



**GRUPPO  
di PISA**

Dibattito aperto sul Diritto  
e la Giustizia Costituzionale

**La Rivista / Quaderno n°11**

*Fascicolo speciale monografico*

*A cura di*

**Cristina EQUIZI, Maria Chiara GIRARDI,  
Domiziano PIERANTONI, Alice STEVANATO,  
Pietro VILLASCHI**

**«Atti della Dodicesima Giornata annuale dei  
dottorati del Gruppo di Pisa»**

*27 settembre 2024*

Università degli Studi «Roma Tre»



La Rivista / Quaderno n° 11  
Fascicolo speciale monografico

*A cura di*

**Cristina EQUIZI – Maria Chiara GIRARDI – Domiziano PIERANTONI  
– Alice STEVANATO – Pietro VILLASCHI**

**Atti della Dodicesima Giornata annuale dei  
Dottorati del Gruppo di Pisa**

*Contributi di:*

A.M. Acierno, S. Albertini, F. Angelini, E. Aureli, D. Avitabile, D. Bruno, S. Buzi, S. Cafiero, G. Casavecchia, L. Cavalli, G. Chiara, A. De Nicola, I. De Vivo, P. Foderini, P. Giovarruscio, A. Iannuzzi, E. La Fauci, C. Lotta, L. Maspero, M. Mendillo, A. Montesano, V. Pagnanelli, M. Paolanti, A. Patroni Griffi, F. Porcheddu, M. Roma, F. Santarsiero, Giu. Serges, G. Sorrenti, N. Strangis.

**Quaderno monografico abbinato al fascicolo 2025/1 della Rivista «Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale»**

*Atti della Dodicesima Giornata annuale dei dottorati del Gruppo di Pisa del 27 settembre 2024 – Università degli Studi «Roma Tre»*

**Finito di comporre nel mese di settembre 2025**

La Rivista **Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale** è inclusa tra le riviste di Classe A per l'Area 12 - Scienze giuridiche. Codice **ISSN: 2039-8026**.

Per il triennio 2023-2025, **Direttore responsabile:** Massimo Siclari (*Università degli Studi «Roma Tre»*).

**Comitato di Direzione:** Andrea Cardone – Referente responsabile per la Rivista (*Università degli Studi di Firenze*), Tanja Cerruti (*Università degli Studi di Torino*), Nannerel Fiano (*Università degli Studi di Milano*), Nicola Pignatelli (*Università degli Studi di Bari «Aldo Moro»*), Alessio Rauti (*Università degli Studi «Mediterranea» di Reggio Calabria*), Michela Troisi (*Università degli Studi di Napoli Federico II*).

**Comitato di Redazione:** COORDINAMENTO TRA LE SEZIONI: Antonello Lo Calzo – Coordinatore del Comitato di redazione (*Università di Pisa*), Pietro Villaschi (*Università degli Studi di Milano*).

SEZIONE SAGGI E RELAZIONI: Stefano Bissaro (*Università degli Studi di Milano*), Arianna Carminati (*Università degli Studi di Brescia*), Luca Cavalli (*Università degli Studi di Napoli Federico II*), Lavinia Del Corona (*Università degli Studi di Milano*), Giuseppe Donato (*Università degli Studi di Messina*), Alessia Fusco (*Università degli Studi di Torino*), Valentina Pupo (*Università degli Studi «Magna Græcia» di Catanzaro*), Giuliano Serges (*Università degli Studi «Roma Tre»*).

SEZIONE RECENSIONI: Alberto Arcuri (*Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa*), Antonino Amato (*Università degli Studi di Messina*), Costanza Nardocci (*Università degli Studi di Milano*), Leonardo Pace (*Università degli Studi «Roma Tre»*), Giada Ragone (*Università degli Studi di Milano*).

SEZIONE FORUM: Bruno Brancati (*Università di Pisa*), Rossana Caridà (*Università degli Studi «Magna Græcia» di Catanzaro*), Cristina Luzzi (*Università di Pisa*), Cecilia Siccardi (*Università degli Studi di Milano*).



RIVISTA DEL GRUPPO DI PISA - INDICE DEL QUADERNO N° 11

**Introduzione ai lavori**

Giuliano SERGES, *Culto dell'emergenza, equilibrio di bilancio, diritti sociali e nuove tecnologie. Introduzione generale alla dodicesima edizione della Giornata dei dottorati* ..... 7

**PARTE I**

**I DIRITTI SOCIALI NELL'ORDINAMENTO MULTILIVELLO TRA CONDIZIONAMENTO FINANZIARIO E COESIONE TERRITORIALE**

**Relazione del discussant**

Andrea PATRONI GRIFFI, *I diritti sociali tra condizionamento finanziario e coesione territoriale*..... 25

**Relazioni dei dottori di ricerca**

Simone CAFIERO, *Il diritto all'istruzione, come diritto sociale, nella vicenda del regionalismo italiano* ..... 37

Marina ROMA, *Sul rapporto tra finanza pubblica e identità costituzionale* ..... 53

**Contributi dei partecipanti**

Francesca ANGELINI, *Scuola e autonomia fra Stato e Regioni anche nella prospettiva (mancata) dell'autonomia differenziata*..... 71

