

4 giugno 2013

Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse.*

di **Lorenza Carlassare**

Professore emerito di Diritto costituzionale - Università degli Studi di Padova

Abstract Lo scritto si interroga su quali debbano essere le priorità di spesa nella distribuzione delle risorse pubbliche. In tempi di protratta crisi economica e di continue politiche dei tagli, l'unico punto di riferimento certo è offerto dalla Costituzione, che deve continuare a orientare le scelte pubbliche, nonostante il carattere incontrovertibile che da più parti è assegnato ai precetti della scienza economica. Gli attori politici e gli enti di cui la Repubblica si compone debbono, pertanto, distinguere tra destinazioni di fondi costituzionalmente doverose, destinazioni consentite e destinazioni vietate, assumendo a parametro della distinzione il principio di eguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3, secondo comma, nonché il valore della persona e della sua dignità. Alla luce di tali indicazioni tornano, pertanto, al centro dell'attenzione i diritti sociali – e in particolare il diritto al lavoro e il diritto all'istruzione – e il monito di Manlio Mazzotti sul legame tra garanzia delle condizioni minime economiche e sociali ed effettivo godimento dei diritti civili e politici. In quest'ottica deve, dunque, leggersi la questione della copertura finanziaria delle sentenze della Corte costituzionale, assumendo la ragionevolezza non come mera 'coerenza' a livello legislativo, ma in primo luogo come coerenza ai principi costituzionali. The essays aims to investigate - in a constitutional perspective - the question of what should be priorities in the distribution of public resources. In times of economic crisis and ongoing policies of cuts, the only point of reference is provided by the Constitution, which must continue to guide public choices, despite the incontrovertible character that scholars and political institutions assign to the statements of the economic science. Political actors and the institutions of which the Republic is made must, therefore, distinguish between targets that are constitutionally necessary, allowed destinations and prohibited destinations. The parameter of such distinction is the principle of substantive equality (art. 3.2 Cost.), as well as the value of the human person and her dignity. In the light of those constitutional directives, the focus of public policies should turn on social rights - particularly the right to work and the right to education – and this reminds us Manlio Mazzotti's warning about the link between the guarantee of minimum social and economic conditions and the effective enjoyment of civil and political rights. The issues of the financial coverage of constitutional rulings should be read from this point of view and "reasonableness" must be regarded not merely as "consistency" at the legislative level, but first and foremost as consistency with the constitutional principles.

Sommario: 1. - *Le domande sociali, la questione delle risorse, le priorità costituzionali.* 2. - *Le chiare indicazioni del testo costituzionale.* 3. - *L'insufficienza degli interlocutori politici nella trasformazione dei partiti.* 4. - *La Corte costituzionale e il controllo sulla destinazione delle risorse.* 5. - *Segue: distinguendo fra 'sentenze che costano'.* 6. - *Il giudizio di ragionevolezza.* 7. - *Segue: la coerenza ai principi.*

1. - *Le domande sociali, la questione delle risorse, le priorità costituzionali.* E' una fase storica di grandi interrogativi quella che stiamo vivendo, tutto sembra porsi in un modo diverso e nuovo. Si avverte forte e diffusa l'ansia di ricominciare, di tagliare con un passato recente pieno di trappole per la democrazia e per la stessa vita comune, di respirare finalmente un'aria meno pesante e chiusa. Si propongono formule politiche, si formano aggregazioni e movimenti, si cercano obiettivi nuovi: 'rinnovamento' sembra essere la parola magica in grado di risolvere ogni problema. Tutto sembra però confondersi di nuovo nell'opacità della politica; le linee appaiono confuse, soltanto la parola 'nuovo' rimane in piedi, ripetuta all'infinito, mentre il suo contenuto sfugge. Gli obiettivi stessi non sempre risultano chiari persino a chi dovrebbe perseguirli.

Dare risposte adeguate alle molte domande che salgono dalla società nelle sue diverse articolazioni è sicuramente difficile; la scarsità di risorse rende ardua ogni soluzione. La questione dei costi, evocata sempre come assolutamente prioritaria e dominante, nella sua definitività si propone come un argomento formidabile in grado di fermare ogni pur legittima richiesta. Ma non può non chiedersi se possa continuare ad essere invocata come *unico* riferimento sicuro, ostacolo insuperabile alla ripresa di una vita normale; se su di essa si possa addirittura impostare un programma politico.

Non si tratta però soltanto di discutere programmi politici: fondamentale rimane la domanda se sia tollerabile e giuridicamente consentito disattendere – e talora brutalmente violare - la Costituzione, i suoi principi, negandone gli obiettivi, travolgendone il senso e addirittura, la normatività ([1]). Tanto più che, com'è noto, sono ormai in molti a dubitare della bontà di simili posizioni, almeno nelle formulazioni più estreme: gli economisti stessi, non da oggi divisi, aprono orizzonti meno rigorosi e angusti per il nostro comune domani, e sembrano trovare qualche eco in sede politica anche in Europa ([2]). Del resto “i precetti della scienza economica sono controvertibili” e la recente riforma costituzionale dell'art. 81 (l. cost. n. 1 del 2012) presenta significativi “margini di flessibilità” ([3]).

Chi economista non è, mancando di competenze adeguate, può solo prendere atto dell'esistenza della diversità di prospettive per non chiudere ogni spiraglio alla speranza; ma il costituzionalista, quando ragiona in base alle competenze proprie, si trova in una posizione del tutto peculiare. Avendo dinanzi a sé la Costituzione non può appiattirsi sull'opacità dei politici, ma deve piuttosto ricordare loro che la Costituzione domina gli attori della scena politico-costituzionale, vincola lo Stato e gli altri enti di cui la Repubblica si compone in ogni loro momento: azione di governo, legislazione, giurisdizione, amministrazione.

La Costituzione non è cambiata. Le difficoltà economiche non ne cancellano norme, principi, valori. Restando questi immutati, la crisi può produrre un unico effetto importante: rendere più grave e rigoroso l'obbligo di un oculato impiego delle risorse e l'obbligo di destinarle innanzitutto ai bisogni primari, alla realizzazione delle priorità costituzionali, lasciando ad altri obiettivi ciò che eventualmente rimane ([4]).

Si possono distinguere destinazioni di fondi costituzionalmente *doverose*, destinazioni *consentite*, e destinazioni addirittura *vietate*. Orientarsi non è difficile. La nostra Carta non è un testo oscuro e arduo

da interpretare, soprattutto riguardo ai valori che la ispirano e agli obiettivi da realizzare; è di una chiarezza estrema non solo nell'indicarli, ma spesso anche nel definirne l'ordine d'importanza, ricavabile pure dal modo in cui si rapportano reciprocamente e dal tipo di legami che li uniscono nel disegno complessivo. Esiste una straordinaria coerenza fra le norme costituzionali, ordinate tutte intorno a un valore centrale che le illumina di senso: *la persona e la sua dignità*. Avendo questo davanti agli occhi, si può iniziare un sicuro cammino.

2. - *Le chiare indicazioni del testo costituzionale*. Dalla *persona* e la sua dignità, fondamento indiscusso della costruzione costituzionale ([5]), già si ricavano indicazioni evidenti circa i comportamenti e le linee politiche da seguire in coerenza a quell'essenziale valore. Linee che la Costituzione stessa si preoccupa di indicare subito in una disposizione generale, l'art. 3, comma 2, collocato non a caso nei 'Principi fondamentali' e, successivamente, in varie disposizioni.

Troppe volte siamo costretti a menzionare quel secondo comma dell'art. 3, per ricordarlo alla politica che sembra averlo relegato nell'oblio. Affidando alla Repubblica ([6]) il compito di "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" la Costituzione detta un progetto chiaro ed essenziale, impone una direzione sicura, fissa la trama di fondo su cui poggia l'intero sistema indicandone l'obiettivo primario.

