel lungo periodo. È uno degli esempi migliori di buona interazione tra pubblico e non pubblico, e lo schema è visibilmente riproducibile in altri contesti dove ci sono tutte le condizioni per farlo”<sup>144</sup>.

Se si presta una qualche attenzione a questo testo, ci si avvede che esso è articolato su una serie di parole e di espressioni, le quali confermano che è già in atto,

---

<sup>142</sup> Così, nel riferire il pensiero di Pierpaolo Donati, S. BELARDINELLI, *Stato sociale, benessere e vita buona*, cit., 91, che precisa: “in crisi è il rapporto tra Stato e società civile. Il gioco di autonomia-interferenza tra istituzioni dello Stato, mercato e tutta quella miriade di istituzioni sociali autonome, che vanno dalla famiglia ai partiti, dai sindacati alle associazioni degli industriali, dalla Chiesa (anche se si tratta di una istituzione sui generis che meriterebbe un discorso a parte) alle associazioni di volontariato e di tempo libero; questo gioco, in cui lo Stato tutela e promuove l’autonomia della ‘società civile’, ricevendo in cambio un forte senso dello Stato, non è più concepibile in termini dicotomici. Dobbiamo piuttosto ricominciare a guardare al corpo sociale nel suo insieme” (ivi, 92).

<sup>143</sup> Spunti per comprendere l’accaduto si possono acquisire leggendo, ad es., G. DE RITA - A. BONOMI, *Dialogo sull’Italia. L’eclissi della società di mezzo*, Feltrinelli, Milano, 2014.

<sup>144</sup> CENSIS, *Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2017*, cit., 207. Si rileva, poi, che “Il welfare contemporaneo deve essere in sintonia con valori e pratiche della soggettività matura del nostro tempo, che anche nei più recenti anni di crisi è stata probabilmente la risorsa più potente che la società italiana ha saputo mettere in campo” (ivi, 209).

nel settore della sanità, quel che si auspica per l'insieme degli ambiti, in cui opera lo Stato sociale. E "la crescente responsabilità soggettiva dei cittadini" – di cui si è detto poc'anzi – rappresenta la chiave di lettura di un'esperienza e la chiave di volta di un percorso ricostruttivo, che rifugge dalla solitudine dell'*io* per attestarsi sul *noi*<sup>145</sup>. Certo, rimangono scoperti non pochi altri settori: quello del lavoro, essenzialmente, strategico per il Paese. Lo si comprende scorrendo questo significativo frammento: "L'Inps ha i conti in rosso perché la riforma della previdenza è stata per anni terreno di caccia di partiti e sindacati in cerca di facili consensi, come l'ok alle *baby* pensioni. Gli ingiusti automatismi imposti dalla riforma Fornero sono frutto di un indirizzo dirigista autoritario, di un errore contabile grossolano. E le modifiche decise dai governi di centrodestra che avrebbero potuto riequilibrare il sistema sono state stravolte dalla sinistra. Ma la soluzione c'è: basterebbe far crescere il Pil"<sup>146</sup>.

Il corollario è evidente: il Pil cresce se si sostituiscono la scommessa e l'azzardo sull'impiego delle risorse finanziarie con l'economia reale, al centro della quale si collocano l'impresa e i relativi fattori di produzione. Oggi, l'impresa è una comunità e riesce a competere unicamente se vi è concordia e unità d'intenti. Del resto, Henry Ford ragionava così: "Mettersi insieme è un inizio, rimanere insieme è un progresso, lavorare insieme è un successo".

## 12. Alcuni corollari

Da simili premesse discendono alcuni corollari. In primo luogo, risulta riaffermato e potenziato il ruolo della *persona umana*. Essa va considerata in sé e per sé, senza distinzioni di sorta; senza dubbio, evitando di contrapporre il cittadino al non cittadino che da' il suo contributo per assicurare la sopravvivenza dello Stato sociale. È un aspetto della vita comunitaria, sul quale ci si deve soffermare. La persona non è la

---

<sup>145</sup> Pregevole, davvero, quel che ha scritto V. PAGLIA, *Sorella morte-la dignità del vivere e del morire*, Piemme, Milano, 2016; ID., *Il crollo del noi*, Laterza, Roma-Bari, 2017: un incitamento alla solidarietà, al plurale.

<sup>146</sup> F. FORTE, *Il grande imbroglio sulle pensioni*, Società Europea di Edizioni, Milano, 2018.

maschera della Roma antica e neppure l'individuo di illuministica memoria. Non è una astrazione. Non è, dunque, Tizio, Caio, Sempronio e via dicendo, ma un uomo o una donna nella loro concretezza ed inimitabile singolarità. Sono tali nel bene e nel male. Sono – come si è accennato – il termine di riferimento di un qualunque aggregato umano, che si possa definire sociale. Abitano non all'interno di un sistema di norme, ma in un'istituzione, che si fa ed è ordinamento<sup>147</sup>. È qui – al suo interno – che si dispiegano il ragionamento, la dialettica, il confronto. È qui che si realizza la *sussidiarietà orizzontale*, tra consociati, che – attuando l'art. 2 Cost. – riversano sul piano verticale, nel momento in cui divengono elementi costitutivi degli enti di cui si compone, ai sensi dell'art. 114, 1° co. Cost., la Repubblica.

L'insieme – non di monadi isolate, ma di persone, che hanno di mira il conferimento in comune di qualcosa di sé – dà forma alla *società*, all'interno della quale si attua il pluralismo. Esso presuppone ed implica autonomia nei comportamenti e libertà nelle scelte. Un tempo, le dottrine contrattualistiche tendevano a spiegare il fenomeno istituzionale attraverso il ricorso a un ipotetico contratto sociale, il quale contrabbandava la sicurezza a tutto discapito della libertà<sup>148</sup>. Ora, da tempo, non è più così, nel senso che si ragiona diversamente: a partire dalla Costituzione, come si è più volte ribadito, forse eccedendo. Oppure no, poiché essa non è un mito e non va mitizzata. Non è la più bella del mondo, anche perché corrisponderebbe pur sempre – questo giudizio – a una valutazione soggettiva, discutibile e, in definitiva, non importante. Irrilevante.

Ciò di cui si sente più bisogno<sup>149</sup> è il recupero di quella che Paolo Grossi definisce *nobiltà del diritto*. È il titolo che designa una ponderosa serie di scritti, dedicata a giuristi illustri: più precisamente, a dei pensatori che hanno lasciato una

---

<sup>147</sup> V. già S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1977. Quindi, P. GROSSI, *Il diritto tra potere e ordinamento*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005; ID., *Storicità del diritto*, Jovene, Napoli, 2006.

<sup>148</sup> F. GENTILE, *Filosofia del diritto. Le lezioni del quarantesimo anno raccolte da gli allievi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2017.

<sup>149</sup> Questa è l'esigenza di chi scrive.

traccia luminosa nell'esperienza giuridica, non sempre felice<sup>150</sup>. Di certo, la nobiltà non può essere negata al testo della Legge fondamentale, se è vero che un italianista di grande fama ha parlato di “eccezionalità linguistica della Costituzione rispetto alla frustrante illeggibilità del corpus legislativo italiano”<sup>151</sup>.

Va ripreso il contatto con la dottrina “classica”, più avvertita. Ad esempio, con il pensiero di Costantino Mortati, che fu Costituente, del quale si è predicata – e si continua a predicare – l'attualità: “Il motivo dell'attualità di Mortati sta, invero, nella sua natura di giurista poliedrico, pieno di interessi e di esperienze eccentriche rispetto a quelli della sua stessa generazione”<sup>152</sup>. Risiede, pure, in quel che ha affermato a proposito della persona, dello Stato e delle comunità intermedie: “Come tutti i beni della vita, l'armonia sociale è conquista da conseguire faticosamente con la partecipazione di tutti alla vita comune; ma questa partecipazione, per riuscire fruttuosa, dev'essere consapevole, e tale non sarebbe se l'uomo comune non fosse messo nelle condizioni di apprezzare le esigenze della vita collettiva, di educarsi ad essa”<sup>153</sup>.

Un discorso analogo si può fare – sempre in via esemplificativa – per Carlo Esposito, se non altro per quel che si è scritto di lui, a prescindere dalle tesi sostenute in tema di fonti: quel che ha elaborato rappresenta “un momento della lotta per il diritto, che ciascuno di noi – poco importa con quale grado di soggettiva consapevolezza – intraprende quando avanza ed argomenta questa o quella idea, questa o quella soluzione interpretativa dell'ordinamento vigente”<sup>154</sup>.

---

<sup>150</sup> P. GROSSI, *Nobiltà del diritto. Profili di giuristi*, voll. I e II, Giuffrè, Milano, 2008 e 2014.

<sup>151</sup> T. DE MAURO, *Il linguaggio della Costituzione*, che introduce la *Costituzione della Repubblica italiana (1947)*, Utet, Torino, 2006, XXV.

<sup>152</sup> F. LANCHESTER, *Introduzione ad AA.VV., Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1989, 5.