Daniele AVITABILE, <i>L'indennità di frequenza scolastica come strumento per il diritto allo studio dei minori con disabilità</i> .....	93
Giuseppe CHIARA, <i>Il finanziamento del regionalismo differenziato alla luce della nuova governance economica europea</i> .....	107
Lorenzo MASPERO, <i>Diritti "costosi" e fabbisogno sanitario e assistenziale: il terzo settore da "supplente" a "co-protagonista" dello Stato sociale?</i> .....	117
Annachiara MONTESANO, <i>La complessa ricostruzione di principi costituzionali europei in materia di finanza pubblica. La riforma del patto di stabilità e crescita</i> .....	129
Francesca PORCHEDDU, <i>Ciascuno cresce solo se sognato. Il diritto all'istruzione dei minori stranieri e il ruolo delle Regioni tra teoria e prassi</i> .....	145
Fabiana SANTARSIERO, <i>Diritto all'abitare tra Regioni, Stato ed Europa: tutela e condizionamenti finanziari alla sua garanzia</i> .....	171
Nicola STRANGIS, <i>Esigenze di bilancio e garanzia dei diritti: linee di continuità ed elementi di rottura nella giurisprudenza costituzionale dopo la l. cost. n. 1/2012</i> .....	189

## PARTE II

### LE DINAMICHE DELLA FORMA DI GOVERNO, TRA ELEMENTI "FATTUALI" E NORMATIVI

#### Relazione del discussant

Giuseppe SORRENTI, <i>Le dinamiche della forma di governo, tra elementi "fattuali" e normativi. Relazione di sintesi</i> .....	211
--	-----

#### Relazioni dei dottori di ricerca

Elia AURELI, <i>Dopo l'emergenza, tra riassetamenti istituzionali e perdurante tendenza verso una forma di governo a trazione governativa</i> .....	225
Domenico BRUNO, <i>Sicurezza pubblica e sistema democratico. Profili di bilanciamento tra diritti e ordine pubblico</i> .....	243

#### Contributi dei partecipanti

Antonia Maria ACIERNO, <i>La dimensione europea del Presidente della Repubblica alla prova del premierato elettivo</i> .....	261
Guido CASAVECCHIA, <i>Abbandono dei comunicati stampa anticipatori della Corte costituzionale</i> .....	285

Paolo GIOVARRUSCIO, <i>‘Relativizzazione’ e ‘standardizzazione’ dei presupposti di «necessità ed urgenza». La doppia anima del decreto-legge</i> .....	301
Erika LA FAUCI, <i>I conflitti di attribuzione “parlamentari”: eziologia di un fenomeno complesso</i> .....	315
Mario MENDILLO, <i>L’ordinamento democratico alla prova dell’emergenza climatica</i> .....	331

### PARTE III

#### LE DEMOCRAZIE COSTITUZIONALI NELLA TRANSIZIONE DIGITALE

##### Relazione del discussant

Antonio IANNUZZI, <i>La qualificazione dei diritti fondamentali nell’ecosistema digitale. Relazione di sintesi del Tavolo n. 3 «Le democrazie costituzionali nella transizione digitale»</i> .....	347
--	-----

##### Relazioni dei dottori di ricerca

Alessandro DE NICOLA, <i>Appunti sull’effettività del diritto di voto</i> .....	361
Cosimo LOTTA, <i>Sovranità digitale e diritto a internet tra accesso alla infrastruttura di rete e alfabetizzazione digitale</i> .....	371
Valentina PAGNANELLI, <i>La governance dei dati nei contesti urbani</i> .....	391

##### Contributi dei partecipanti

Sophia ALBERTINI, <i>Il voto parlamentare a distanza e la sua compatibilità con il dettato costituzionale</i> .....	403
Stefano BUZI, <i>Responsabilità medica e intelligenza artificiale: tra correlazione e nesso di causa</i> .....	413
Luca CAVALLI, <i>Il riutilizzo sociale dei beni confiscati. Quadro costituzionale, limiti applicativi, valorizzazione negli ecosistemi digitali urbani</i> .....	431
Isabella DE VIVO, <i>“Porosità identitaria” nell’human machine-interaction, verso una controsoggettività algoritmica?</i> .....	451
Paola FODERINI, <i>La funzione di garanzia del garante per la protezione dei dati personali: equilibrio tra hard e soft law</i> .....	473

## Parte I

### I DIRITTI SOCIALI NELL'ORDINAMENTO MULTILIVELLO TRA CONDIZIONAMENTO FINANZIARIO E COESIONE TERRITORIALE





DODICESIMA EDIZIONE DELLA GIORNATA ANNUALE DEI DOTTORATI

I DIRITTI SOCIALI TRA CONDIZIONAMENTO FINANZIARIO E COESIONE  
TERRITORIALE\*

ANDREA PATRONI GRIFFI

SOMMARIO: 1. Il Tavolo della Giornata nazionale dei Dottorati del Gruppo di Pisa. – 2. Alcune considerazioni a partire dal Tavolo. – 2.1. ...sull'Europa del futuro. – 2.2. ...sull'Italia "differenzianda".

**1. *Il Tavolo della Giornata nazionale dei Dottorati del Gruppo di Pisa***

«È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». Potrebbero queste parole scritte dalla Corte costituzionale<sup>1</sup> forse costituire ancora estrema sintesi dei ricchi lavori svolti nel primo Tavolo della XII edizione della Giornata annuale dei dottorati, dedicato ai «diritti sociali tra condizionamento finanziario e coesione territoriale». Le tesi di dottorato discusse, gli interventi e il dibattito scaturito dimostrano come i Costituzionalisti, anche nelle giovani generazioni, abbiano saputo mantenere alta l'attenzione sulla tenuta costituzionale dei diritti sociali, quali espressione di un cambiamento di paradigma del costituzionalismo all'indomani della Seconda guerra mondiale<sup>2</sup>, che si fonda su di una tale nuova visione della persona non più presa in considerazione semplicemente nella

---

\* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.