Eppure le persone sono schiacciate da pesi enormi che le sovrastano e lo Stato non se ne cura.

Le parole di Norberto Bobbio, pronunciate dopo la caduta del regime a proposito del liberalismo distorto, sembrano riferite all'oggi: "lo Stato non fu soltanto limitato, ma a poco a poco svuotato fino a che fu ridotto a fungere da guardiano impotente di gigantesche contese che si svolgevano al di fuori di lui, e dove lo scatenamento di forze incontrollate, e sempre più incontrollabili, finiva per sommergere un'altra volta, nel rapporto di violenza fra sfruttatori e sfruttati, *il valore universale dell'uomo e la dignità della persona*"([7]). Bobbio, in quegli anni della speranza, non pensava di certo che tanto tempo dopo persone e dignità potessero essere calpestate come oggi sono.

Di fronte a violazioni e inadempienze ripetute e gravi s'impone con forza assoluta una riflessione sui rimedi.

La trama costituzionale da ristabilire si sviluppa in modo coerente, sicuro, di agevole lettura. La prima e fondamentale specificazione dell'art. 3 è nella disposizione successiva, applicazione coerente del principio personalista essenza della Costituzione repubblicana: "La Repubblica riconosce a tutti i cittadini *il diritto al lavoro* e promuove le condizioni che rendono effettivo questo diritto", art. 4. Una norma con conseguenze giuridiche precise non un'inutile proclamazione come qualcuno ha affermato: Stato, Regioni ed enti in cui la Repubblica si articola sono tenuti a *promuovere* le condizioni necessarie a renderlo effettivo il diritto al lavoro. La Corte costituzionale, considerato il lavoro un diritto sociale (sent. 61/1965), ha chiaramente affermato che l'art. 4 comporta per lo Stato l'obbligo di intervenire con una politica di sviluppo economico indirizzata a determinare "una situazione di fatto tale da aprire concretamente alla generalità dei cittadini la possibilità di procurarsi un posto di lavoro" (sent. 105/1963).

Parole vuote quelle del giudice delle leggi, parole che nessuno ha il dovere di seguire?

La domanda è ancor più inquietante se si considera il legame dell'art. 4 con l'art. 1, la norma con cui la Costituzione si apre indicando i caratteri essenziali della Repubblica "democratica, fondata sul lavoro".

Neppure questa è un'inutile proclamazione (che un Ministro della Repubblica, l'on. Brunetta, proponeva di eliminare) ma un'indicazione di fondo: la riaffermazione del carattere dignitario del lavoro, la valenza egualitaria ed eguagliatrice del riferimento al lavoro come fondamento della Repubblica, la sua centralità etica ([8]).

Sono cose note e ripetute, ma in questi tempi oscuri in cui il lavoro, sul quale la Repubblica si fonda, viene sacrificato al punto da apparire l'ultimo anziché il primo dei valori da considerare, vale la pena ricordarle ancora, così come il pensiero dei Costituenti: con la formula dell'art. 1 – sottolineava Mortati – si è voluto mostrare il distacco dalle Costituzioni del passato e “invertire il valore ai due termini del rapporto proprietà-lavoro, conferendo la preminenza a quest'ultimo sul primo”. Un'inversione di valore che va oltre il rapporto lavoro/proprietà, segnando la posizione del lavoro rispetto ad ogni altra fonte di dignità sociale: ricchezza, titoli nobiliari, famiglia, posizione sociale, criteri tutti ormai superati e privi di rilievo. Per non parlare del mercato, difficilmente collocabile fra i valori costituzionali preminenti, comunque lo si intenda ([9]).

Nel disegno coerente del testo costituzionale, mortificando il lavoro si mette in gioco anche un altro principio “fondamentale”: la *solidarietà* politica, economica, sociale - art. 2 - di cui il lavoro è l'espressione primaria. Attraverso il lavoro l'uomo è parte attiva della società e tale si sente, svolge la sua personalità, si procura i mezzi per un'esistenza dignitosa. Il lavoro è anche un *dovere* di solidarietà: il dovere di svolgere “un'attività o una funzione che concorrano al progresso materiale e spirituale della società” (art. 4, 2°).

La solidarietà infranta, in nome della quale la Costituzione esige che siano assicurati ai lavoratori i diritti sociali in cui si sostanzia ([10]) oggi pesantemente sacrificati a interessi estranei al disegno costituzionale, è un'altra ferita intollerabile, una lacerazione che mette in causa il senso stesso della Costituzione e non può rimanere senza rimedi.

Gli “ostacoli”, non rimossi a oltre sessant'anni, si aggravano in modo fino a ieri impensabile; e sembra inarrestabile la caduta dei diritti sociali dei quali l'art. 3, II°, pone le premesse e stabilisce la doverosità ([11]), impegnando la Repubblica a realizzarli. Ma “il potere politico ha la capacità pratica di sottrarsi al rispetto delle norme che ad esso si impongono” e si trova “in posizione qualitativamente diversa da quella dei comuni destinatari delle norme giuridiche” i quali “non sono, in genere, in condizione di sganciarsi con successo dall'osservanza delle regole che loro s'impongono” ([12]).

3. - *L'insufficienza degli interlocutori politici nella trasformazione dei partiti.* Chi sono, in concreto, i nostri interlocutori? Come ottenere dalle istituzioni risposte conformi al dettato costituzionale?

I nostri interlocutori sono - dovrebbero essere - i partiti, che la Costituzione menziona come strumenti per la partecipazione del popolo “alla determinazione della politica nazionale”. Le richieste cadono tuttavia nel vuoto, anche le più drammatiche e appariscenti mosse dalla disperazione ([13]) che talora arrivano persino alla rinuncia della vita in nome della dignità ([14]).

La continua disapplicazione o l'aperta violazione di norme essenziali al progetto di società tracciato dalla Costituzione non può passare sotto silenzio. Ma il silenzio c'è e si fa sempre più denso e impenetrabile, nonostante le richieste disperate e pressanti dei cittadini che ne reclamano con forza il rispetto e manifestano, con la Costituzione in mano, per chiedere lavoro, istruzione, sanità, difesa del paesaggio, delle risorse naturali, del patrimonio artistico, dell'ambiente salubre per salvare la stessa vita dalla rovina e dal degrado: beni e valori che la Costituzione tutela in nome della persona, della sua integrità e dignità.

Gli interlocutori, in realtà non ci sono; la loro 'lontananza' è ben rappresentata dall'esito delle ultime elezioni: poiché gli astenuti corrispondono a oltre un quarto dell'elettorato, e mettendoli insieme ai voti ottenuti dal Movimento 5 Stelle si supera il 50%, ciò significa che almeno la metà del corpo elettorale sta fuori dall'area politica tradizionale, o meglio, istituzionale. Ma la perdita di rappresentatività dei partiti e il declino della loro funzione di trasmissione delle domande altera il funzionamento dello Stato.

Sembra quasi di essere tornati indietro, al tempo in cui i partiti non erano ancora organizzazioni *della società*, ma partiti *parlamentari*, nati *nelle* istituzioni e *per* le istituzioni. Forme partitiche insufficienti al funzionamento corretto del sistema parlamentare, come sottolineava nell'Ottocento Arangio-Ruiz collegando insicurezza e instabilità governativa alla *manca* di partiti veri, differenziati nelle ideologie, in grado di costituire punti di riferimento e di aggregazione precisi e durevoli. Alla Camera i partiti c'erano - ricorda l'autore riferendosi al 1850 ([15]) - ma come gruppi variegati dai mobili confini; divisi in moderati e liberali (differenziati solo sul rapporto con la Chiesa): "Dalla parte in cui sedevano nell'Aula...questi partiti presero il nome di destra e di sinistra; però dalla conformazione circolare dell'anfiteatro era già sorto un partito di centro... nel mezzo sedevano quelli che non volevano adottare un criterio rigido nella decisione degli affari di stato, distinguendosi in centro destro e centro sinistro secondo che propendevano per le idee moderate o per le liberali". L'anfiteatro presentava così una grande varietà di colori dal verde cupo (moderati-clericali) al rosso acceso (tendenze repubblicane anti-religiose); mancavano però, *opinioni collettive* che li distinguessero e li tenessero uniti: "L'unica opinione collettiva era la formazione dell'unità, compiuta questa la confusione cominciò". Rimase - ma solo "apparente" - la differenza sull'abolizione del macinato e l'allargamento elettorale; "esaurite queste due riforme era d'uopo cessasse ogni distinzione: ed è cessata". Solo "fittizio", "è il movimento che tende a prodursi", fittizio il ritorno allo Statuto invocato da Sonnino nella lotta elettorale ([16]).