<sup>153</sup> È un brano ripreso da G. ZAGREBELSKY, *Il metodo di Mortati*, in AA.VV., *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, cit., 75.

<sup>154</sup> L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, in AA.VV., *Il pensiero costituzionalistico di Carlo Esposito*, Giuffrè, Milano, 1993, 48.

### 13. *Nella crisi, oltre la crisi*

Pretendere di offrire soluzioni a problemi così complessi sarebbe, più che presuntuoso, stolto. Quel che si è voluto indicare fin qui è soltanto un percorso, che consiste nel dare voce a ciò che è normativamente essenziale: alla *Costituzione*, attribuendo ad essa un valore e una forza, non solo giuridica, che si possono avvicinare al sentimento di un qualunque cittadino degli Stati Uniti, il quale è alle prese, pure lui, con le vicende e i problemi del *Welfare State*<sup>155</sup>. La lezione che si può trarre da quell'esperienza, considerata con riferimento alla tutela della salute, ci ha mostrato quanto prolungato e intenso sia stato il dibattito incentrato sulla riforma sanitaria proposta da Barack Obama, quante divisioni abbia generato tra i politici e i cittadini, qual è stato il responso della Corte suprema federale: la quale ha valorizzato, ad un tempo, i principi che identificano ruolo e funzioni dello Stato federale e le prerogative riconosciute dalla Costituzione all'individuo. Significativo, infine, che tormenti e perplessità non abbiano finora consentito al Presidente Trump di far venir meno i capisaldi della riforma tenacemente voluta dal suo predecessore, in una prospettiva che non si inserisce, affatto, nel quadro delle istanze liberiste. Il fine perseguito era e rimane quello della tutela dei più deboli, con la conseguenza che si può ragionevolmente concludere che è stata preferita l'eguaglianza piuttosto che la libertà. Un'idea di libertà, per così dire, estrema, assolutizzante, manichea.

È un segnale importante. Perché è evidente che l'idea di persona sta prevalendo – non sempre, ma nel caso in esame, significativamente – sull'idea di individuo, il cui destino (la cui Felicità, prometteva la Dichiarazione di indipendenza del 4 luglio 1776) va colto, compreso e valutato alla luce dell'esperienza e nell'esperienza. Da questo punto di vista, tutto ciò che gravita attorno alla figura di quel che comunemente si intende per Stato sociale<sup>156</sup> attiene alla persona umana e alle sue necessità vitali. Per conseguire i risultati che ne hanno determinato il successo – soprattutto in Europa – ci sono voluti sforzi enormi ed accordi formidabili circa il reperimento e l'impiego di

---

<sup>155</sup> V. *sub* IV.

<sup>156</sup> I suoi vari profili sono stati delineati nei precedenti capitoli e pure in questo, *sub* 3.

risorse, oggi non sempre adeguate rispetto ai bisogni, comunque da quantificare nell'ottica non della parcellizzazione della realtà, ma dell'insieme.

L'insieme non è – come qualcuno, talora, vorrebbe far credere, illudendo e sviando – la società planetaria, un territorio senza confini. La globalizzazione interessa i mercati: ha prodotto il mercato unico, senza confini, appunto, e senza barriere<sup>157</sup>. Ma la persona esige – in primo luogo – un territorio, al quale ancorarsi, in cui vivere stabilmente. Qui ritrova sé stesso e tanti altri come lui. Vive l'esperienza giuridica come insieme di relazioni umane, in nome della propria socialità, che esige dignità. E la dignità porta con sé un'idea di sé, che va salvaguardata. Insomma è un destino ineluttabile “come il globale finisca sempre per diventare locale e individuale”<sup>158</sup>. Del resto, questa conclusione trova conferma nelle meditazioni di tanti giuristi, che hanno sottolineato la perdurante vitalità e forza dell'idea di Costituzione e di ciò che questa rappresenta<sup>159</sup>: per coloro che ci sono e per coloro che verranno, i quali dovranno sperimentare, per non smarrirsi, la socialità.

---

<sup>157</sup> Qualche semplice richiamo: v., ad es., U. BECK, *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Carocci, Roma, 1999; M. R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, il Mulino, Bologna, 2000; R. GILPIN, *Le insidie del capitalismo globale. Il liberismo non può governare il pianeta*, Università Bocconi Editore, Milano, 2001; A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2002 (la tesi è che “Globalizzazione e insicurezza minano alle fondamenta la democrazia pluralista. Per difendere libertà e diritti occorrono una nuova visione e una nuova politica della società globale”); F. BONAGLIA - A. GOLDSTEIN, *Globalizzazione e sviluppo. Due concetti inconciliabili? Quattro luoghi comuni da sfatare*, il Mulino, Bologna, 2008.

<sup>158</sup> Si è espresso così Luciano Gallino, formulando il proprio giudizio a proposito di Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Laterza, Roma-Bari, 2001. Dell'eminente sociologo v., inoltre, *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari, 2012; ID., *Danni collaterali*, Laterza, Roma-Bari, 2014.

<sup>159</sup> V. L. H. TRIBE - M.C. DORF, *Leggere la Costituzione. Una lezione americana*, il Mulino, Bologna, 2005; S. BARTOLE, *Interpretazione e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2004; ID., *La Costituzione è di tutti*, il Mulino, Bologna, 2012; L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, Feltrinelli, Milano, 2012; E. CHELI, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, il Mulino, Bologna, 2012. Notevole per gli spunti di riflessione il volume *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, a cura di P. Costa e D. Zolo, Feltrinelli, Milano, 2003.

Dunque, la *responsabilità nella solidarietà*, all'interno – c'è da augurarsi – dello Stato sociale, aggiornato rispetto ai tempi.

Questa conclusione ha una sua premessa: “È sempre accaduto che, quando una generazione avverta con più profondo smarrimento il progressivo e inesorabile sgretolarsi di alcune certezze che si ritenevano consolidate e quindi con più urgenza provi a saggiare vie di fuga verso approdi meno nebulosi, la storia – i suoi personaggi, le sue vicende, le sue idee – venga rivisitata e interrogata con più febbrile intensità”<sup>160</sup>.

---

<sup>160</sup> C. E. TAVILLA, *Introduzione* a L.A. MURATORI, *Dei difetti della giurisprudenza*, Arnoldo Forni Editore, 2001. Ciò è tanto più indispensabile, in quanto le precarietà istituzionali, di cui si è detto, che incidono sul rapporto governanti-governati, sono state ribadite con toni preoccupati, da ultimo da F. de BORTOLI, *Le buone intenzioni (sulla carta)*, in *L'Economia*, 22 gennaio 2018, 1 e 2 (“Il fondo per la riduzione delle tasse doveva usare i soldi recuperati agli evasori. Invece è diventato il cuscinetto delle emergenze. Lo Statuto del contribuente dava più diritti, è stato trasformato in un Galateo delle buone maniere. Così i rapporti tra cittadini e amministrazione restano sempre tesi. Ma la pazienza non è infinita [...]”), e da G. DI GIORGIO, *Serve un confronto su limiti e prospettive dello Stato sociale*, in *Affari & Finanza*, 22 gennaio 2018, 10.



## **Bibliografia**

- AA.VV., *Colloquio sull'interesse legittimo*, Atti del Convegno in memoria di Umberto Pototschnig, Milano, 19 aprile 2013, Jovene, Napoli, 2014.
- AA.VV., *Come cambia la Costituzione? Guida alla lettura della riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016.
- AA.VV., *Commentario breve alle leggi tributarie*, tomo I, a cura di G. Falsitta, Cedam, Padova, 2011.
- AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2011.
- AA.VV., *Evasione fiscale e "tax compliance"*, a cura di A. Gentile e S. Giannini, il Mulino, Bologna, 2012.
- AA.VV., *Forum sull'Italicum. Nove studiosi a confronto*, a cura di A. Ruggeri e A. Rauti, Giappichelli, Torino, 2015.
- AA.VV., *I diritti fondamentali nell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di P. Gianniti, Zanichelli Editore – Il Foro italiano, Bologna-Roma, 2013.
- AA.VV., *Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana. Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla Liberazione al nuovo secolo*, a cura di P. Ichino, Giuffrè, Milano, 2008.
- AA.VV., *Il diritto pubblico nella seconda metà del XX secolo*, a cura di S. Cassese, Giuffrè, Milano, 2002.
- AA.VV., *La CEDU e il ruolo delle Corti*, a cura di P. Gianniti, Zanichelli, Bologna, 2015.
- AA.VV., *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, con prefazione di A. Polito, RCS, Milano, 2016.
- AA.VV., *Lezioni sul meridionalismo*, a cura di S. Cassese, il Mulino, Bologna, 2016.
- AA.VV., *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, a cura di P. Costa e D. Zolo, Feltrinelli, Milano, 2003
- AA.VV., *Pagine di etica pubblica*, a cura di G. Zanon, cleup, Padova, 2016.
- AA.VV., *Perché Sì. Le ragioni della riforma costituzionale*, con prefazione di M.E. Boschi, Laterza, Roma-Bari, 2016.
- AA.VV., *Ripensare il capitalismo*, a cura di M. Mazzucato e M. Jacobs, Laterza, Roma-Bari, 2017.