Il testo rielabora con l'aggiunta delle note l'introduzione al Tavolo e la relazione finale tenuta in occasione della *Dodicesima edizione della Giornata annuale dei Dottorati*, organizzata dal Gruppo di Pisa, Roma, 28 settembre 2024.

<sup>1</sup> Corte cost. sent. 19 ottobre 2016, n. 275, più volte citata nella *Giornata*.

<sup>2</sup> Cfr. M. FIORAVANTI, *Il principio di eguaglianza nella storia del costituzionalismo moderno*, in *Annuario 1998 – Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici. Atti del XIII Convegno Annuale, Trieste, 17-18 dicembre 1998*, Padova, 1999.

*fictio* riduttiva o, meglio, parziale dell’eguaglianza di tutti dinanzi alla legge, ma come destinataria e protagonista del nuovo ordine costituzionale, che “vede” le condizioni di debolezza dell’umano e individua strumenti perché siano giuridicamente considerate.

Tale impianto non ammette, negli stessi odierni scenari di crisi, letture riduttive del tenore pienamente costituzionale prescrittivo, e non meramente programmatico, dei diritti sociali, pur con consapevolezza delle ragioni sottostanti al parametro del vigente articolo 81, correttamente ricostruito<sup>3</sup>, e più in generale degli ambiti di ragionevole condizionalità finanziaria di tali diritti<sup>4</sup>.

L’attenzione sulla tenuta costituzionale dei diritti sociali, lungi dall’esprimere una cangiante visione politica o ideologica di un partito, è espressione in primo luogo di un elemento della stessa *koinè* che indentifica in essenza la Costituzione repubblicana e più latamente lo stesso costituzionalismo dell’Europa continentale nel secondo dopoguerra<sup>5</sup>. Sicché disconoscere lo Stato sociale sino al punto di violare semmai anche l’intangibile nucleo essenziale della tutela di tali diritti, pur nelle situazioni più complicate di crisi per i conti pubblici<sup>6</sup>, significherebbe indebolire la stessa Carta costituzionale, rinnegandone il patto fondativo.

Ora, sui diritti sociali, sulle ragionevoli scelte tra condizionalità finanziarie, tutela dei diritti e sostenibilità delle spese nella salvaguardia dei nuclei essenziali ci sarebbe tantissimo da dire e diversi importanti argomenti emergono nelle tesi selezionate e negli interventi preparati. Nella tesi di Roma il ragionamento è svolto prevalentemente sul piano di scenario del versante sovranazionale UE, quale tema anche pienamente costituzionale interno, in realtà già prima della modifica apportata all’articolo 81 della Costituzione. Mentre questo discorso è declinato nella tesi di Cafiero rispetto agli ineludibili profili di eguaglianza sostanziale, che intersecano aspetti di solidarietà e coesione territoriale alla luce del processo in corso di attuazione del regionalismo differenziato.

Marina Roma analizza le ragioni dell’equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico rispetto alla tenuta dei diritti sociali nella tesi dal titolo appunto *Equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito pubblico nell’ordinamento nazionale* con il significativo sottotitolo *Costruire controlimiti a salvaguardia dell’identità costituzionale*.

---

<sup>3</sup> Cfr. A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista Aic*, 1, 2014.

<sup>4</sup> In realtà tutti i diritti costano. V. S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, 2000; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali – Relazione al XVIII Convegno annuale dell’AIC*, in *Rivista AIC*, 4, 2013.

<sup>5</sup> Sui diritti sociali la letteratura è sterminata si possono almeno ricordare per una trattazione generale le voci enciclopediche di P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritti sociali*, in *Novissimo Digesto italiano*, V, ad vocem, Torino 1960; M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, voce dell’*Enciclopedia del Diritto*, vol. XII, Milano, 1964; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, ad vocem, vol. XI, Roma, 1989; M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, ad vocem, aggiornamento, Torino, 2015; F. POLITI, *Diritti sociali (dir. cost.)*, in *Enciclopedia Treccani. Diritto on-line*, ad vocem, 2017 nonché M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, vol. II, Padova 1995; G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, in *Rivista AIC*, 4, 2016.

<sup>6</sup> Sul punto, cfr., *ex multis*, A.M. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell’Unione europea*, in *Rivista AIC*, 1, 2017; F. DI DONATO, *Crisi economica, sovranità statale e diritti sociali nell’era dell’austerità di bilancio e del neoliberalismo europeo*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2017; I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2012; D. MORANA, *I diritti a prestazione in tempo di crisi: istruzione e salute al vaglio dell’effettività*, in *Rivista AIC*, 4, 2013.

Con Simone Cafiero il *focus* della tesi, che pure invero parte da un’attenta ricostruzione delle principali teorie sui diritti sociali, si sposta sul punto di caduta in concreto della tutela di tali diritti, tenendo conto dell’assetto composto della nostra forma di Stato regionale, con la tesi dal titolo *Il diritto sociale all’istruzione nello Stato regionale italiano*.

Alla ricostruzione teorica della categoria dei diritti sociali, alla giurisprudenza che ne ha materializzato il punto di possibile, ragionevole, concreto invero viene dedicata grande attenzione in entrambe le tesi e, in realtà, in molti interventi. Non si tratta di un’analisi fine a sé stessa, rivolta alla mera ricostruzione delle tesi dei Maestri. Concretamente emerge, pur nella pluralità degli osservatori sviluppati nella giornata sui diversi diritti sociali indagati – istruzione, salute, abitazione, diritti sociali di titolarità dei migranti<sup>7</sup>, e altro –, come la categorizzazione negli elementi strutturali e funzionali di tali diritti e il loro poter essere comunque fondamentali, anche se in modo diverso rispetto ai diritti di libertà, sia in stretta correlazione con la concreta garanzia, con la giustiziabilità degli stessi, con le modalità di conduzione dei controlli di ragionevolezza da parte del giudice delle leggi e di come talora giudici amministrativi e contabili non parlino sempre purtroppo la stessa “lingua” del giudice costituzionale in materia<sup>8</sup>.