Mancavano, ieri come oggi, "opinioni collettive", programmi differenziati. Una mancanza che nel tempo si era colmata dopo l'allargamento del suffragio che aveva scosso il sistema modificando l'essenza stessa dei partiti. E' la nascita dei grandi partiti organizzati che aprono alle masse la partecipazione al processo politico che fa uscire il partito dalle strutture costituzionali, dall'apparato. Ma per arrivare alle 'masse' il tempo è lungo: Gaspare Ambrosini colloca la vera trasformazione dei partiti in Italia nel 1919, al momento dell'introduzione del sistema *proporzionale*. Da allora s'impone con forza il discorso del partito *come associazione*, espressione delle diversità sociali: "a base dell'ordinamento politico non stanno più gli elettori singoli indifferenziati, ma gruppi omogenei di elettori[...] che vengono così a funzionare come organismi intermedi tra gli individui e lo Stato... costituiti dallo insieme delle persone che sono concordi nelle stesse idee" ([17]).

Anche se non va enfatizzato fino a attribuirgli effetti automatici ([18]) il rapporto fra legge elettorale e sistema politico è comunque indiscutibile ([19]). Lo stato monoclasse finisce di certo per le pressioni della storia, ma è con la modifica della legge elettorale che si consuma.

L'incidenza della legge elettorale sulla configurazione del partito interessa in particolare il nostro presente. Anche oggi, se pure non da sola, la fine del sistema elettorale proporzionale ha influito sull'ultima evoluzione del concetto di partito segnata dall'evanescenza delle strutture e dall'abbandono di ideologie differenziate, in un bipolarismo coatto che il sistema politico e il sistema sociale non potevano reggere e contro il quale, infatti, alla fine i cittadini si sono ribellati mediante il voto.

Per anni i partiti avevano svolto, più o meno bene, la funzione di strumenti per la partecipazione dei cittadini che la Costituzione (art. 49) attribuisce loro, riuscendo in qualche modo a saldare popolo e Stato. Poi l'organizzazione partitica - che nella fase iniziale era assente - ha preso il sopravvento; traendo forza dalla società si è impadronita delle strutture dello Stato e degli enti pubblici invadendo infine le strutture della stessa società che l'aveva sostenuta. Ricordo un vecchio Convegno su "I partiti e lo Stato" ([20]) nel quale ci si chiedeva come fermarne l'invadenza; ora solo l'invadenza è rimasta, in maniera aberrante.

I partiti che dopo la guerra hanno assicurato la base per la ricostruzione dello Stato sostenendo una struttura istituzionale quasi inesistente, soccombono o si trasformano profondamente sotto la spinta di cause diverse, dagli eventi internazionali del 1989 che ne hanno messo in crisi l'identità, alla corruzione palesata da 'mani pulite'.

Dissolti i grandi partiti di massa, venuti meno l'organizzazione e il raccordo con la società, l'indistinzione programmatica si generalizza: la de-ideologizzazione dei partiti segue il loro farsi tutt'uno con le istituzioni che li conduce a una lotta per il potere come unico motivo della loro azione. Il legame con gli elettori dei gruppi sottostanti ai partiti è di tipo clientelare; il sostegno è dato in cambio di favori che portano a corruzione, favoritismi, espansione dei posti da occupare al fine di allargare la sfera dei beneficiati e, dunque, dei sostenitori.

L'idea di partito che aveva consentito di superare le difficoltà della rappresentanza è venuta meno. E' venuto meno il farsi carico di interessi generali che consentiva di definire il partito *parte totale* perché "esprime una concezione parziale degli interessi della collettività caratterizzata dal perseguimento di certe finalità specifiche che differenziano ogni partito dall'altro", ma *politico* perché la "inquadra in una visione generale dei bisogni della vita associata": proprio "il perseguimento di principi superindividuali" differenzia i partiti dalle *fazioni*, "rivolte a sostenere determinate persone" (Mortati). Un partito che "invece di rappresentare un'ideologia e tendere al bene comune rappresentasse le esigenze di un gruppo di *interesse economico*, e cioè un partito che fosse un *gruppo di pressione mascherato*, sarebbe da combattere, da espellere dal Parlamento", diceva Esposito ([21]). Ora è invece così.

Anziché elemento di raccordo i partiti sono divenuti una barriera fra popolo e istituzioni.

Per ricondurli al rispetto dei principi non resta che una via: la Corte costituzionale.

4. - *La Corte costituzionale e il controllo sulla destinazione delle risorse*. In questi tempi disagiati molti (se non tutti) ritengono inammissibili i tagli a sanità, scuola, lavoro, previdenza, ambiente, beni culturali mentre si continuano a sperperare risorse per cose di cui nessuno sente il bisogno o non vuole (opere faraoniche dall'incerto destino, quasi mai finite, di cui nessuno risponde; aerei da combattimento costosissimi e difettosi; spedizioni militari travestite da missioni di pace, ecc.). L'accordo- o meglio il disaccordo- su questo punto sembra abbastanza unanime; ma le sole deprecazioni non bastano, le denunce non fanno avanzare di un passo. E' necessario trarre conseguenze coerenti dalle norme e dalle affermazioni ripetute e condivise intorno al loro significato e valore, individuare percorsi sicuri per limitare in modo *efficace* l'arbitrio delle scelte politiche, sottoponendole a *controllo*.

Si tocca così il tema difficile e controverso della discrezionalità del legislatore, di cui già molto si è scritto. In queste poche pagine conviene concentrare l'attenzione sui profili specificamente attinenti alla questione del controllo sulla destinazione delle risorse, che presenta minori difficoltà se lo si aggancia a un riferimento sicuro: le *priorità* costituzionali.

Si tratta di chiarire i percorsi processuali, e di indurre la Corte a passare più spesso e con maggior forza dalle affermazioni teoriche alla loro applicazione: da tempo le sentenze costituzionali hanno precisato in modo corretto e chiaro la direzione *imposta* dalla Costituzione; da tempo hanno sottolineato il legame stretto fra esercizio effettivo dei diritti civili e politici e realizzazione dei diritti sociali: non è di oggi l'affermazione dell' "interesse della collettività alla liberazione di ogni cittadino dal bisogno ed alla garanzia di quelle minime condizioni economiche e sociali che consentono l'effettivo godimento dei diritti civili e politici" ([22]). Legame su cui, da tempo, anche la dottrina ha insistito: basta ricordare gli scritti di Manlio Mazziotti risalenti al 1964 ([23]).

Come mai queste condivise affermazioni vengono oggi interamente disattese?