- AA.VV., *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, a cura di R. Bifulco e A. D'Aloia, Jovene, Napoli, 2008.
- AA.VV., *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, a cura di S. Sicardi, M. Cavino e L. Imarisio, il Mulino, Bologna, 2015.
- AA.VV., *Welfare responsabile*, a cura di V. Cesareo, Vita e Pensiero, Milano, 2017.
- ACQUAVIVA S., *La democrazia impossibile. Monocrazia e globalizzazione nella società*, Marsilio, Venezia, 2002.
- ACQUAVIVA S., *L'eclissi dell'Europa. Decadenza e fine di una civiltà*, Editori Riuniti, Roma, 2006.
- ADAMS H., *Gli Stati Uniti nel Milleottocento*, il Mulino, Bologna, 1960.
- AFSHIN A. et al., *Measuring progress and projecting attainment on the basis of past trends of the health-related Sustainable Development Goals in 188 countries: an analysis from the Global Burden of Disease Study 2016*, in *The Lancet*, Vol. 390, 2017.
- AICARDI N., *La sanità*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, tomo I, a cura di S. Cassese, Giuffrè, Milano, 2003.
- AINIS M., *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Pol. dir.*, 1999.
- ALESINA A. - GIAVAZZI F., *Il rigore non è un freno*, in *Corriere della Sera*, 19 gennaio 2018.
- ALLEGRETTI U., *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, il Mulino, Bologna, 2014.
- AMAR A.R., *The Bill of Rights as a Constitution*, in *Yale Law Journal*, vol. 100, 1992.
- AMAR A.R., *America's Constitution. A Biography*, Random House Trade Paperbacks, New York, 2006.
- AMAR A.R., *America's Unwritten Constitution. The Precedents and Principles We Live By*, Basic Books, New York, 2012.
- AMIRANTE C., *Diritti fondamentali e diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Diritti di libertà e diritti sociali tra giudice costituzionale e giudice comune*, Jovene, Napoli, 1999.
- AMOROSO B., *Della globalizzazione*, edizioni la meridiana, Molfetta, 1996.

- AMOROSO G. - PARODI G., *Il giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2015.
- ANANASSO A., *Pubblica amministrazione, solo un'azienda su 4 rispetta le scadenze dei pagamenti*, in *la Repubblica*, 27 ottobre 2016.
- ANDERS S., *Estimates for the Insurance Coverage Provisions of the Affordable Care Act Updated for the Recent Supreme Court Decision*, Congressional Budget Office, Washington, 2012.
- ANDREOLI V., *Il denaro in testa*, Rizzoli, Milano, 2011.
- ANTONINI L., *Federalismo all'italiana*, Marsilio, Venezia, 2013.
- APOSTOLI A., Art. 4, in AA.VV., *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole e R. Bin, Cedam, Padova, 2008.
- BACCARO A., *Lo Stato pagherà alle imprese solo 3 milioni su 70 miliardi*, in *Corriere della Sera*, 17 marzo 2013.
- BACCARO A., *La corte dei miracoli*, in *L'Economia*, 15 gennaio 2018.
- BACCARO A. - FUBINI F., *Lo Stato che non paga i debiti. Tolti alle imprese 43 miliardi*, in *Corriere della Sera*, 28 settembre 2017.
- BALBONI E., *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Evoluzione dei diritti sociali, sussidiarietà e società del benessere*, in AA.VV., *La garanzia dei diritti sociali nel dialogo tra legislatori e Corte costituzionale*, a cura di P. Bianchi, Edizioni Plus, Pisa, 2006.
- BALBONI E., *La fine della grande anomalia: la riforma sanitaria di Obama guarda all'Europa*, in *Quad. cost.*, n. 2/2010.
- BALDASSARRE A., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1997.
- BALDASSARRE A., *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2002.
- BALDUZZI R., *Salute (diritto alla)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, diretto da S. Cassese, Giuffrè, Milano, 2006.
- BALDUZZI R., *Prefazione ad AA.VV., Sistemi costituzionali, diritto alla salute e organizzazione sanitaria. Spunti e materiali per l'analisi comparata*, a cura di R. Balduzzi, il Mulino, Bologna, 2009.

- BALDUZZI P. - ROSINA A., *Studio e lavoro senza confini: generazione mobile*, in AA.VV., *La Condizione Giovanile in Italia. Rapporto Giovani 2016*, il Mulino, Bologna, 2016.
- BALZAROTTI A. - PONTI M. - SILVA F., *Reddito di cittadinanza: un'utopia?*, in *il Mulino*, 1996.
- BANCA D'ITALIA, *Relazione annuale sul 2016*, Banca d'Italia, Roma, 2017.
- BANTHINET J. et al., *American Health Care Act*, Congressional Budget Office, Washington, 2017.
- BARBAGALLO F., *Da Crispi a Giolitti. Lo Stato, la politica, i conflitti sociali*, in AA.VV., *Storia d'Italia*, vol. 5, a cura di G. Sabbatucci e V. Vidotto, Il Sole 24 Ore, Milano, 2010.
- BARNETT J.C. - BERCHICK E.R., *Health Insurance Coverage in the United States: 2016*, U.S. Census Bureau, Washington, 2017.
- BARTOCCI E., *Quale Stato sociale per il XXI secolo?*, in AA.VV., *Lo Stato sociale in Italia. Rapporto annuale IRIDISS-CNR 1997*, Donzelli, Roma, 1997.
- BARTOLE S., *Art. 81*, in AA.VV., *La formazione delle leggi*, tomo II, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 1979.
- BARTOLE S., *Interpretazione e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2004.
- BARTOLE S., *La Costituzione è di tutti*, il Mulino, Bologna, 2012.
- BAUMAN Z., *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Laterza, Roma-Bari, 2001.
- BAUMAN Z., *Fiducia e paura nella città*, Mondadori, Milano, 2005.
- BAUMAN Z., *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari, 2012.
- BAUMAN Z., *Danni collaterali*, Laterza, Roma-Bari, 2014.
- BECK U., *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Carocci, Roma, 1999.
- BELARDINELLI S., *Stato sociale, benessere e vita buona*, in AA.VV., *Lo Stato sociale in Italia. Bilanci e prospettive*, a cura di P. Donati, Mondadori, Milano, 1999.

- BENEDETTO XVI, *Caritas in Veritate*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2009.
- BENNATI A., *Manuale di contabilità di Stato*, Jovene, Napoli, 1977.
- BENVENUTI F., *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994.
- BERGONZINI G., *Evasione fiscale: un problema di diritto costituzionale*, in *Federalismo fiscale*, Jovene, Napoli, 2011.
- BERGONZINI G., *I limiti costituzionali quantitativi dell'imposizione fiscale*, vol. I, Jovene, Napoli, 2011.
- BERGONZINI G., *I limiti costituzionali quantitativi dell'imposizione fiscale*, vol. II, Jovene, Napoli, 2011.
- BERTI G., Art. 5, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli – Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1975.
- BERTOLISSI M., “*Rivolta fiscale*”, *federalismo, riforme istituzionali - promemoria per un'Italia che cambia*, Cedam, Padova, 1997.
- BERTOLISSI M. - MENEGHELLI R., *Lezioni di diritto pubblico generale*, Giappichelli, Torino, 1996.
- BERTOLISSI G. *The Italian Welfare State in a Time of Crisis: A Focus on Italian Health Care Illustrating Differences and Similarities between Italy and the U.S.*, 42 Rutgers L. Rec. 277, 2015.
- BEYER S.Y., *Repealing the Individual Health Insurance Mandate: An Updated Estimate*, Congressional Budget Office, Washington, 2017.
- BIFULCO R., *Cittadinanza sociale, eguaglianza, forma di Stato*, in AA.VV., *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Cedam, Padova, 1999.
- BIN R., *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992.
- BIN R. - PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015.
- BIN R. - PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2017.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, 1970.