Tutto ciò tenendo conto degli obblighi finanziari, economici europei che limitano, in modo in realtà però non così assolutamente rigido come potrebbe apparire, il ricorso allo strumento dell’indebitamento e che orientano, incidono sulle politiche sociali statali e sul quadro delle scelte rimesse al legislatore – o, *rectius*, ai legislatori, statale e regionale – nei ragionevoli bilanciamenti tra diritto e diritto, o interesse, costituzionale piuttosto che tra singolo diritto (sociale) e articolo 81 della Costituzione<sup>9</sup>, che pure comunque incide sui margini di scelta di tali ragionevoli bilanciamenti.

Nella tesi su *Equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito pubblico*, al di là delle notazioni critiche evocate da Enrico Albanesi rispetto all’uso delle formule “controlimiti” e “identità costituzionale” per come utilizzate nel sottotitolo, viene illustrato cosa significa in concreto per il legislatore, come recita la Costituzione novellata, che «Lo Stato assicura l’equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio» ma nel farlo tiene «conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico»; potendosi fare ricorso all’indebitamento, ma «solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico»,

---

<sup>7</sup> Sul punto, cfr., *ex multis*, F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza: la condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino 2013 e se si vuole A. PATRONI GRIFFI, *Stranieri non per la Costituzione*, in *I diritti dell'uomo – cronache battaglie*, 3, 2009, 5 e in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli 2010. La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti sociali e stranieri è piuttosto consolidata. V., *ex multis*, Corte cost. sentt. nn. 432/2005, 306/2008, 40/2011, 44/2020.

<sup>8</sup> C. ACOCELLA, *Contributo allo studio dell’effettività dei diritti sociali. Decisioni pubbliche e sindacato giurisdizionale all’epoca del ritorno al bisogno di welfare*, Napoli, 2022; G. MONACO, *Spunti sulla tutela dei diritti sociali innanzi al giudice amministrativo*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3, 2012. Se si vuole inoltre cfr. già A. PATRONI GRIFFI, *Il «diverso» richiamo della ragionevolezza: la scelta del legislatore di fronte alle valutazioni del giudice amministrativo campano e del giudice delle leggi*, in *Rivista amministrativa della regione Campania*, Roma, 3-4, 1999. Sull’impatto dei diritti sociali sulla trasformazione dei poteri pubblici, cfr. F. PATRONI GRIFFI, *Il potere pubblico e le sue trasformazioni*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Napoli, 2024.

<sup>9</sup> M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant’anni della Corte Costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3, 2016, 13.

«al verificarsi di *eventi eccezionali*» e di come essi siano da considerarsi nel nostro ordinamento, consentendosi quindi dinamicamente non così strette forme di ricorso al debito, la cui scelta resta dunque una decisione fondamentalmente politica anche nel rapporto tra Italia e UE<sup>10</sup>.

Certo, è vero che il «controllo sulla spesa pubblica non è più limitato ai parlamenti nazionali», ma in parte «eteroregolato», come si sottolinea nella tesi di Roma, ma resta il ruolo della politica, a partire dallo stesso Parlamento<sup>11</sup>, su quale statuto di diritti sociali inverte nelle politiche legislative anche in un quadro di risorse limitate.

D'altro canto, la Corte costituzionale già nella storica sentenza n. 1/1966, ben prima di ogni riforma costituzionale dettata dal cosiddetto *Fiscal compact*, parlava non di «automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e la spesa», che in sé e per sé, almeno nel significato proprio delle parole, non è parente lontano dalla formula vigente.

Si tratta dunque sì, almeno normalmente, di diritti a prestazione, finanziariamente condizionati sottoposti a «riserva del possibile», e a quante altre formule e espressioni vogliamo con la Corte costituzionale individuare; ma il punto di equilibrio rimesso al decisore politico non è *chiuso*, imposto dal dato finanziario astratto, dovendosi invece confrontare con la concreta scelta legislativa circa il grado di tutela apprestato allo scrutinio di ragionevolezza dell'esercizio di quello che resta un ambito di discrezionalità legislativa<sup>12</sup>. Senza esclusione, in astratto, che possa venire in rilievo anche un tema di controlimiti, come nelle note decisioni del Tribunale costituzionale portoghese<sup>13</sup>.

Resta comunque il dato irrettrabile, perché tocca l'essenza della nostra forma di Stato, che i diritti sociali *fondamentali* si relazionano strettamente ai doveri di solidarietà, in quanto la tutela di tali diritti richiede normalmente risorse, che vanno assicurate solo con «l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» (art. 2 Cost.), a partire dal dovere di concorrere alle spese pubbliche in ragione della

---

<sup>10</sup> F. SALMONI *Debito pubblico e Patto di stabilità e crescita. Le nuove regole sulla governance economica europea*, in *Consulta on line*, 2, 2024, A. BRANCASI, *Debito pubblico, vincoli europei e welfare State: spunti sparsi di riflessione*, in *Persona e Mercato*, 3, 2015.

<sup>11</sup> Peraltro, con i relativi rischi già chiari ai Costituenti. Basterebbe rileggersi le parole di Luigi Einaudi, che per tanti aspetti restano di sorprendente attualità. Cfr. A. M. PETRONI, *Einaudi politico. Relazione presentata al convegno "L'insegnamento di Luigi Einaudi a 150 anni dalla nascita"*, Alto patronato del Presidente della Repubblica Comitato nazionale per i 150 anni dalla nascita di Luigi Einaudi, Sala della Protomoteca del Campidoglio in Roma 25 marzo 2024, spec. 7 ss.