Apprendiamo, ad esempio, che dal 2008 al 2012 i fondi nazionali per le politiche sociali sono stati tagliati, nel complesso, del 75 per cento ([24]); numeri che impressionano e, per la loro entità, non ammettono un rassegnato silenzio. Allarmano, anche in prospettiva futura, i tagli all'istruzione, condizione prima dell'esercizio di ogni diritto, condizione della cittadinanza ([25]). In Italia "il settore culturale e creativo ha un'incidenza su produzione e occupazione importante, ma *inferiore* rispetto a quella di altri paesi europei che non dispongono degli stessi vantaggi comparati", si legge in uno studio della Banca d'Italia ([26]). Dovrebbe essere chiaro per tutti che proprio questo settore consentirebbe di aumentare l'occupazione: potenziarlo, anziché deprimerlo, significherebbe ricavarne notevoli vantaggi per l'economia del Paese. Un'economia al collasso, inutile ripeterlo: vale la pena ricordare che solo nei pochi mesi del 2013 oltre quattromila imprese hanno chiuso, e una famiglia su sei è in condizioni di povertà([27]).

Nello stesso tempo apprendiamo che nel 2012 l'Italia è salita al decimo posto (nell'anno precedente era all'undicesimo) tra i paesi con le più alte spese militari del mondo, con 26 miliardi di euro l'anno, vale a dire 70 milioni di euro al giorno([28])!

Come intervenire per invertire un percorso così gravemente incostituzionale?

L'ostacolo ossessivamente invocato contro ogni richiesta di realizzare la Costituzione è la scarsità di risorse. Torna all'attenzione un discorso degli anni novanta, diretto a relegare i diritti sociali nella sfera dei 'diritti condizionati': condizionati, s'intende, all'esistenza di *adeguate risorse*. Destinati a sparire se queste mancano? Difficile sostenerlo, difficile conciliare un'affermazione così drastica con l'affermazione, sempre ripetuta, che i diritti sociali sono diritti *fondamentali* ([29]).

Le difficoltà, che certamente non mancano, sono emerse nel dibattito di quegli anni: è sufficiente tuttavia rileggere gli atti del Seminario organizzato dalla Corte costituzionale nel 1991 ([30]) per constatare che, pur non ignorando il problema dei costi e delle risorse, alcuni punti fermi risultano sicuri: è considerato "innegabile" che la Corte possa e *debba* accertare l'eventuale illegittimità di una legge che porti alla negazione di diritti costituzionalmente garantiti anche se dall'annullamento "discendono oneri finanziari" ([31]); *doveroso* per lo Stato farsi custode dei valori costituzionali di fondo, in primo luogo dei diritti fondamentali "ivi compresi i diritti sociali"([32]); *inapplicabile* l'art. 81 agli atti di *annullamento giurisdizionale* di atti fonte, in quanto gli effetti normativi che si producono "non costituiscono il risultato di una scelta discrezionale politica, bensì di una valutazione di carattere logico-giuridico" ([33]).

La Corte stessa, del resto, ha riconosciuto di poterlo fare: nella sent. n. 80/2010, nonostante l'obiezione dell'Avvocatura che il rimettente - chiedendo sia "riconosciuto il diritto ad un numero maggiore di ore di sostegno rispetto a quello individuato dai competenti organi amministrativi"- in sostanza "chiede alla Corte l'adozione di una sentenza additiva che comporterebbe 'nuove o maggiori spese a carico del bilancio statale senza indicare i mezzi per farvi fronte' in violazione dell'art. 81 Cost.", dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 413 e 414 della legge n. 244/ 2007, (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008*), nella parte in cui fissa un limite massimo al numero dei posti degli insegnanti di sostegno"; e "nella parte in cui esclude la possibilità, già contemplata dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449, di assumere insegnanti di sostegno in deroga, in presenza nelle classi di studenti con disabilità grave, una volta esperiti gli strumenti di tutela previsti dalla normativa vigente". Interessante la motivazione della decisione ([34]).

5. - Segue: *distinguendo fra 'sentenze che costano'*. La questione della copertura finanziaria non si presenta sempre allo stesso modo, non tutte le 'sentenze che costano' sono eguali e pongono i medesimi problemi giuridici ([35]).

Ben diverso è il caso in cui si guardi alle esigenze di copertura nell'ottica, ad esempio, del principio di eguaglianza e dell'estensione di trattamenti più favorevoli, con i rischi connessi alla 'parificazione verso l'alto' (e la discrezionalità inevitabile di un giudizio diretto a stabilirla fra due termini non sempre agevolmente raffrontabili), dal caso di applicazione doverosa di principi costituzionali violati: si tratta, qui, semplicemente di *imporre* il rispetto di norme costituzionali vincolanti([36]). E del resto, che i diritti sociali siano nella piena disponibilità del legislatore e legati alla disponibilità finanziaria è smentito dalla Corte che impone allo Stato di erogare le prestazioni: il caso già ricordato dei portatori di handicap lo conferma ([37]).

La convinzione di chi ha operato tagli lineari alle risorse finanziarie dello Stato in materia di istruzione "che tutti i capitoli di bilancio abbiano la stessa importanza per l'Italia sia dell'oggi che del domani", è "una convinzione puramente economicistica del tutto errata" ([38]).

In ogni caso, anche a voler sostenere che non si possano superare i limiti delle disponibilità, cosa già discutibile e discussa ([39]), la questione è sicuramente diversa quando ci si chieda se la scelta sulla destinazione di *risorse disponibili*, possa rientrare nella piena e assoluta libertà della politica ([40]). Indiscutibile, in questo caso, che il discorso vada posto diversamente.

Non ha alcun vincolo, il legislatore, nella scelta di destinare i fondi disponibili all'uno o all'altro capitolo di bilancio? Torna il discorso (*supra*, § 1) sulla necessità di distinguere fra destinazioni di fondi costituzionalmente *doverose*, destinazioni *consentite*, e destinazioni addirittura *vietate*. Un esempio chiarisce bene la questione, che il legislatore "disponga finanziamenti diretti a favorire le scuole paritarie devolvendo loro fondi che altrimenti andrebbero alla scuola pubblica" (com'è avvenuto) violando l'art. 33, comma 3, Cost., 'senza oneri per lo Stato': "poiché il finanziamento della scuola pubblica è un *obbligo per lo Stato* mentre il finanziamento della scuola privata, a voler tutto concedere, è solo una facoltà, la logica vuole che si faccia luogo prima agli obblighi, e solo dopo aver rispettato questi, agli impegni meramente facoltativi" ([41]). Una scelta, inammissibile comunque, tanto più grave in tempi di crisi economica, quando non si può non risparmiare: "sarebbe un paradosso che lo Stato, che non ha nemmeno abbastanza denaro per le proprie scuole, dovesse in qualche modo finanziare delle scuole non statali" si è detto in Assemblea Costituente([42]). Una scelta assolutamente *irragionevole*.

L'altra faccia di una supposta libertà di allocazione - la libertà di sottrarre i fondi a settori della vita sociale cui la Costituzione ha dato rilievo primario e attribuito ai cittadini diritti fondamentali definiti 'inviolabili' (art. 2) - ne rende evidente l'insostenibilità. Che senso avrebbe la Costituzione con i suoi principi se fossero lasciati al pieno arbitrio del legislatore, libero di seguire i dettami della Costituzione o di discostarsene? Il sistema intero ne risulterebbe travolto: innegabile è la circolarità dei diritti, la loro connessione strettissima, la reciproca dipendenza sempre sottolineate da dottrina e giurisprudenza ([43]). Non si può pensare ad una libertà 'non controllabile'. Basta mettere a confronto due notizie fornite nei medesimi giorni per rendersene conto: mentre un settimanale ([44]) denuncia "le spese pazze della difesa" - 22 miliardi per la digitalizzazione dell'esercito, 800 milioni per un missile che non verrà mai prodotto- un quotidiano racconta di bambini costretti a fare 12 chilometri a piedi su una rotabile (6 andata, 6 ritorno) perché non possono utilizzare gli scuolabus ([45]).