- BOBBIO G. - MARTINI M., *Il diritto sanitario: introduzione ed evoluzione della disciplina*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto sanitario*, Cedam, Padova, 2010.
- BOITANI A., *Sette luoghi comuni sull'economia*, Laterza, Roma-Bari, 2017.
- BONAGLIA F. - GOLDSTEIN A., *Globalizzazione e sviluppo. Due concetti inconciliabili? Quattro luoghi comuni da sfatare*, il Mulino, Bologna, 2008.
- BORIA P., Art. 53, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1978.
- BORTOLUSSI G., *Evasori d'Italia. La cura per sconfiggere il male del nostro Paese*, Sperling & Kupfer, Milano, 2012.
- BRANCASI A., *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2011.
- BREDA M., *Mattarella e il Paese "sfibrato". Il richiamo ai doveri dei politici*, in *Corriere della Sera*, 30 dicembre 2016.
- BREDA M., "I cittadini non restino a guardare", in *Corriere della Sera*, 18 gennaio 2018.
- BUSCEMA S., *Il bilancio*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1971.
- CAFERRA V.M., *Diritti della persona e Stato sociale. Il diritto dei servizi socio-sanitari*, Zanichelli, Bologna, 2004.
- CAFFE' F., *La dignità del lavoro*, a cura di G. Amari, Castelvechi, Roma, 2014.
- CANFORA L., *La democrazia. Storia di un'ideologia*, Laterza, Roma-Bari, 2006.
- CAMON F., *L'epoca triste dell'incertezza blocca i giovani*, in *il mattino di Padova*, 31 dicembre 2016.
- CAMPEIS G. - DE PAULI A., *Carte e Corti europee. Diritti fondamentali e giustizia italiana*, Giappichelli, Torino, 2014.
- CAMUFFO A., *L'arte di migliorare*, Marsilio, Venezia, 2014.
- CALAMANDREI P., *La funzione della giurisprudenza nel tempo presente*, ora in *Studi sul processo civile*, vol. VI, Cedam, Padova, 1957.
- CALAMANDREI P., *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, Ponte alle Grazie, Milano, 2001.
- CALAMANDREI P., *Non c'è libertà senza legalità*, Laterza, Roma-Bari, 2013.

- CAPPELLETTI M., *Diritto di azione e di difesa e funzione concretizzatrice della giurisprudenza costituzionale*, in *Processo e ideologie*, il Mulino, Bologna, 1969.
- CARAVITA B., *Art. 32*, in AA.VV., *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. Crisafulli e L. Paladin, Cedam, Padova, 1990.
- CARAVITA B., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2006.
- CARETTI P., *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2011.
- CARIOLA A., *Art. 4*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, vol. I, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, Utet, Torino, 2006.
- CARLASSARE L., *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, n. 1/1995.
- CARLASSARE L., *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, Feltrinelli, Milano, 2012.
- CARPANI G., *Accordi e intese tra Governo e Regioni nella più recente evoluzione del SSN: spunti ricostruttivi*, in AA.VV., *Trent'anni di Servizio sanitario nazionale. Un confronto interdisciplinare*, a cura di R. Balduzzi, il Mulino, Bologna, 2009.
- CASA F., *Tullio Ascarelli. Dell'interpretazione giuridica tra positivismo e idealismo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1999.
- CASA F., *Sulla giurisprudenza come scienza*, Cedam, Padova, 2005.
- CASSESE S., *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, Milano, 1991.
- CASSESE S., *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Donzelli, Roma, 1998.
- CASSESE S., *L'Italia: una società senza Stato?*, il Mulino, Bologna, 2011.
- CASSESE S., *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, il Mulino, Bologna, 2014.
- CASSESE S., *L'imbutto dove tutto si ferma*, in *Corriere della Sera*, 4 gennaio 2017.
- CASSESE S., *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2017.
- CASTRONOVO V., *Il capitalismo ibrido. Saggio sul mondo multipolare*, Laterza, Bari, 2011.
- CATELANI A., *La sanità pubblica*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, Cedam, Padova, 2010.



- CATTAPANIM., *I livelli essenziali delle prestazioni*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto sanitario*, Cedam, Padova, 2010.
- CATTANI A., *Botta e risposta. L'arte della replica*, il Mulino, Bologna, 2001.
- CATTARIN A., *Dalla servitù alla sovranità. No taxation without representation*, Jovene, Napoli, 2009.
- CAVALERI P., *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2009.
- CECAMORE F., *Le politiche regionali di sostegno alla famiglia*, in AA.VV., *La garanzia dei diritti sociali nel dialogo tra legislatori e Corte costituzionale*, a cura di P. Bianchi, Edizioni Plus, Pisa, 2006.
- CECCANTI S., *La transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima*, Giappichelli, Torino, 2016.
- CELOTTO A., *Art. 3, 1° co.*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, vol. I, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, Utet, Torino, 2006.
- CENSIS, *Gli scenari del Welfare. Le nuove tutele oltre la crisi. Sintesi dei principali risultati*, Roma, 11 dicembre 2012.
- CENSIS, *Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2017*, Franco Angeli, Roma, 2017.
- CERRI A., *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1994.
- CGIA MESTRE, *Tasse e burocrazia costano alle imprese quasi 249 miliardi di euro all'anno*, 25 ottobre 2014.
- CHELI E., *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, il Mulino, Bologna, 2012.
- CHESSA O., *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, in *Giur. cost.*, 1998.
- CHIARLONI S., *Il nuovo articolo 111 della Costituzione e il processo civile*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2000.
- CIPOLLETTA I., *"In Italia paghiamo troppe tasse". Falso!*, Laterza, Roma-Bari, 2014.
- CLARICH I. M., *Italia ancora indietro nell'efficienza della Pa, solo la legge non basta*, in *Guida al Diritto*, n. 34/2017.

- CLARKE T.C. et al., *Early Release of Selected Estimates Based on Data From the 2016 National Health Interview Survey*, U.S. Department of Health and Human Services, Washington, 2016.
- COLLINS S. et al., *The Problem of Underinsurance and How Rising Deductibles Will Make It Worse*, in *The Commonwealth Fund*, 2015.
- COSCIANI C., *Istituzioni di scienza delle finanze*, Utet, Torino, 1961.
- COSTAMAGNA C., *Diritto pubblico fascista*, Utet, Torino, 1934.
- COSTANZO P., *Testi normativi per lo studio del diritto costituzionale italiano ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2010.
- COTTARELLI C., *La lista della spesa. La verità sulla spesa pubblica italiana e su come si può tagliare*, Feltrinelli, Milano, 2015.
- COTTARELLI C., *Il macigno. Perché il debito pubblico ci schiaccia e come si fa a liberarsene*, Feltrinelli, Milano, 2016.
- COZZI A. O., *Diritti e principi sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Jovene, Napoli, 2017.
- COZZI T., *Introduzione a J.M. KEYNES, Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2010.
- CRAINZ G. - FUSARO C., *Aggiornare la Costituzione. Storia e ragioni di una riforma*, Donzelli, Roma, 2016.
- CUZZOLA G., *Lo sviluppo delle politiche di assistenza ai non autosufficienti in Italia nel quadro del metodo aperto di coordinamento per la protezione e l'inclusione sociale*, in AA. VV., *La politica sociale europea tra armonizzazione normativa e nuova governance. L'impatto sull'ordinamento italiano*, a cura di E. Rossi e V. Casamassima, Pisa University Press, Pisa.
- D'ALOIA A., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, Cedam, Padova, 2002.
- D'ALOIA A., *Generazioni future (diritto costituzionale)* in *Enciclopedia del Diritto*, 2016.
- DE BAC M., *Regole più severe e controlli sulle cure compassionevoli*, in *Corriere della Sera*, 16 marzo 2013.
- De BORTOLI F., *Perché il lavoro dei nostri giovani non è (ancora) un caso nazionale*, in *Corriere della Sera*, 2 gennaio 2017.

- De BORTOLI F., *Le buone intenzioni (sulla carta)*, in *L'Economia*, 22 gennaio 2018.
- DEGRASSI L., *La razionalizzazione dello Stato sociale nell'ordinamento dei servizi alla persona e alla comunità*, Giuffrè, Milano, 2004.
- DE IOANNA P., *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2011.
- DE MASI D., *Una semplice rivoluzione. Lavoro, ozio, creatività: nuove rotte per una società smarrita*, Rizzoli, Milano, 2016.
- DE MAURO T., *Il linguaggio della Costituzione, che introduce la Costituzione della Repubblica italiana (1947)*, Utet, Torino, 2006.
- DE RITA G. - BONOMI A., *Dialogo sull'Italia. L'eclissi della società di mezzo*, Feltrinelli, Milano, 2014.
- DE RITA G. - GALDO A., *L'eclissi della borghesia*, Laterza, Roma-Bari, 2012.
- DE RUGGIERO G., *Storia del liberalismo europeo*, Feltrinelli, Milano, 1977.
- DE SIERVO U., *Conclusioni*, in AA.VV., *Il diritto alla salute tra istituzioni e società civile*, a cura di G. Corso e P. Magistrelli, Giappichelli, Torino, 2009.
- De TOCQUEVILLE A., *La democrazia in America*, a cura di G. Candeloro, Bur, Milano, 2007.
- De VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2012.
- DE VITI DE MARCO A., cit. da S. CASSESE, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Donzelli, Roma, 1998
- DEL DEBBIO P., *Più etica nel mercato? L'inganno di un luogo comune e le responsabilità della politica*, Marsilio, Venezia, 2016.
- DENAVAS-WALT C. et al., *Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2009*, U.S. Government Printing Office, Washington, 2009.
- DI FRISCHIA F., *Italia in deflazione, come nel '59. Prezzi 2016 giù, rincari a dicembre*, in *Corriere della Sera*, 5 gennaio 2017.
- DI GIORGIO G., *Serve un confronto su limiti e prospettive dello Stato sociale*, in *Affari & Finanza*, 22 gennaio 2018.
- DI VICO D., *Dai tecnici specializzati agli addetti al turismo. Quando il lavoro c'è, mancano i profili giusti*, in *Corriere della Sera*, 14 gennaio 2018.