<sup>12</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. Cost.*, 6, 2016.

<sup>13</sup> Il riferimento è all'*Acórdão* 353/2012 - con cui il Tribunale Costituzionale portoghese ha dichiarato l'illegittimità della sospensione della tredicesima e della quattordicesima per i dipendenti pubblici e i pensionati, censurandone la violazione del principio di uguaglianza sancito dall'art.13 Cost- e l'*Acórdão* 187/2013 - con cui il Tribunale Costituzionale portoghese si è pronunciato su quattro ricorsi relativi alla legge di bilancio 2013 (*Lei do Orçamento do Estado n° 66-B/2012*), sollevati dal Presidente della Repubblica (ricorso n. 2/2013), dal *Provedor de Justiça* (ricorso n.11/2013) e da alcuni deputati dell'opposizione (ricorsi nn. 5 e 8/2013) - sancendo la violazione da parte della LOE 2013 dei principi di uguaglianza e proporzionalità. Per un approfondimento delle pronunce, cfr. T. ABBIATE, *L'acórdão 187/2013: la punta di un iceberg per la giurisprudenza costituzionale europea sulla crisi?*, in *Diritti comparati*, 13 maggio 2013; T. SALVINO, *I controlimiti ai tempi della crisi finanziaria: note a margine della sentenza portoghese relativa alle misure di austerità imposte dall'UE*, in *Diritti comparati*, 12 settembre 2013.

capacità contributiva e secondo progressività (art. 53 Cost.)<sup>14</sup>. L’elemento di condizionalità finanziaria, insito nel perseguimento di politiche sociali strumentale alle prestazioni relative a tali diritti<sup>15</sup>, va dunque sempre correttamente ricondotto a tale imprescindibile impostazione.

La riduzione delle tutele sociali, i “sacrifici” – parola forse impropria, ma che rende bene le conseguenze dell’indebolimento dello Stato sociale – per essere legittimi e rispondere davvero a ragionevolezza, quale canone di esercizio della discrezionalità legislativa e al contempo essa stessa principio costituzionale, devono essere proporzionati e preferibilmente temporanei<sup>16</sup>.

In ripetuta giurisprudenza la Corte ci ha detto, sempre con le stesse parole, prima e dopo sia la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione sia dell’articolo 81 Cost., che la compressione dei diritti sociali, giustificata da esigenze finanziarie, non contrasta con il canone della ragionevolezza, laddove essa sia «eccezionale, transeunte, non arbitraria, consentanea allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitata»<sup>17</sup>. Sino

---

<sup>14</sup> Sulla relazione tra diritti sociali e solidarietà, cfr., *ex multis*, L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2016; S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2012; C. SALAZAR, *Sui diritti sociali e il principio di solidarietà*, in *Rivista AIC*, 1, 2024.

<sup>15</sup> Anche se in realtà non tutti i diritti sociali si pongono quali diritti necessariamente prestazionali. Sul punto, cfr. A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, 4, 2011, spec. 3 ss. In particolare, l’Autore evidenzia che «un’analisi appena meno superficiale del tema obbliga a constatare non solo l’esistenza di diritti sociali che non sempre e necessariamente esigono interventi prestazionali (riposo, pari opportunità, non discriminazione, dei consumatori, dei piccoli risparmiatori, ecc.), ma, esattamente in modo speculare, anche l’esistenza di diritti fondamentali classici (‘non sociali’) che invece richiedono una prestazione. In questo senso la distinzione fra diritti ‘di libertà’ incondizionati e ‘diritti sociali’ condizionati sembra superata. Infatti, ‘tutti’ i diritti possono ‘costare’, pure quelli che, per la loro presunta auto-applicatività, sembrerebbero esaurirsi nel riconoscimento al singolo di una mera *facultas agendi*. Per esempio, la libertà di domicilio a ben vedere costa, in quanto serve a poco senza il diritto alla casa; ma anche celebrare un referendum – diritto di partecipazione – ‘costa’; parimenti la libertà di manifestazione del pensiero, se e quando esercitata attraverso i mezzi di comunicazione di massa tradizionali, comporta un minimo di costo e comunque resta vuota senza il diritto all’istruzione e all’informazione».

<sup>16</sup> Sulle esigenze di contenimento della spesa pubblica, anche in considerazione della limitazione temporale del sacrificio imposto, l’orientamento giurisprudenziale è piuttosto consolidato e risalente. Si considerino, tra le altre, Corte cost. sentt. nn. 296/1993, 496/1993 e 304/2013, 310/2013 e ordinanza n. 299/1999.

<sup>17</sup> Così il punto 13.2 del *considerato in diritto* della sentenza n. 310 del 2013 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 9, c. 21, primo, secondo e terzo periodo, del d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dall’art. 1, c.1, della legge n. 122/2010 - riguardante il blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all’anzianità di servizio, e di ogni effetto economico delle progressioni in carriera comunque denominate per il personale non contrattualizzato dell’Università. In particolare, con riguardo al parametro della ragionevolezza, i sacrifici imposti dalle misure censurate (che prevedono il predetto blocco della progressione economica per la durata di tre anni, precludendo successivi recuperi) devono essere, secondo la Corte, «esaminat[i] alla luce della giurisprudenza costituzionale che ha enunciato le condizioni di legittimità di tali meccanismi di risparmio della spesa pubblica». In particolare, si rammenta che «Questa Corte, in generale, ha ravvisato nel carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, consentaneo allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitato, dei sacrifici richiesti, e nella sussistenza di esigenze di contenimento della spesa pubblica, le condizioni per escludere la irragionevolezza delle misure in questione (sentenze n. 245 del 1997 e n. 299 del 1999, come richiamate anche nella sentenza n. 223 del 2012)». Il citato punto 13.2 viene richiamato pedissequamente, tra le altre, nelle sentenze n. 154 del 2014 e n. 219 del 2014. In particolare, nel punto 5.2 *in diritto* della sentenza n. 219 del 2014 si ribadisce come «le notorie esigenze di contenimento della spesa pubblica» siano giustificate «in presenza del