Proprio in materia di diritti sociali la Corte ha affermato che la discrezionalità del legislatore "non ha carattere assoluto e trova un limite nel rispetto di un *nucleo indefettibile* di garanzie per gli interessati", dichiarando l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate: "Risulta evidente che le norme impugnate hanno inciso proprio sull'indicato 'nucleo indefettibile di garanzie' che questa Corte ha già individuato quale limite invalicabile all'intervento normativo discrezionale del legislatore". "La scelta

operata da quest'ultimo -continua la Corte- non trova alcuna giustificazione nel nostro ordinamento”, perché ha eliminato “uno degli strumenti attraverso i quali è reso effettivo il diritto fondamentale all’istruzione del disabile grave”(46), concludendo che una scelta che non trova *alcuna giustificazione* nell’ordinamento contrastando con una priorità costituzionale (rendere *effettivo* il “fondamentale” diritto all’istruzione) è ingiustificata e, dunque, *irragionevole*.

6. - *La ragionevolezza*. La via più logica per portare alla Corte simili violazioni dei principi costituzionali è il principio di ragionevolezza che consente di mettere a confronto leggi diverse fra loro; un principio cui la Corte ricorre con estrema frequenza per espungere dal sistema norme che distorcono il sistema, ne rompono la *coerenza*, appaiono irragionevoli alla luce dei principi costituzionali: “Alla stregua delle considerazioni che precedono, le disposizioni impugnate si *appaesano irragionevoli e sono pertanto, illegittime*” si legge nella menzionata sent. 80/2010 (47).

La ragionevolezza non è intesa da tutti allo stesso modo benché il termine ‘ragionevole’ appaia fin dal 1960 nella giurisprudenza costituzionale relativa all’art. 3: il principio di eguaglianza è violato “quando la legge, senza un *ragionevole* motivo, faccia un trattamento diverso ai cittadini che si trovino in eguali situazioni” (sent. n. 15); non lo è invece se la legge non ha “mutato la discrezionalità in...manifesto arbitrio, in...*patente irragionevolezza*”. Gli aggettivi - patente, manifesto, evidente - mostrano come la Corte non intenda intervenire sulla discrezionalità del legislatore se non in casi estremi. Solo in questi interviene.

Il concetto di ragionevolezza, nel tempo, viene ad ampliarsi fino ad assumere una *consistenza autonoma* tanto che la dottrina distingue le decisioni con cui la Corte accerta l’incoerenza del sistema legislativo ponendosi all’interno delle scelte di valore espresse dalla legislazione, dalle decisioni in cui sindacava la legge in nome di una razionalità diversa (48). La Corte stessa fa propria la distinzione fra ‘stretto principio di eguaglianza’ e ‘ragionevolezza’, nella sent. 183/1988 ad esempio. Ma già prima, nell’ordinanza 266/1982, la “*medesima* questione, sollevata colla *stessa* ordinanza dalla detta autorità giudiziaria, sempre in relazione al citato parametro costituzionale” è dichiarata manifestamente inammissibile “sotto il profilo della *ragionevolezza*”, e manifestamente infondata “sotto lo stretto profilo del *principio di uguaglianza*” (49).

Per definire la ragionevolezza si parla di *non-arbitrarietà, coerenza, non contraddizione*; il suo contrario è *illogicità, irrazionalità* (50), termini certamente generici ma non oscuri. Il sindacato di ragionevolezza “assume caratteristiche fortemente eterogenee”(51) ammette lo stesso Paladin che teme si aprano spazi all’arbitrio del giudice delle leggi. Ma nell’ottica in cui ne viene qui proposto l’impiego – vale a dire esclusivamente di fronte a *priorità costituzionali* sicure - gli spazi del giudizio costituzionale restano sufficientemente delimitati.

7. - Segue: la *coerenza ai ‘principi’*. Un punto va sottolineato, senza il quale il discorso non avrebbe senso: la ragionevolezza non si limita alla ‘coerenza’ a livello legislativo, ma deve essere in primo luogo *coerenza ai principi costituzionali*. Poiché la coerenza delle disposizioni impugnate viene necessariamente valutata con criterio *sistematico* e al primo posto nel sistema stanno i principi costituzionali, i principi stessi non possono rimanere estranei al giudizio. E in effetti, nelle ordinanze di rimessione e nelle sentenze della Corte, oltre all’art. 3 sono spesso richiamate altre disposizioni costituzionali: gli artt. 4, 36 e 38, in particolare, ma anche 24, 32, 53, 101, 102, 111.

L’idea che le norme che regolano in modo contrastante e illogico una materia debbano essere necessariamente *leggi ordinarie* è una convinzione erronea sia logicamente sia alla luce della

giurisprudenza costituzionale. E' incontroverso che i principi costituzionali entrino nella valutazione della ragionevolezza ([52]): dovendo essere misurata in base ai dati normativi, nel valutare il quadro complessivo (che 'ragionevolezza' esige sia logicamente coerente) non sembra possibile ignorare i principi che ne costituiscono i riferimenti essenziali ([53]). I principi costituzionali sono *diritto positivo*, e proprio la coerenza interna al sistema impone di inserirli nel giudizio; nessuna norma (senza violare la ragionevolezza) può essere in contraddizione con ciò che sta a fondamento del sistema. Il richiamo ai valori costituzionali "in nome dei quali si può e si deve distinguere" assume un rilievo fondamentale nella giurisprudenza della Corte, sia "per quanto riguarda la ragionevolezza delle distinzioni e delle equiparazioni, sia per quanto riguarda la ragionevolezza in sé". Le scelte legislative e le conseguenti distinzioni "difficilmente appariranno neutre rispetto ai valori costituzionali" dal momento che la Corte ha assunto il compito di "verificarne la ragione giustificatrice" ([54]).

Così anche i *diritti sociali*, parte viva ed essenziale della Costituzione, entrano con forza nel giudizio di ragionevolezza. Il fatto che la loro attuazione si compia in particolare attraverso la legislazione non significa che siano senza tutela, rimessi alla 'libertà' assoluta del legislatore. Una norma costituzionale che introduce un diritto sociale limita la libertà dei fini del legislatore che, da un lato *non* può porre norme difformi che contraddicono il fine, dall'altro *deve* porre norme adeguate al conseguimento del fine medesimo e renderlo operante: il giudizio di costituzionalità "trasforma le disposizioni di principio da direttive al legislatore in norme di applicazione giudiziale" ([55]).

La necessità di una visione di sistema ([56]) trova, di recente, una decisa conferma (sent. n. 1/ 2013): "La Costituzione è fatta soprattutto di *principi* e questi ultimi sono in stretto *collegamento tra loro*, bilanciandosi vicendevolmente, di modo che la valutazione di conformità alla Costituzione stessa deve essere operata con riferimento al *sistema*, e *non a singole norme, isolatamente considerate*. Un'interpretazione frammentaria delle disposizioni normative, sia costituzionali che ordinarie, rischia di condurre, in molti casi, ad esiti paradossali, che finirebbero per contraddire le stesse loro finalità di tutela."

Su queste premesse si può impostare il difficile discorso del controllo sulle scelte in ordine alla destinazione delle risorse, denunciandone la *non coerenza* rispetto alle *priorità* costituzionali in aperta violazione delle disposizioni che le stabiliscono. Non si tratta, va ripetuto ([57]), di chiedere alla Corte una decisione che comporti "uno 'sforamento' delle disponibilità finanziarie previste in bilancio, ma solo il rispetto di una *diversa logica* nell'allocazione delle risorse finanziarie. Una logica che è insita nei principi" ([58]). Le Corti, del resto, in questi tempi di risorse scarse tendono a sindacare le decisioni con le quali i governi vi fanno fronte, ad esempio il modo e i criteri in cui vengono imposti i sacrifici, come di recente in Portogallo ([59]).