- DIAMANTI I., *Democrazia ibrida*, Laterza, Roma-Bari, 2014.
- DIAMANTI I., *Gli italiani e lo Stato*, in *la Repubblica*, 7 gennaio 2017.
- D. DONATI, *Il Governo del Re nella classificazione delle forme di governo*, cit. da G. FALCON, *Scritti scelti*, Cedam, Padova, 2015
- EINAUDI L., *Il buongoverno*, Laterza, Roma-Bari, 2004.
- EISENSTADT S.N., *Paradossi della democrazia. Verso democrazie illiberali?*, il Mulino, Bologna, 2002.
- ELLIS P. et al., *Budgetary and Economic Effects of Repealing the Affordable Care Act*, Congressional Budget Office, Washington, 2015.
- ELMENDORF D. W., *CBO's Analysis of the Major Health Care Legislation Enacted in March 2010*, Congressional Budget Office, Washington, 2011.
- ENRIQUES L., *La cultura giuridica dell'Italia va riformata*, in *Corriere della Sera*, 11 agosto 2017.
- EUROSTAT, *Government expenditure on social protection*, Eurostat, 6 marzo 2017.
- FAIETA A. - PIANA L., *Il fisco è amico ma solo dei ricchi*, in *L'Espresso*, 7 gennaio 2018.
- FALSITTA G., *Per un fisco "civile". Casi, critiche e proposte*, Giuffrè, Milano, 1996.
- FALSITTA G., *Giustizia tributaria e tirannia fiscale*, Giuffrè, Milano, 2008.
- FALSITTA G., *Manuale di diritto tributario. Parte generale*, Cedam, Padova, 2010.
- FALSITTA G., *Il principio della capacità contributiva nel suo svolgimento storico prima e dopo la Costituzione repubblicana*, Giuffrè, Milano, 2014.
- FASSINA S., *Il lavoro prima di tutto. L'economia, la sinistra, i diritti*, Donzelli, Roma, 2012.
- FEDELE A., *Art. 23*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1978.
- FELICE E., *Ascesa e declino. Storia economica d'Italia*, il Mulino, Bologna, 2015.
- FERRAIOLI L., *Costituzionalismo oltre lo Stato*, Mucchi Editore, Modena, 2017.
- FERRARA G., *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1998.
- FERRARA R., *L'ordinamento della sanità*, Giappichelli, Torino, 2007.

- FERRARESE M.R., *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transazionale*, il Mulino, Bologna, 2000.
- FERRARI G.F., *Le libertà. Profili comparatistici*, Giappichelli, Torino, 2011.
- FERRAROTTI F., *Partire, tornare. Viaggiatori e pellegrini alla fine del millennio*, Donzelli, Roma, 1999.
- FERRAROTTI F., *La società e l'utopia*, Donzelli, Roma, 2001.
- FERRAROTTI F., *La concreta utopia di Adriano Olivetti*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 2013.
- FIORAVANTI M., *Stato e costituzione*, in AA.VV., *Lo Stato moderno in Europa*, a cura di M. Fioravanti, Laterza, Roma-Bari, 2002.
- FIORAVANTI M., *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Laterza, Roma-Bari, 2009.
- FIORENTINI G., *Sostenibilità finanziaria e politica del Servizio sanitario nazionale*, in AA.VV., *Trent'anni di Servizio sanitario nazionale. Un confronto interdisciplinare*, a cura di R. Balduzzi, il Mulino, Bologna, 2009.
- FLOQUET M., *Triste America. Il vero volto degli Stati Uniti*, Neri Pozza, Vicenza, 2016.
- FONER E., *Storia degli Stati Uniti d'America*, Donzelli Editore, Roma, 2017.
- FORSTHOFF E., *Concetto e natura dello Stato sociale di diritto*, in *Stato di diritto in trasformazione*, Giuffrè, Milano, 1973.
- FORTE F., *Il grande imbroglio sulle pensioni*, Società Europea di Edizioni, Milano, 2018.
- FRANCESCO, *Laudato sì*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2015.
- FRASCHILLA A., *Dal Veneto alla Sicilia l'Italia è unita nel vitalizio*, in *la Repubblica*, 14 gennaio 2018.
- FREGO LUPPI S.A., *Servizi sociali e diritti della persona*, Giuffrè, Milano, 2004.
- FREGONARA G., *Perché il merito non entra a scuola*, in *Corriere della Sera*, 5 gennaio 2017.
- FRIEDMAN A., *Ammazziamo il Gattopardo*, Rizzoli, Milano, 2014.
- FRITZSCHE K. et al., *The Effects of Terminating Payments for Cost-Sharing Reductions*, Congressional Budget Office, Washington, 2017.

- FRITZSCHE K. - MASI S., *Federal Subsidies for Health Insurance Coverage for People Under Age 65: 2016 to 2026*, Congressional Budget Office, New York, 2016.
- FROMM E., *Avere o essere?*, Mondadori, Milano, 2010.
- FRYDMAN R. - PHELPS E. S., *Cari economisti siate meno presuntuosi*, in *L'Economia*, 15 gennaio 2018.
- FUBINI F., *La lunga partita per salvare Siena. Via al confronto tra la Germania e l'Europa*, in *Corriere della Sera*, 29 dicembre 2016.
- FUBINI F., *Io pentito di avervi venduto derivati*, in *L'Economia*, 15 gennaio 2018.
- FUMAGALLI M., *E in Veneto i giudici assolvono chi "non può" pagare l'IVA*, in *Corriere della Sera*, 19 agosto 2013.
- GAETA L., *L'Italia e lo Stato sociale*, in G.A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Roma-Bari, 2003.
- GALLI C., *Il disagio della democrazia*, Einaudi, Torino, 2011.
- GALLINO L., *Il colpo di Stato di banche e Governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Einaudi, Torino, 2013.
- GALLINO L., *Vite rinviate. Lo scandalo del lavoro precario*, Laterza, Roma-Bari, 2014.
- GALLINO L., *Il denaro, il debito e la doppia crisi spiegati ai nostri nipoti*, Einaudi, Torino, 2015.
- GALLO A., *I trucchi dell'urna e le cinque cose che si possono fare*, in *L'Economia*, 15 gennaio 2018.
- GALLUZZO M., *L'ira di Palazzo Chigi e del Tesoro: poca trasparenza, risvolti politici*, in *Corriere della Sera*, 29 dicembre 2016.
- GENTILE E., *"In democrazia il popolo è sempre sovrano". Falso!*, Laterza, Roma-Bari, 2016.
- GIAMPIERETTI M., *Art. 41*, in AA.VV., *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole e R. Bin, Cedam, Padova, 2008.
- GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano.
- GIAVAZZI F., *Le riforme per evitare la tutela*, in *Corriere della Sera*, 31 dicembre 2016.

- GILPIN R., *Le insidie del capitalismo globale. Il liberismo non può governare il pianeta*, Università Bocconi Editore, Milano, 2001.
- GINSBORG P., *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino, 2006.
- GIROTTI D., Art. 81, in AA.VV., *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole e R. Bin, Cedam, Padova, 2008.
- GLASS K., *Who Gave Us Obamacare?*, in *National Review*, 13 agosto 2012.
- GOBETTI P., *La rivoluzione liberale. Saggio sulla lotta politica in Italia*, Einaudi, Torino, 1974.
- GORLA G., *I precedenti storici dell'art. 12 disp. prel. cod. civ.*, in *Diritto comparato e diritto comune europeo*, Giuffrè, Milano, 1981.
- GRILLO F., *Giovani, lavoro, pensioni. Servono tre cambiamenti*, in *Corriere della Sera*, 19 gennaio 2018.
- GROSSI P., *Prima lezione di diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2003.
- GROSSI P., *Il diritto tra potere e ordinamento*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005.
- GROSSI P., *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano, 2005.
- GROSSI P., *Società, diritto, Stato. Un recupero per il diritto*, Giuffrè, Milano, 2006.
- GROSSI P., *Storicità del diritto*, Jovene, Napoli, 2006.
- GROSSI P., *L'Europa del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2007.
- GROSSI P., *Santi Romano: un messaggio da ripensare nella odierna crisi delle fonti*, ora in *Nobiltà del diritto. Profili di giuristi*, Giuffrè, Milano, 2008.
- GROSSI P., *Nobiltà del diritto. Profilo di giuristi*, voll. I e II, Giuffrè, Milano, 2008 e 2014.
- GROSSI P., *Sulla odierna "incertezza" del diritto*, in *Giustizia civile*, n. 4/2014.
- GROSSI P., *L'invenzione del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2017.
- GUARINO A., *La coda dell'occhio*, novembre 2005.
- GUAZZAROTTI A., *I diritti sociali nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2013.
- GUAZZAROTTI A., *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Franco Angeli, Milano, 2016.
- GUIGLIA G., *Le prospettive della Carta sociale europea*, in *Jus: Rivista di scienze giuridiche*, n. 3/2010.