ad arrivare alla sentenza n. 275/2016 della Corte<sup>18</sup>, il cui relatore fu Giulio Prosperetti, e che giustamente viene citata in entrambe le tesi, in cui la Corte ancora a Costituzione un paradigma finanziario tanto chiaro, ma evidentemente non banale, come ricordato *supra*: «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». Ancora scrive il giudice delle leggi: «Non può nemmeno essere condiviso l'argomento secondo cui, ove la disposizione impugnata non contenesse il limite delle somme iscritte in bilancio, la norma violerebbe l'art. 81 Cost. per carenza di copertura finanziaria. A parte il fatto che, una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, è di tutta evidenza che la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio».

Insomma, come anche ribadito nel Tavolo da Strangis, non vi è contraddizione, anzi non può esservi, tra equilibrio di bilancio e principi dello Stato sociale costituzionale; come dimostra la stessa «tutela giudiziaria dei diritti sociali a prestazioni pubbliche nelle diverse tipologie decisorie che la Corte costituzionale utilizza per assicurare la piena attuazione di questi diritti da parte del legislatore», su cui si sofferma invece Troncone. Mentre Montesano ha provato a delineare una qualche «prescrittività di principi sociali in grado di orientare i decisori politici – europei e nazionali».

Il legislatore può e deve fare tanto, anche in verità dandosi qualche regola, per scelte finanziarie che dovrebbero passare per diminuzione delle spese e/o aumento delle entrate, non avendo, per fortuna, tanto spazio la cosiddetta "finanza creativa" nella contabilità di Stato. Ma poi quelle scelte fatte a monte, su entrate e uscite, non possono essere di alcun fondamento per la compressione del nucleo essenziale e "invalicabile" di qualsiasi diritto sociale di prestazione, e non solo del diritto all'istruzione, di cui alla sentenza sopra riportata. Anzi, nel caso del diritto all'istruzione, Cafiero sottolinea come, «diversamente da quanto accade per la generalità dei diritti sociali [...] la Costituzione predetermina con una certa precisione le modalità della sua attuazione». Sicché effetti più stringenti per i legislatori, statale e regionale, derivano, per l'appunto, proprio da tale peculiare statuto.

In tal senso, attenta è l'analisi di Cafiero sull'impatto di una «certa», tentata attuazione del regionalismo differenziato, su cui vertono le preoccupate considerazioni, di cui ancora alla relazione di Cafiero e all'intervento di Grossi per l'istruzione, e per le sue «norme generali», differenziabili in ipotesi difficilmente percorribile e densa di

---

carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, consentaneo allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitato dei sacrifici richiesti (sentenza n. 310 del 2013, nonché sentenze n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009)».

<sup>18</sup> Sin dai primi commenti alla decisione si evidenzia l'importanza della stessa. Cfr., *ex multis*, A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11 gennaio 2017; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Consulta online*, 16 marzo 2017; L. MADAU, *«È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»*. Nota a Corte cost. n. 275/2016, in *Osservatorio AIC*, 1, 2017.

pericoli. Francesca Angelini muove serrata critica al lavoro svolto dalla Commissione Lep nella determinazione dei livelli essenziali, basati sulla legislazione vigente e non considerando i livelli di assistenza nelle materie non Lep, così, da una parte non finanziando l'eliminazione dei divari, che vengono cristallizzati, e dall'altra non considerando proprio altri divari derivanti dalle materie ulteriori alle ventitré dell'autonomia differenziata. In materia di istruzione, ad esempio, sottolinea Angelini, in questo modo nel livello essenziale non è entrato il tempo pieno. Analoghe preoccupazioni sono nell'intervento di Giuseppe Chiara: il diritto all'istruzione e, in generale, i diritti sociali richiedono solidi presidi sia nella dimensione europea della *governance* economico-finanziaria sia nel processo di attuazione di un regionalismo differenziato ancora privo di adeguati strumenti a garanzia dell'eguaglianza sostanziale.

Porcheddu, con riguardo al diritto all'istruzione degli studenti immigrati, sottolinea il ruolo delle regioni e l'importanza di Lep effettivi, e non generici, privi ovverosia di effetti di garanzia, come quelli elaborati nella relazione della Commissione Lep. La preoccupazione di Quadarella, nel suo intervento, è per la stessa autonomia scolastica nel processo di attuazione dell'istruzione differenziata.

Si sono ancora svolti nella *Giornata* alcuni osservatori specifici su altri diritti sociali, oltre all'istruzione.

La salute si pone come banco straordinario di tenuta del nostro Stato sociale<sup>19</sup>, quando l'universalità del servizio sanitario nazionale non regge più e da qui l'interessante esame dell'orientamento della Corte costituzionale sulla nozione di «spesa costituzionalmente necessaria, a fronte del progressivo definanziamento del sistema sanitario», di cui all'intervento di Maspero, anche sul ruolo in questo quadro del Terzo settore.