Per mettere *due* leggi a confronto con i principi e denunciare la violazione della logica imposta dalla Costituzione nell'allocazione delle risorse, gli strumenti e le tecniche di giudizio alla Corte non mancano. Tanto più che spesso non si tratterà di mettere a confronto con i principi due leggi, ma due norme contenute in disposizioni della *medesima legge* relativa al bilancio dello Stato. La ragionevolezza è il punto di partenza: muovendo dalla distinzione fra destinazioni di fondi *doverose, consentite e vietate* (*supra*, §1), con una sentenza additiva, variamente formulata, oppure sostitutiva ([60]), sarà possibile ripristinare il rispetto delle priorità costituzionali, utilizzando diversamente le risorse senza impegnarne di nuove.

Il discorso, meglio approfondito dai costituzionalisti, potrebbe offrire al giudice delle leggi ulteriori argomenti per far rispettare gli obiettivi e i valori della Costituzione a una politica che va in direzione inversa. La legge, infatti, "vincolata ai fini costituzionalmente imposti", trova in quei fini un vincolo non soltanto negativo ma positivo: oltre a non contraddirli, è *tenuta* a svolgerli e a realizzarli ([61]).

* Il saggio è destinato alla pubblicazione negli Scritti in onore di Antonio D'Atena.

[1]) Il carattere prescrittivo delle norme costituzionali, sempre affermato dai Maestri (da Crisafulli a Mortati), è posto al centro della rivista “*Costituzionalismo*”: G. FERRARA, *Le ragioni di una rivista nuova*; G. AZZARITI, *Le ragioni di un impegno nuovo*; ID. *Per un diritto costituzionale "normativo"*, in www.constituzionalismo.it, fasc.1/2003 e 1/ 2004.

[2]) Come riferiscono i quotidiani del 26 aprile 2013, il commissario agli Affari economici Olli Rehn, a Bruxelles, parla di un rallentamento delle politiche di rigore: «Il rallentamento del consolidamento è possibile ora grazie agli sforzi fatti dai Paesi in difficoltà, dall'impegno Bce e dalle politiche di bilancio credibili»; e ne parla anche, pur insistendo sul risanamento dei conti, il vicepresidente della Bce. E certamente “la crisi finanziaria ha finalmente seppellito l'ideologia reaganiana e thatcheriana del mercato che si autoregola e risolve al meglio tutti i problemi” e “ha costretto tutti ad aprire gli occhi” osserva F. BASSANINI, *Le Fondazioni di origine bancaria nell'economia sociale di mercato*, in *Astrid-Rassegna*, n. 5/2013. Un eco di tale orientamento nell'*Intervento introduttivo del Presidente del Consiglio dei Ministri Enrico Letta sulle linee programmatiche del Governo*, Camera dei Deputati 29 aprile 2013: “Nelle sedi europee e internazionali l'Italia si impegnerà poi per individuare strategie per ravvivare la crescita senza compromettere il processo di risanamento della finanza pubblica”.

[3]) M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid*, marzo 2013, §2.4, §2.5 (e note 106 e 107). E non si possono trascurare gli articolati rilievi di G. GUARINO, *Euro. Venti anni di depressione, 1992-2012*, in *Nomos*, 2012, n. 2.

[4] *Infra*, §7.

[5] Che la *persona* sia il valore primo intorno al quale la Costituzione intera è costruita è difficilmente discutibile; talora per attenuarne la portata si dice che, in Assemblea Costituente, la condivisione intorno a quel valore sia stata apparente: un'idea dei soli cattolici democratici, anzi della sola componente dossettiana, accettata dagli altri gruppi. Il discorso, facilmente confutabile attraverso gli Atti della Costituente, non tiene conto di quanto la 'persona' fosse valore sentito anche fuori da quella sede. L'attenzione all'uomo, alla sua dignità di persona, non era un'esclusiva dei Costituenti e tanto meno di una sola parte: era diffusa anche negli ambienti della cultura, nella società in cui i Costituenti vivevano della quale rappresentavano orientamenti e pensieri. Norberto Bobbio, uno studioso sicuramente non ascrivibile ai cattolici democratici sceglie come tema del *Discorso inaugurale* pronunciato all'Università di Padova in occasione dell'inaugurazione dell'anno accademico 1946-47 (il primo dopo la libertà ritrovata) "La persona e lo Stato". La scelta stessa dell'argomento - la dignità della persona, il valore universale dell'uomo, la sua "liberazione" come obiettivo primario - esprime pensieri condivisi dopo la durezza del regime sconfitto. Le parole con le quali Bobbio, contro quelle ideologie, riafferma il valore della proclamazione dei diritti *naturali* dell'individuo, "anteriori allo Stato e da questo non violabili, né usurpabili", suonano assai vicine a quelle usate dai Costituenti nel corso dei lavori.

[6] E' un compito assegnato alla 'Repubblica': Stato, Regioni e tutti gli enti che la compongono. E' questione di grande rilevanza quella relativa alla sede cui attribuire la competenza e l'onere di realizzare le priorità costituzionali; tenuto conto, in particolare, dell'importanza del *metro* utilizzabile per individuare l'ambito da preferire. Operazione delicata che va fatta con attenzione, tenendo presente intanto che, in base al principio di sussidiarietà, l'adeguatezza maggiore o minore "non va misurata in termini esclusivamente economici o di efficienza", parametri "manifestamente inadeguati ove nel giudizio debbano entrare altre variabili". E, in particolare, che nell'ambito dei rapporti Stato-mercato è necessario guardare alle esigenze di garanzia rispetto alle quali non è indifferente la natura del soggetto erogatore del servizio: ad esempio la garanzia dell'universalità della tutela del diritto alla salute, quella dell'imparzialità delle forze dell'ordine, la garanzia delle libertà d'insegnamento e di ricerca in ambito universitario: A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, 17 ss. (cui si rinvia anche per il profilo della 'giustiziabilità').

[7] N. BOBBIO, *La persona e lo Stato*, Padova, 1946 (si vedano anche i riferimenti, *supra*, nota 5).

[8] Il lavoro "è l'espressione primaria della partecipazione del singolo al vincolo sociale ed è attraverso il lavoro che ciascuno restituisce alla società (in termini di progresso generale) ciò che da essa ha ricevuto e riceve in termini di diritti e di servizi, contribuendo a costruire e rinsaldare il comune vincolo sociale", M. Luciani, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, Padova 12 marzo 2010, disponibile all'indirizzo web http://www.unipd.it/scuolacostituzionale/documenti/Relazione_prof_Luciani.pdf.

[9] Sul *mercato* - termine di "spiccata polisemia" (così come *concorrenza* con il quale spesso viene confuso) che acquista senso attraverso gli aggettivi qualificativi "elevato addirittura a espressione sintetica dell'intero sistema capitalistico"- e sulla sua controversa posizione nella nostra Costituzione, M. GIAMPIERETTI, *Il principio costituzionale di libera concorrenza: fondamenti, interpretazioni, applicazioni*, in *Diritto e società*, 2003, 439 ss.

[10] Come il mantenimento che la Costituzione assicura agli *inabili* al lavoro, e il diritto "a mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso d'infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, *disoccupazione involontaria*" che assicura a *tutti i lavoratori* (art. 38).

[11] P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà* (ottobre 1945), ora in ID., *Costruire la democrazia*, Firenze, Vallecchi, 1995, 144: "i diritti sociali hanno carattere *positivo*, in quanto ad essi

corrisponde l'obbligo di *rimuovere gli ostacoli* di ordine economico e sociale che si frappongono alla libera espansione morale e politica della persona umana.”

[12]) A. D'ATENA, *La produzione normativa tra rappresentanza e consenso nella riflessione di Esposito, Crisafulli e Paladin*, in *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, a cura di L. CARLASSARE, Padova, Cedam, 2004, 158.

[13]) Come il salire e rimanere sui tetti, sulle gru, sulle torri più alte, esposti alle intemperie, tutte manifestazioni estreme per richiamare un'attenzione che non viene, o barricarsi sotto terra come i minatori del Sulcis.