- GUIOTTO M., *Nessuno in Europa ha sforbiciato la sanità pubblica quanto l'Italia*, in *La Verità*, 17 dicembre 2017.
- GUIISO L. - TABELLINI G., *Una terapia d'urto per i crediti della Pa*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 marzo 2013.
- HIMMERLSTEIN D. - WOOLHANDLER S., *Repealing the Affordable Care Act will kill more than 43,000 people annually*, in *The Washinton Post*, 23 gennaio 2017.
- HINNA L. - MARCANTONI M., *Spending Review. È possibile tagliare la spesa pubblica italiana senza farsi male?*, Donzelli, Roma, 2012.
- HOLMES S. - SUNSTEIN C.R., *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes.*, W. W. Norton & Company, New York - London, 1999.
- HOLMES S. - SUNSTEIN C.R., *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, il Mulino, Bologna, 2000.
- HOFFMAN B.R., *Health care for some. Rights and rationing in the United States since 1930*, U.S.A.: The University of Chicago Press, 2012.
- IPPOLITO R., *Evasori. Chi come quanto. L'inchiesta sull'evasione fiscale*, Bompiani, Milano, 2008.
- IRTI N., *Il salvagente della forma*, Laterza, Roma-Bari, 2007.
- ISTAT, *Italia in cifre: edizione 2016*, ISTAT, Roma, 2016.
- ITALIA V., *I concetti giuridici*, Giuffrè, Milano, 2010.
- JEMOLO A.C., *Questa Repubblica*, Le Monnier, Firenze, 1981.
- JONAS H., *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Einaudi, Torino, 1990
- KAISER FAMILY FOUNDATION, *Explaining Health Care Reform: Questions About Health Insurance Subsidies*, 8 novembre 2017.
- KARPMAN M., *Taking Stock: Health Insurance Coverage under the ACA as of March 2016*, Urban Institute, Washington, 2016.
- KELSEN H., *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Einaudi, Torino, 1967.
- KELSEN H., *Il problema della giustizia*, Einaudi, Torino, 1975.
- KLIFF S., *CBO: Trump is making Obamacare premiums more expensive*, in *Vox*, 8 settembre 2018.



- KRUGMAN P., *Il ritorno dell'economia della depressione e la crisi del 2008*, Garzanti, Milano, 2009.
- LA PERGOLA A., *Residui "contrattualistici" e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 1969.
- LABRUNA L., *Sì? No? Noterelle di un giurista sulla riforma costituzionale e referendum*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016.
- LANCHESTER F., *Introduzione ad AA.VV., Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1989.
- LATOUCHE S., *La decrescita prima della decrescita*, Bollati Boringhieri, Torino, 2016.
- LEON P., *Il capitalismo e lo Stato. Crisi e trasformazione delle strutture economiche*, Castelveccchio, Roma, 2014.
- LOBA A., *Obamacare vs. the Saboteurs*, in *The New York Times*, 4 novembre 2017.
- LOCATELLI A. - MONFORTE L. - ZEVI G., *Heterogeneous fall in productive capacity in Italian industry during the 2008-13 double-dip recession*, in *Questioni di Economia e Finanza*, n. 303/2016.
- LONGO E., *Le relazioni giuridiche nel sistema dei diritti sociali. Profili teorici e prassi costituzionali*, Cedam, Padova, 2012.
- LOPS V., *Perché dal 2008 il Pil dell'Italia ha perso il 10%, l'Eurozona è ferma e gli Usa sono cresciuti del 10%*, in *Il Sole 24 Ore*, 4 marzo 2016.
- LOSANO M.G., *Introduzione a H. KELSEN, Il problema della giustizia*, Einaudi, Torino, 1975.
- LOSANO M.G., *I grandi sistemi giuridici*, Einaudi, Torino, 1978.
- LUCIANI M., *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1983.
- LUCIANI M., *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, a cura di R. Bifulco e A. D'Aloia, Jovene, Napoli, 2008.
- LUCIANI M., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 3/2016.

- LUPON., *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, il Filangeri, Jovene, Napoli, 2011.
- MACHIAVELLI N., *Il Principe*, versione in italiano moderno, a cura di P. Melograni, Bur, Milano, 1996.
- MAGAN D., *13 million more people would be uninsured even if Senate does Obamacare two-step, CBO says*, in *CNBC*, 29 novembre 2017.
- MALFATTI E. - PANIZZA S. - ROMBOLI R., *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007.
- MANES E., *Attenti al tecno-ottimismo. Serve più inclusione sociale*, in *Corriere della Sera*, 31 luglio 2017.
- MANNORI L. - SORDI B., *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari, 2001.
- MANZONI A., *I promessi sposi*, Bur, Milano, 2001.
- MARCEGAGLIA E., *World Economic Forum. L'Italia non è un paese per giovani? Evidenze empiriche a supporto del discorso del Presidente di Confindustria Emma Marcegaglia*, Confindustria Education, 2009.
- MARTINES T. - RUGGERI A. - SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2012.
- MARY C. - BEARD W., *Storia degli Stati Uniti d'America*, trad. it., Cappelli, Rocca San Casciano, s. d.
- MASALA P., *La tutela dei diritti sociali negli ordinamenti di tipo composto tra uniformità e differenziazione. Decentramento e diritti sociali in Italia, Spagna e Germania*, Pisa University Press, Pisa, 2014.
- MATTIONI A., *Dalla legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale ai provvedimenti di riordino. Modelli a confronto*, ora in *Società e istituzioni. Una raccolta di scritti*, Jovene, Napoli, 2005.
- MATTIONI A., *Le quattro riforme della Sanità. Una lettura sinottica di snodi istituzionali fondamentali*, in AA.VV., *Trent'anni di Servizio sanitario nazionale. Un confronto interdisciplinare*, a cura di R. Balduzzi, il Mulino, Bologna, 2009.

- MATTIONI A. - FARDELLA F., *Teoria generale dello Stato e della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2002.
- MAZZIOTTI M., *Diritti umani*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Giuffrè, Milano, 1964.
- MAZZOLARI P., *Rivoluzione cristiana*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 1995.
- MELIS G., *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, il Mulino, Bologna, 2018.
- MENEGHELLI R., *Analisi critica del concetto di validità giuridica*, Cedam, Padova, 1992.
- MENEGHELLI R., *Frammenti di filosofia minima*, Giappichelli, Torino, 1993.
- MENEGHELLI R., *Sotto il velo della convenzionalità*, Giappichelli, Torino, 1997.
- MENEGHELLI R., *Stato e democrazia visti dall'alto*, Cedam, Padova, 1999.
- MENICHELLI F., *Mps, quanti miliardi ci è costato rinviare la nazionalizzazione*, in *il Fatto Quotidiano*, 31 dicembre 2016.
- MESSINEO D., *La garanzia del "contenuto essenziale" dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Giappichelli, Torino, 2012.
- MILLER P., *Lo spirito della Nuova Inghilterra*, il Mulino, Bologna, 1962.
- MINNEI E., *Scuola pubblica e scuola privata*, parte I e II, Giappichelli, Torino, 2003.
- MIRAGLIA R., *Germania in piena occupazione: crescita del Pil ai massimi da 4 anni*, in *Il Sole 24 Ore*, 14 gennaio 2015.
- MOBILI M. - PARENTE G., *Il reddito medio degli italiani è di 20.690 euro. Bonus Irpef restituito da 1,7 milioni di contribuenti*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 febbraio 2017.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, Cedam, Padova, 1975.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, Cedam, Padova, 1976.
- MORTATI C., *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato*, Edizioni "Ricerche", Roma, s. d.
- MOSCHETTI F., *Il principio della capacità contributiva*, Cedam, Padova, 1973.
- MURPHY B. A., *Justice Antonin Scalia and the 'Dead' Constitution*, in *The New York Times*, 14 febbraio 2016.

- MUSU I., *Il debito pubblico. Quando lo Stato rischia l'insolvenza*, il Mulino, Bologna, 2012.
- NANIA R. - RIDOLA P., *I diritti costituzionali*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2001.
- NANIA R. - RIDOLA P., *I diritti costituzionali*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2001.
- NAPOLI M., *Il contratto di lavoro*, Vita e Pensiero, Milano, 2008.
- NEGRI G., *Il sistema politico degli Stati Uniti d'America. Le istituzioni costituzionali*, Nistri-Lischi, Pisa, 1969.
- O'CONNOR J., *La crisi fiscale dello Stato*, Einaudi, Torino, 1979.
- OCCHETTA S. J. F., *I giovani italiani e il dramma del lavoro*, in *La Civiltà Cattolica*, 2014.
- OFFE C., *Alcune contraddizioni del moderno Stato assistenziale*, in AA.VV., *Critica dello Stato sociale*, a cura di A. Baldassare e A.A. Cervati, Laterza, Bari, 1982.
- OLIVETTI A., *Ai lavoratori*, Edizioni di Comunità, Roma, 2012.
- OLIVO F., *Bankitalia: in 85mila per 30 posti*, in *La Stampa*, 3 luglio 2017.
- ONADO M., *I nodi al pettine. La crisi finanziaria e le regole non scritte*, Laterza, Roma-Bari, 2009.
- ONIDA V. - QUAGLIARIELLO G., *Perché è saggio dire No. La vera storia di una riforma che ha "cambiato verso"*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2016.
- OPOCHER E., voce *Giustizia (filosofia del diritto)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970.
- OPOCHER E., *Presentazione di R. MENEGHELLI, Note sparse sul diritto*, Cedam, Padova, 1988.
- PAGLIA V., *Sorella morte-la dignità del vivere e del morire*, Piemme, Milano, 2016.
- PAGLIA V., *Il crollo del noi*, Laterza, Roma-Bari, 2017.
- PALADIN L., *Le fonti del diritto*, in AA.VV., *Il pensiero costituzionalistico di Carlo Esposito*, Giuffrè, Milano, 1993.
- PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996.
- PALADIN L., *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1998.
- PALADIN L., *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2000.
- PALADIN L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2004.