Il diritto all'abitazione, tra regioni, Stato e UE, su cui l'intervento di Santarsiero, è un ulteriore osservatorio di un diritto sociale fondamentale sul quale pure la Corte ribadisce che «rientra fra i requisiti essenziali [...] cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione», rispetto al quale l'articolo 81 non può vanificare il suo significato essenziale. Anche qui, significativamente, abbiamo sentenze sia *pre* sia *post* riforma del titolo V e novella dell'articolo 81 Cost<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> *Ex multis* cfr. R. BALDUZZI (a cura di), *Diritto alla salute e servizi sanitari tra consolidamento e indebolimento*, Bologna, 2017 e *ivi* in particolare M. CARTABIA, *L'articolo 32, secondo comma, della Costituzione italiana*, 17 ss. e M. SICLARI, *L'art. 32 Cost., comma 1*, 199 ss.; L. CHIEFFI (a cura di), *Il diritto alla salute alle soglie del terzo millennio. Profili di ordine etico, giuridico ed economico*, Torino, 2003. La giurisprudenza costituzionale in materia è davvero ricca. Emblematica la sentenza n. 509/2000, in cui la Corte costituzionale espressamente afferma: «Va premesso che, secondo un principio desumibile dalla giurisprudenza di questa Corte, il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute è garantito ad ogni persona come un diritto costituzionalmente condizionato all'attuazione che il legislatore ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti» (*ex plurimis*, sentenze n. 267 del 1998, n. 304 del 1994, n. 218 del 1994). Bilanciamento che, tra l'altro, deve tenere conto dei limiti oggettivi che il legislatore incontra in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone, restando salvo, in ogni caso, quel «nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana» (sentenze n. 309 del 1999, n. 267 del 1998, n. 247 del 1992), il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto».

<sup>20</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 217 del 1988 e sentenze n. 128 del 2021, n. 44 del 2020. Si v. anche le riflessioni di G. MARCHETTI, in *Osservatorio AIC*, 1, 2022 e C. DOMENICALI, *Sull'illegittimità del*

## 2. Alcune considerazioni a partire dal Tavolo

L’interessante Tavolo lascia, com’è inevitabile, tante, rilevanti questioni discusse necessariamente aperte sia rispetto al profilo indagato, nella prima tesi, nella prospettiva sovranazionale europea – alla luce della direzione che prenderà il processo di integrazione, auspicabilmente sempre più politico e sociale, oltre che economico – sia nella prospettiva prettamente interna della forma di Stato regionale italiana, con riguardo a una certa confusione ed elementi rilevati di pericolo nel processo di attribuzione di quelle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie» (art. 116. co. 3, Cost.), che da mera espressione di una qualche *particolare* autonomia competenziale rafforzata, per alcuni ambiti di funzioni, rischia di tradursi in uno statuto differenziato dei diritti (soprattutto sociali) tra cittadini italiani residenti in diversi territori regionali<sup>21</sup>. Al riguardo, occorre infatti prestare grande attenzione nel distinguere, laddove sembra riscontrarsi purtroppo una pericolosa confusione, a livello anche di Commissione Lep, tra contenuto, nucleo essenziale del diritto sociale, da un lato, e livello essenziale della erogazione di prestazione nei diritti sociali, dall’altro. I due profili non sono la stessa cosa e confonderli significherebbe andare *contra Constitutionem*.

In tal senso, si intende svolgere, in conclusione, qualche considerazione di scenario, necessariamente prognostica, rispetto alla dimensione sovranazionale europea del tema dei diritti sociali e, a livello nazionale, rispetto alla legge n. 86/2024 e alla parallela definizione dei Lep, in attesa che la Corte costituzionale possa intervenire<sup>22</sup> a bloccare pericolose “fughe”, anche in termini di unità e indivisibilità della Repubblica, in relazione alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni, correttamente intesi, dei diritti (sociali) indipendentemente dal luogo di residenza.

Si tratta in definitiva di provare, rispetto alle due rilevate frontiere, dell’Unione europea, da un lato, e dell’Italia “differenzianda”, dall’altro, di provare a confrontarsi con due interrogativi di fondo. Peraltro, proprio la sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale, intervenuta nelle more della pubblicazione di questo *scritto*, offre una chiara visione del legame tra i due considerati aspetti, allorquando, viene ribadito che alcune materie euro-unitarie, che sono indicate nel punto 4.4 del *considerato in diritto*, non possono oltremisura frammentarsi, soprattutto a fronte dell’avanzamento del processo di integrazione europea, che ha in qualche modo quasi proiettato il regionalismo cooperativo e solidale, già insito nel modello originario scolpito nei principi supremi della Costituzione, nel quadro dello stesso ordinamento europeo<sup>23</sup>. In tal senso, si può anche

---

*criterio del radicamento territoriale per l’accesso all’edilizia popolare: dalla condizionalità all’universalità dei diritti sociali?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, 3, 2020.

<sup>21</sup> A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto Pubblico Europeo Rass.* online, n. spec. 2, 2019.

<sup>22</sup> Il Tavolo si è svolto infatti prima della sentenza 3 dicembre 2024, n. 192 della Consulta.

<sup>23</sup> Sul punto, cfr. A. SPADARO, *La “quadratura del cerchio”... o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2025, 15 ss., che sottolinea la «portata storica e “magistrale” della sentenza».

dire che tale pronuncia ha rafforzato «il rigoroso allineamento del nostro regionalismo alle regole dell'integrazione europea»<sup>24</sup>.