[14]) E' nella mente di tutti, in queste prime e inquiete giornate d'aprile, il suicidio di tre persone anziane a Civitanova Marche, che ridotte alla miseria, hanno scelto la morte in nome della dignità: “scusateci, abbiamo una dignità”, è scritto nel biglietto che hanno lasciato.

[15]) G. ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, Firenze, 1898, ristampa Napoli, Jovene, 1985, 59.

[16]) G. ARANGIO-RUIZ, *Storia*, cit., 533.

[17]) G. AMBROSINI, *I partiti politici ed i gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Palermo, Arti Grafiche Castiglia 1922, 11 ss.: quando ne scriveva, il sistema stava per tramontare con le nuove leggi elettorali del fascismo.

[18]) L. CARLASSARE, *Principi costituzionali, sistema sociale, sistema politico*, in *La Costituzione ieri e oggi*, Roma, Accademia dei Lincei, 2009, 133 ss.

[19]) Sulla questione dell'influenza delle leggi elettorali sull'assetto del sistema dei partiti e per loro tramite sulla forma di governo, da ultimo S. PASSIGLI, *Leggi Elettorali, Sistemi di Partito, Forma di Governo: un sistema a più variabili. L'esempio del caso italiano*, in *Astrid-Rassegna*, n. 7/2013.

[20]) Convegno organizzato dai gruppi della sinistra indipendente (Roma 6-7 luglio 1981): *I partiti e lo Stato*, a cura di G. GOZZINI, Bari, De Donato, 1982.

[21]) C. ESPOSITO, *Intervento al Convegno I partiti politici nello Stato democratico*, 1958, ora in *Scritti giuridici scelti*, III, Napoli, Jovene, 1999, 205.

[22]) Sent. 286/1987.

[23]) M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XXII, Milano, 1964, 805, sottolineava come “i diritti sociali abbiano la loro fonte nel principio di eguaglianza, il quale a sua volta è il presupposto della libertà”, mostrandone l'indissolubile incrocio: “la garanzia dei diritti di libertà è condizione perché le prestazioni sociali dello Stato possano essere oggetto di diritti individuali; la garanzia dei diritti sociali è condizione per il buon funzionamento della democrazia, quindi per un effettivo godimento delle libertà civili e politiche”.

[24]) Da *la Repubblica* del 30 gennaio 2013, in un articolo a firma di L. GRION, apprendiamo che il Fondo per le politiche sociali è passato da 923,3 milioni a 69, 86 milioni e, in particolare, il fondo per la non autosufficienza da 400 milioni si è ridotto a 0 milioni (sottolineo: zero).

[25]) E' recente la denuncia, che parte da Torino, della sparizione pratica del diritto allo studio a causa della riduzione –tanto drastica da essere quasi un'eliminazione- delle borse di studio che la Costituzione vuole siano assegnate ai “capaci e meritevoli” affinché possano arrivare al termine del loro percorso:

notizia seguita subito dall'altra (6 aprile 2013) che, in Europa, l'Italia è il Paese che destina meno fondi all'istruzione.

[26]) *Le attività culturali e lo sviluppo economico: un esame a livello territoriale*, a cura di E. BERETTA e MIGLIARDI, luglio 2012: "Se poi allarghiamo l'ottica dall'analisi della produzione e occupazione immediata a quella della creazione delle migliori condizioni per lo sviluppo di lungo periodo, non possiamo non considerare che le attività culturali esercitano un importante effetto sulla crescita del capitale umano che caratterizza i territori, e che la letteratura da tempo considera un *importante elemento di forza per un sistema produttivo*" (corsivo non testuale).

[27]) Secondo i dati forniti dal *Sole-24Ore* (che opportunamente continua a documentarsi in proposito) del 10 aprile 2013.

[28]) Come apprendiamo da un rapporto del Sipri (l'istituto internazionale che ha sede a Stoccolma) del 15 aprile 2013: M. DINUCCI, *Spesa militare internazionale, l'Italia sale tra i "10 Grandi"*, in *il manifesto*, 16 aprile 2013.

[29]) L. CARLASSARE, *Forma di stato e diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 1995, 1ss.

[30]) *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art.81, u.c. della Costituzione*, Milano, 1993.

[31]) V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in *Le sentenze della Corte costituzionale*, cit., 32; S. FOIS, *Intervento*, ivi, 160-161.

[32]) M. LUCIANI, *Art. 81 della Costituzione e decisioni della Corte costituzionale*, in *Le sentenze*, cit., 52, 62

[33]) A. PIZZORUSSO, *Comunicazione*, in *Le sentenze*, cit., 348 ss.

[34]) *Infra*, §5 e §6 (e note 48 e 49).

[35]) In quello stesso Seminario, sottolineava la necessità di tener distinte le diverse ipotesi, A. ANZON, *Nuove tecniche di decisione di questioni di costituzionalità e attuazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.*, in *Le sentenze*, cit., 284 ss.

[36]) Cfr. L. CARLASSARE, *Forma di stato e diritti fondamentali*, cit., 5 ss.

[37]) E' importante ricordare che, con la sent. n. 215 del 1987, relativa alle misure di sostegno per i portatori di *handicap* la Corte considera lo Stato obbligato ad assicurare ai portatori di *handicap* la frequenza alle scuole medie superiori richiamandosi al dovere della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di fatto, vale a dire al comma 2 dell'art. 3 (oltre al 34 comma 3 e 38 comma 3): si tratta di un diritto *sociale* su cui la Corte ha dovuto pronunciarsi di nuovo (sent. n. 80 del 2010) per consentire l'assunzione di insegnanti di sostegno, dopo i tagli lineari che hanno gravemente inciso sulle dotazioni della istruzione pubblica, fissando un limite al numero degli insegnanti di sostegno con contratto a tempo determinato.

[38]) Perché "sottrarre oggi preziose risorse finanziarie all'istruzione pubblica significa pregiudicare l'arricchimento culturale e le potenzialità della ricerca scientifica e tecnologica dei prossimi vent'anni": A. PACE, *Il diritto all'istruzione nel tempo di crisi*, in *Astrid-Rassegna*, n. 4/2013.

[39]) *Supra* e nota 1. M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio*, cit., §1.2 (e note 30 e 31) sottolinea anche come sia "trascurato il profilo dei doveri. Si può dire, semmai, che lo sforzo di motivare una limitazione

dei diritti costosi trovi corrispondenza nella tensione a porre un freno ai doveri di solidarietà economica, con la ripetuta sottolineatura della necessità di contenere la pressione fiscale e con la sostanziale neutralizzazione del principio della progressività delle imposte, per vero favorita da una costante giurisprudenza costituzionale che, come è noto, affermando da tempo che “*ai sensi dell’art. 53, secondo comma, Cost., «i criteri di progressività» debbono informare il «sistema tributario» nel suo complesso e non i singoli tributi*”), ha finito per rendere sostanzialmente impraticabile l’ipotesi della dichiarazione di incostituzionalità di uno specifico tributo (il solo oggetto di controllo per il quale possa predicarsi la rilevanza della relativa *quaestio*) per difetto di progressività”. E’ evidente, infatti, che (ammesso che qualcuno fosse capace di ricostruirlo...) sarebbe inammissibile per irrilevanza una questione di costituzionalità che avesse ad oggetto “*il «sistema tributario» nel suo complesso*”.

[40] Si vedano le condivisibili osservazioni di A. PACE, *Il diritto all’istruzione nel tempo di crisi*, in *Astrid-Rassegna*, n. 4/2013.