- PALADIN L., *La questione del metodo nella storia costituzionale*, ora in *Saggi di storia costituzionale*, a cura di S. Bartole, il Mulino, Bologna, 2008.
- PANEBIANCO A., *Il potere, lo stato, la libertà. La gracile costituzione della società libera*, il Mulino, Bologna, 2004.
- PASQUINO G., *Sistemi politici comparati*, Bononia University Press, 2003.
- PASSERINI W. - MARINO I., *La guerra del lavoro*, Bur, Milano, 2014.
- PEDONE A., *Evasori e tartassati. I nodi della politica tributaria italiana*, il Mulino, Bologna, 1979.
- PEEL Q., *Merkel warns on cost of welfare*, in *Financial Times*, 16 dicembre 2012.
- PEGORARO A. - RINELLA L., *Sistemi costituzionali comparati*, Giappichelli, Torino, 2017.
- PERNA R., *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiano*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, il Filangeri, Jovene, Napoli, 2011.
- PEROTTI R., *Status quo. Perché in Italia è così difficile cambiare le cose (e come cominciare a farlo)*, Feltrinelli, Milano, 2016.
- PESCATORE G. - GIOVANNINI G. - LIGNANI P.G. - VACIRCA G., *Leggi amministrative fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2001.
- PESOLE D., *Per i conti italiani è il semestre della verità*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 luglio 2017.
- PEZZINI B., *Principi costituzionali e politica della sanità: il contributo della giurisprudenza costituzionale alla definizione del diritto sociale alla salute*, in AA.VV., *Profili attuali del diritto alla salute*, a cura di C.E. Gallo e B. Pezzini, Giuffrè, Milano, 1998.
- PEZZINI B., *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Giuffrè, Milano, 2001.
- PIANA L., *La voragine*, Mondadori, Milano, 2017.
- PIKETTY T., *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano, 2014.
- PILIA R., *I diritti sociali*, Jovene, Napoli, 2005.
- PIOVANI P., *Introduzione a G. CAPOGRASSI, Il problema della scienza del diritto*, Giuffrè, Milano, 1962.

- PISANESCHI A., *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016.
- PISANESCHI A., *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2017.
- PIZZOLATO F., *Autorità e consumo. Diritti dei consumatori e regolazione del consumo*, Giuffrè, Milano, 2009.
- PIZZOLATO F., *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Giuffrè, Milano, 2004.
- PIZZOLATO F., *Universalismo e selettività*, in *Studi Zancan*, n. 6/2009.
- PIZZOLATO F., *Sussidiarietà*, in AA.VV., *Dizionario di economia civile*, a cura di L. Bruni e S. Zamagni, Città Nuova, Roma, 2009.
- PIZZOLATO F., *Il principio costituzionale di fraternità - itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Città Nuova Editrice, Roma, 2012.
- POLLIO SALIMBENI A., *Il grande mercato. Realtà e miti della globalizzazione*, Mondadori, Milano, 1999.
- PORTA P.L., *Einaudi Luigi*, in AA.VV., *Dizionario di economia civile*, a cura di L. Bruni e S. Zamagni, Città Nuova, Roma, 2009.
- PORTELLI A., *Libertà americane*, postfazione a E. FONER, *Storia degli Stati Uniti d'America*, Donzelli Editore, Roma, 2017.
- PREZIOSI E., *Giuseppe Toniolo. Alle origini dell'impegno sociale e politico dei cattolici*, Edizioni Paoline, Milano, 2012.
- PROTO PISANI A., *Il nuovo art. 111 Cost. e il giusto processo civile*, in *Foro it.*, 2000.
- PUGIOTTO A., *Sindacato di costituzionalità e "diritto vivente". Genesi, uso, implicazioni*, Giuffrè, Milano, 1994.
- QUARANTA A., *Il sistema di assistenza sanitaria*, Giuffrè, Milano, 1985.
- RAINER LEPSIUS M., *Il significato delle istituzioni*, il Mulino, Bologna, 2006.
- RAMPINI F., *"Non ci possiamo più permettere uno Stato sociale. Falso"*, Laterza, Roma-Bari, 2012.
- RBM-CENSIS, *Il futuro del Sistema Sanitario in Italia tra universalismo, nuovi bisogni di cura e sostenibilità*, in *VII Rapporto RBM – Censis sulla Sanità Pubblica, Privata e Intermediata*, luglio 2017.
- REID T. R., *The Healing of America. A global quest for better, cheaper, and fairer health care*, 2010.

- RICOLFI L., *Il sacco del Nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Guerini e Associati, Milano, 2010.
- RICOLFI L., *La Repubblica delle tasse. Perché l'Italia non cresce più*, Rizzoli, Milano, 2011.
- RITTER G.A., *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Roma-Bari, 2003.
- RIVA G., *Addio alla salute*, in *L'Espresso*, 21 gennaio 2018.
- ROCHERFORT D. A. - DONNELLY K. P., *Foreign remedies. What the Experience of Other Nations Can Tell Us about Next Steps in Reforming U.S. Health Care*, Routledge, New York, 2012.
- RODOTA' S., *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012.
- ROGARI M., *burocrazia fuorilegge*, Sperling & Kupfer, Milano, 2001.
- ROMANO S., *Le prime carte costituzionali*, ora in *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1969.
- ROMANO S., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, ora in *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1969.
- ROMANO S., *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1977.
- ROMANO S., *Einaudi alla Costituente. La battaglia contro il debito*, in *Corriere della Sera*, 7 luglio 2012.
- ROMANO B., *La Ue fa un passo avanti verso la difesa comune (senza Londra)*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 giugno 2017.
- RONCAGLIA A., *Economisti che sbagliano. Le radici culturali della crisi*, Laterza, Bari, 2010.
- ROSINA A., *Dalla crisi generazionale al riscatto rigenerativo*, in AA.VV., *La Condizione Giovanile in Italia. Rapporto Giovani 2016*, il Mulino, Bologna, 2016.
- ROSINI M., *Le norme programmatiche dei nuovi statuti*, in AA.VV., *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, a cura di M. Carli - G. Carpani - A. Siniscalchi, il Mulino, Bologna, 2000.
- ROSSI E., *Art. 2*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, vol. I, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, Utet, Torino, 2006.

- ROSSI E., *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2016.
- ROSSI G., *Capitalismo opaco*, Laterza, Bari, 2005.
- ROSSI S., *Controtempo. L'Italia nella crisi mondiale*, Laterza, Roma-Bari, 2009.
- ROVAGNATI A., *Sulla natura dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2009.
- RUBIN E., *The Affordable Care Act, the Constitutional Meaning of Statutes, and the Emerging Doctrine of Positive Constitutional Rights*, 53 Wm. & Mary L. Rev. 1639, 2012.
- RUGGERI A. - SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014.
- SACERDOTI MARIANI G., Introduzione a *Il Federalista*, Giappichelli, Torino, 1997.
- SALAZAR C., *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2000.
- SALERNO G., Art. 41, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. Crisafulli e L. Paladin, Cedam, Padova, 1990.
- SANDEL M.J., *Quello che i soldi non possono comprare. I limiti morali del mercato*, Feltrinelli, Milano, 2012.
- SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, vol. II, Jovene, Napoli, 1984.
- SANGIULIANO G., *L'inutile federalismo. Il caso Italia e i modelli di autonomia fiscale*, Utet, Torino, 2012.
- SANTORO A., *L'evasione fiscale. Quanto, come e perché*, il Mulino, Bologna, 2010.
- SARTORI G., *Democrazia e definizioni*, il Mulino, Bologna, 1976.
- SATTA S., *Diritto processuale civile*, Cedam, Padova, 1967.
- SATTA S., voce *Giurisdizione (nozioni generali)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970.
- SATTA S., *Il mistero del processo*, Adelphi, Milano, 1994.
- SATTA V., *Profili evolutivi dello Stato sociale e processo autonomistico nell'ordinamento italiano*, Jovene, Napoli, 2012.
- SCHIAVONE A., *Non ti delego. Perché abbiamo smesso di credere nella loro politica*, Rizzoli, Milano, 2013.
- SCHIERA P., *Profili di storia costituzionale*, voll. I e II, Morcelliana, Brescia, 2012.