[41] A. PACE, *Il diritto all’istruzione*, cit., 2, ricorda che così ha operato il legislatore negli anni 2009 e 2010, addirittura omettendo gli stanziamenti per il funzionamento didattico e amministrativo della scuola pubblica. Così “costringendo i singoli istituti scolastici a rivolgersi ai contributi ‘volontari’ dei genitori (da effettuarsi mediante versamenti in conto corrente postale!) per comprare carta, materiale di pulizia e talora, addirittura, per pagare i supplenti. Tutto ciò in palese violazione della gratuità dell’obbligo scolastico”. Infatti, afferma l’Autore, “le prestazioni rilevanti per il diritto soggettivo all’istruzione spettante allo studente - giuridicamente esigibili - sono non soltanto quelle che costituiscono il contenuto immediato del diritto all’istruzione (lezioni dei docenti dell’istituto, fruizione dei locali secondo le modalità stabilite, fornitura dei libri di testo e utilizzo dei mezzi di trasporto nella misura in cui siano contemplati dalle leggi dello Stato e della Regione) ma anche quelle strumentali alla prestazione didattica (funzionalità dei locali, riscaldamento ecc.)”.

[42] Sono le parole dell’on. Preti in Assemblea Costituente, ricordate da A. PACE, *loc. ult. cit.*

[43] Già ho ricordato come alle parole di Mazziotti - “la garanzia dei diritti sociali è condizione per il buon funzionamento della democrazia, quindi per un effettivo godimento delle libertà civili e politiche” - corrispondano quelle della Corte, quando parla di “interesse della collettività alla liberazione di ogni cittadino dal bisogno ed alla garanzia di quelle minime condizioni economiche e sociali che consentono l’effettivo godimento dei diritti civili e politici”.

[44] *L’Espresso* del 9 maggio 2013.

[45] *La Repubblica* del 4 maggio 2013.

[46] Nella sent. n. 80/2010 - che richiama altre sentenze precedenti, nn. 251/2008 e 226/2000 - a proposito dell’individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili.

[47] Illegittima “nella parte in cui, stabilendo un limite massimo invalicabile relativamente al numero delle ore di insegnamento di sostegno, comportano automaticamente l’impossibilità di avvalersi, in deroga al rapporto tra studenti e docenti stabilito dalla normativa statale, di insegnanti specializzati che assicurino al disabile grave il miglioramento della sua situazione nell’ambito sociale e scolastico”.

[48] Lo stesso L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d’eguaglianza: aprile 1979-dicembre 1983*, in *Scritti su la giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, I, Padova, 1985, 227, adduce una serie di sentenze costituzionali che non rientrano nel primo tipo.

[49] Nel dispositivo si legge: la Corte “dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 544 cod. pen., in relazione all’art. 3 Cost., sollevata coll’ordinanza in

epigrafe dal Tribunale di Ravenna *sotto il profilo della ragionevolezza*. Dichiarò manifestamente infondata la medesima questione, sollevata colla stessa ordinanza dalla detta autorità giudiziaria, sempre in relazione al citato parametro costituzionale, *sotto lo stretto profilo del principio di uguaglianza*.

[50] G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 147 ss., propone di distinguere, nell'ambito del concetto generale di *non-arbitrarietà* della legge, fra *razionalità*, *ragionevolezza* e *giustizia*. Per un confronto fra i concetti, A. CELOTTO, *Razionalità vs. ragionevolezza nel controllo di costituzionalità (a margine di un concorso dichiarato incostituzionale per la terza volta)*, in *Giur. cost.*, 2012, 3714 ss. Forse "la ragionevolezza aggiunge alla razionalità un *quid pluris*: l'assiologia" come dice P. PERLINGIERI, *Chiusura dei lavori*, in *Diritto intertemporale e rapporti civilistici*, Atti del VII Convegno nazionale SISDIC, Napoli, ESI, 2013, 467.

[51] L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc.dir.*, Agg., I, Milano, 1997, 902-903.

[52] Oltre alle considerazioni generali di S. BARTOLE, *L'elaborazione del parametro e del protocollo delle argomentazioni*, in Aa.Vv., *Corte costituzionale e principio di uguaglianza*, Atti del Convegno in ricordo di Livio Paladin, Cedam, 2002, 35 ss. e di F. SORRENTINO, *Eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, ivi, 123 ss. si vedano i numerosi esempi in V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, ivi, in particolare 116 ss.

[53] Non si può non riconoscere ai principi "un valore di orientamento e di ordine generale nella costruzione dell'ordinamento e nell'interpretazione dei fatti e degli atti della vita costituzionale, un valore che le regole, strutturate per fattispecie, per sé non possiedono": G. ZAGREBELSKY, *Eguaglianza e giustizia nella giurisprudenza costituzionale*, in Aa.Vv., *Corte costituzionale e principio di uguaglianza*, cit., 72-73. Sul legame fra la nozione di *sistema giuridico* e l'idea dell'*interna razionalità del diritto*, F. MODUGNO, *Interpretazione giuridica*, Padova, Cedam, 2012, 177 ss.

[54] F. SORRENTINO, *Eguaglianza nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 127.

[55] Sicché "il contenuto dei diritti sociali è compiutamente definito da un rapporto dialettico tra il legislatore e la Corte costituzionale": B. PEZZINI, *I diritti sociali tra iura e lex: premessa a un'indagine sulla struttura dei diritti sociali*, in ID., *Le decisioni sui diritti sociali*, Milano, Giuffrè, 2001, in particolare, 10-18. E in effetti "l'azione delle Corti e dei giudici, nel sottrarre taluni profili delle prestazioni sociali, come giuridicamente volute, al gioco delle decisioni di maggioranza resta il filo... a cui è appesa l'esperienza costituzionale iniziata in Italia nel 1948": V. ANGIOLINI, *Sulle premesse culturali dell'inserimento dei "diritti sociali" nella Costituzione*, in M. RUOTOLO (a cura di) *La Costituzione ha 60 anni*, cit., 205. In tal modo, conducendo un ragionamento che resta all'interno del diritto positivo, la Corte può usare la ragionevolezza come coerenza in riferimento a *dati sostanziali* e non a formalismi: F. MAISTO, *Diritto intertemporale tra situazioni patrimoniali e interessi esistenziali*, in *Il diritto intertemporale*, cit., 293 ss.

[56] Infatti "l'interpretazione costituzionale è, puramente e semplicemente, *sistematica*, si risolve per intero in questo suo modo di essere. Sicché non di un canone, congiunto ad altri, deve propriamente parlarsi bensì del *modo naturale ... di essere dell'intera interpretazione*": A. RUGGERI, *Principio di ragionevolezza e specificità dell'interpretazione costituzionale*, in ID., "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti, VI, 1, *Studi dell'anno 2002*, Giappichelli, Torino 2003, 286 s., nt. 28.

[57] *Supra*, §5.

[58] Come ben precisa A. PACE, cit., 16, riferendosi ai principi "della scuola dell'obbligo per la realizzazione dei quali «*La Repubblica (...) istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi*» (art. 33, comma 2, Cost.)" con un discorso che va pienamente nella direzione di questo scritto che tende ad

estenderlo anche ad altre priorità costituzionali.

[59] *Tribunal Constitucional*, Ac. n. 187/2013.

[60] Dichiarando illegittima la legge nella parte in cui irragionevolmente attribuisce i fondi disponibili ad una destinazione vietata (un ottimo esempio è quello degli aerei da combattimento di cui sempre si parla, o, più in generale, delle “spese pazze per la difesa”, *supra* e nota 46) *sottraendoli* a un adempimento dovuto (scuola, sanità, previdenza ecc.), oppure nella parte in cui ne sottrae, ad esempio, due terzi alla sanità, destinandoli ad una ‘grande opera’, oppure nella parte in cui destina un determinato numero di milioni a quest’ultima anziché destinarne *due terzi* alla sanità o alla scuola. Le varianti possibili sembrano molte: altri sapranno meglio individuarle.

[61] F. MODUGNO, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Attuazione e integrazione della Costituzione*, Napoli, Jovene, 2008, 5-6, che richiama le parole di P. CARETTI “alla legge...incombono anche *obblighi positivi* in termini di implementazione e *attuazione dei principi costituzionali*”.