- SCHLESINGER Jr. A. M., *L'età di Roosevelt. La crisi del vecchio ordine 1919-1933 e L'età di Roosevelt. L'avvento del New Deal. 1933-1934*, voll. I e II, il Mulino, Bologna, 1963.
- SCHLESINGER Jr. A. M., *Crisi di fiducia*, Rizzoli, Milano, 1971.
- SENSINI M., *L'Inps lancia l'allarme, la classe 1980 rischia il pensionamento a 75 anni*, in *Corriere della Sera*, 20 aprile 2016.
- SETTIS S., *Costituzione! Perché attuarla è meglio che cambiarla*, Einaudi, Torino, 2016.
- SEVERINO E., *Capitalismo senza futuro*, Rizzoli, Milano, 2012.
- SIMONCINI A. - LONGO E., *Art. 32*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, vol. I, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, Utet, Torino, 2006.
- SIRONI E. - ROSINA A., *Aspettative di fecondità delle nuove generazioni. Uno sguardo oltre la crisi*, in AA.VV., *La Condizione Giovanile in Italia. Rapporto Giovani 2016*, Mulino, Bologna, 2016.
- SKINNER Q., *Dell'interpretazione*, il Mulino, Bologna, 2001.
- SMITH D. et al., *Trump pivots from Obamacare repeal to ordering Republicans to 'let it fail'*, in *The Guardian*, 18 luglio 2017.
- SOMMERS B. D. et al., *Mortality and Access to Care among Adults after State Medicaid Expansions*, *New England Journal of Medicine*, 2012.
- SORKIN A.R., *Il crollo. Too big to fail*, Istituto Geografico De Agostini, Novara, 2010.
- SPANNAUS A., *Perché vince Trump. La rivolta degli elettori e il futuro dell'America*, Mimesis, Milano, 2016.
- STARR P., *Remedy and reaction. The peculiar American struggle over health care reform*, Yale University Press, U.S.A., 2011.
- STELLA G.A., *Giù il cappello*, in *Corriere della Sera Magazine*, 29 gennaio 2009.
- STELLA G.A., *La scuola che bocchia il merito*, in *Corriere della Sera*, 6 gennaio 2017.
- STEWART J. B., *How Broccoli Landed on Supreme Court Menu*, in *The New York Times*, 13 giugno 2012.
- STIGLITZ J. E., *Bancarotta. L'economia globale in caduta libera*, Einaudi, Torino, 2010.

- STIGLITZ J. E., *La grande frattura. La disuguaglianza e i modi per sconfiggerla*, Einaudi, Torino, 2015.
- STONE G. et al., *Constitutional Law*, Wolters Kluwer Law & Business, New York, 2013.
- SUNSTEIN C. R., *Why Does the American Constitution Lack Social and Economic Guarantees?*, Public Law and Legal Theory Working Paper No. 36, Chicago, 2003.
- TANDON A. et al., *Measuring Overall Health System Performance for 191 Countries*, in *GPE Discussion Paper Series: No. 30*, 2000.
- TAVILLA C. E., *Introduzione a L.A. MURATORI, Dei difetti della giurisprudenza*, Arnaldo Forni Editore, Sala Bolognese, 2001.
- TESAURO F., *Istituzioni di diritto tributario. 1. Parte generale*, Utet, Torino, 1992.
- TESTI A., *Sostenibilità economica e tenuta unitaria del Ssn*, in AA.VV., *Trent'anni di Servizio sanitario nazionale. Un confronto interdisciplinare*, a cura di R. Balduzzi, il Mulino, Bologna, 2009.
- The Staff of The Washington Post, *The Inside Story of America's New Health-Care Law and What It Means for Us All*, U.S.A.: Public Affairs, 2010.
- TIEGHI G., *Fiscalità e diritti nello Stato costituzionale contemporaneo. Il contribuente partner*, Jovene, Napoli, 2012.
- TORCHIA L., *Lontano dal giuspositivismo: incertezza, sicurezza, fiducia*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2/2017.
- TRABUCCHI A., *Istituzioni di diritto civile*, Cedam, Padova, 2001.
- TRAVAGLIO M. - TRUZZI S., *Perché No*, Editoriale Il Fatto, Roma, 2016.
- TRENTIN S., *Liberare e Federare*, ora in *Federalismo e Libertà. Scritti teorici 1935-1943*, a cura di N. Bobbio, Marsilio Editori, Venezia, 1987.
- TRENTIN S., *La crisi del Diritto e dello Stato*, prima edizione italiana, a cura di G. Gangemi, Gangemi Editore, Roma, 2006.
- TREVES R., *Prefazione a H. KELSEN, Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Einaudi, Torino, 1967.
- TRIBE V. L. H. - DORF M.C., *Leggere la Costituzione. Una lezione americana*, il Mulino, Bologna, 2005.

- TRIPODINA C., *Art. 32*, in AA.VV., *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole e R. Bin, Cedam, Padova, 2008.
- TROVATO I., *Allarme. La burocrazia? Una tassa da 26 miliardi*, in *Corriere Economia*, 28 gennaio 2013.
- URBINATI N. - RAGAZZONI D., *La vera Seconda Repubblica. L'ideologia e la macchina*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2016.
- VAN PARIJS P., *Real freedom for all*, Oxford, 1995.
- VANZAN MARCHINI N.E., *Venezia la salute e la fede*, Dario De Bastiani Editore, Vittorio Veneto, 2011.
- VENTURINI F., *Lo Stato è vivo e lotta per restarlo. Il nuovo volto globale del potere*, in *Corriere della Sera*, 13 dicembre 2016.
- VILLAR EZCURRA A., *Saggio introduttivo*, in PASCAL, *Pensieri*, RBA, Milano, 2017.
- VINCENTI U., *La repubblica virtuosa. Una proposta per l'Italia*, Mondadori, Milano, 2011.
- VINCENTI U., *Di chi è la colpa. Sette possibili cause del dissesto italiano*, Donzelli, Roma, 2013.
- VINCENTI U., *Diritto e menzogna. La questione della giustizia in Italia*, Donzelli, Roma, 2013.
- VINCENTI U., *Etica per una Repubblica*, Mimesis, Milano, 2015.
- VIOLANTE L., *Il dovere di avere doveri*, Einaudi, Torino, 2014.
- VITTORIA A., *Il welfare oltre lo Stato*, Giappichelli, Torino, 2012.
- VOLPE G., *L'intreccio delle competenze nel servizio sanitario e l'eguaglianza dei cittadini*, in *Le Regioni*, n. 1/1985.
- WAZWAZ N., *It's Official: The U.S. is Becoming a Minority-Majority Nation Census data shows there are more minority children under age 5 than whites*, in *U.S. News*, 6 luglio 2015.
- WHO, *World Health Statistics 2015*, WHO Press, Ginevra, 2015.
- ZAGREBELSKY G., *Il metodo di Mortati*, in AA.VV., *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1989.

- ZAGREBELSKY G., *La virtù del dubbio*, intervista su *Etica e diritto*, a cura di G. Preterossi, Laterza, Roma-Bari, 2007.
- ZAGREBELSKY G., *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Einaudi, Torino, 2013.
- ZAGREBELSKY G. - PALLANTE F., *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 2016.
- ZAKARIA F., *Cure migliori con minori spese. Dall'Europa una lezione per gli Usa*, in *Corriere della Sera*, 8 luglio 2012.
- ZAMAGNI S. - ZAMAGNI V., *Famiglia e lavoro. Opposizione o armonia?*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, 2012.
- ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo. I principi generali*, Giuffrè, Milano, 1958.
- ZINGALES L., *Manifesto capitalista. Una rivoluzione liberale contro un'economia corrotta*, Rizzoli, Milano, 2012.

### *Adde*

- Dante, *La divina commedia*, Purgatorio, canto XXII, versi 66-68.
- La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, a cura di V. Falzone - F. Palermo - F. Cosentino, Oscar Studio Mondadori, Milano, 1976.
- Il federalista*, a cura di M. D'Addio e G. Negri, il Mulino, Bologna, 1980.
- Incontro con Paolo Grossi*, a cura di I. Belloni e E. Ripepe, Pisa University Press, Pisa, 2007.
- Paolo Grossi*, a cura di G. Alpa, Laterza, Roma-Bari, 2011.
- Rapporto sullo Stato sociale 2011. Questione giovanile, crisi e Welfare State*, Esselibri, Napoli, 2011.
- Rapporto della Commissione Europea, *Employment and Social Developments in Europe 2012*, 8 Gennaio 2013.
- Dialogo Piketty-Boeri. Rifacciamo il capitale*, in *L'Espresso*, 9 ottobre 2014.
- Il welfare state è ancora sostenibile?*, RBA, Milano, 2016.

*Una Bomba tira l'altra*, editoriale a *La Corea è una bomba*, *liMes*, n. 12/2016.