## 2.1 ... sull'Europa del futuro

Tornando ai due interrogativi, sotto il primo profilo, relativo a UE e diritti sociali, quanto c'è di alibi e quanto invece l'indebolimento del *Welfare State* è conseguenza del processo europeo di integrazione al di là dei vincoli europei anche sul bilancio?<sup>25</sup>

Su tale quesito si deve continuare a ribadire<sup>26</sup> che quello europeo, nonostante la centralità rivestita dalle ragioni del mercato, sia più alibi che preteso vincolo all'indebolimento della protezione dei diritti sociali, di cui gli Stati restano decisori con le loro scelte legislative<sup>27</sup>.

Certo, da una prospettiva di scenario, va rilevato come molto a lungo l'Europa sociale sia stata, come è stato detto, la "parte dimenticata del Manifesto di Ventotene"<sup>28</sup> e che la posizione rivestita dai diritti sociali, in tale sistema, di cui per l'appunto l'Unione sostanzialmente si è a lungo disinteressata, è frutto di un emergere molto graduale e tribolato.

I diritti sociali, la «libertà dal bisogno», secondo l'espressione di Norberto Bobbio, costituisce il *quid proprium* irrinunciabile del costituzionalismo dell'Europa continentale del secondo dopoguerra e della Costituzione del 1948 in particolare. L'essenza stessa del passaggio dallo Stato liberale alla democrazia pluralista della Costituzione repubblicana

---

<sup>24</sup> A. MANZELLA, *Una Costituzione euro-nazionale. Questioni aperte*, in G. AMATO, A. BARBERA, E. CHELI, A. MANZELLA, *Non solo sulla Carta. Quattro lezioni necessarie sulla Costituzione*, Bologna, 2025, 100.

<sup>25</sup> A. RUGGERI, *Per uno studio sui diritti sociali e sulla costituzione come "sistema" (notazioni di metodo)*, in *Consulta online*, 15 giugno 2015, 549 ss. si chiede se sia «Davvero minore, come comunemente si pensa, la tutela dei diritti sociali in ambito europeo rispetto all'ambito interno». L'Autore, in particolare, specifica: «Non nego che si dia un qualche 'deficit sociale europeo' – com'è stato chiamato da una sensibile dottrina – che fa il paio con il più noto, annoso deficit democratico: nel senso, però, che la giurisprudenza dell'Unione potrebbe fare ancora di più e di meglio di quanto ha fin qui fatto a salvaguardia dei diritti c.d. 'sociali', non già nell'accezione drasticamente negativa che la dottrina sopra richiamata sembra invero assegnare alla formula suddetta. Onestà intellettuale tuttavia c'impone di riconoscere che non meno vistoso appare essere l'effettivo "deficit sociale nazionale", per lo specifico aspetto della insufficiente attenzione manifestata dagli operatori di diritto interno verso le Carte dei diritti, che invece avrebbero potuto (e potrebbero) esser di non poco giovamento per le aspettative di tutela dei diritti stessi; e basti solo al riguardo rilevare lo scarso rilievo assegnato nelle pratiche giurisprudenziali di diritto interno alla Carta sociale europea, malgrado la "copertura" di cui essa pure risulti astrattamente provvista dalla Costituzione (e non solo, come comunemente si dice, dall'art. 117, I c., bensì, ancora prima e di più, dagli artt. 2 e 3 nel loro fare "sistema" coi principi fondamentali restanti). Ogni medaglia ha due facce: tenere nascosta l'una e portare alla luce l'altra non è, dunque, darne una compiuta e fedele rappresentazione».

<sup>26</sup> A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, in *Federalismi.it.*, n. spec. 4, 2018.

<sup>27</sup> C. BUZZACCHI, *Ideologie economiche, vincoli giuridici, effettiva giustiziabilità*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 4, 2016

<sup>28</sup> L. PATRUNO, *La parte dimenticata del Manifesto di Ventotene: il riformismo sociale dell'Europa libera e unita*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2006.

è stata individuata proprio nei diritti sociali, ovvero in un «concetto di libertà non scisso ma ancorato a quello di eguaglianza sostanziale»<sup>29</sup>.

Come si è avuto modo di scrivere<sup>30</sup> ed è utile ripetere qui, l’«eguaglianza costituzionale», sancita nell’articolo 3 – in cui eguaglianza e libertà, eguaglianza formale e sostanziale, non sono più valori contrapposti di ideologie tra di loro belligeranti e incompatibili, ma trovano giusta sintesi – costituisce anche una necessaria prospettiva europea<sup>31</sup>. L’«utopia regressiva»<sup>32</sup> trova invece la sua pericolosa acme nella prospettiva di deresponsabilizzazione dalla tutela dei diritti sociali e dalle relative politiche, a livello tanto nazionale quanto europeo.

È vero che il paradigma finanziario europeo è stato, a lungo, “altro”, cieco, o almeno poco attento, rispetto alle ricadute sociali delle politiche comunitarie. Ma un paradigma neoliberale, o ordoliberalista, che comporta e legittima il ritrarsi dei diritti sociali per le ragioni del mercato non è mai stato accettabile ed era in profondo contrasto con il senso più profondo della costruzione europea<sup>33</sup>, soprattutto intesa come una “solidarietà di fatto” di cui alla nota formula della dichiarazione Schumann. Così come non accettabile resta in concreto la debole armonizzazione fiscale che si traduca in competizione tra imprese che delocalizzano, consentendo agli Stati *dumping* fiscali che diventano, semmai, *dumping* di diritti sociali. L’Europa nasce per assicurare benessere diffuso e quindi pace e diritti tra i popoli d’Europa attraverso il mercato comune, quale strumento, e non fine, del processo di integrazione.

Eppure, vi è stato è stato un cammino molto lento dell’Europa sociale. È poca cosa, nonostante il nome, lo stesso «pilastro sociale europeo» di Göteborg. Una svolta significativa per un’Europa sociale è rappresentata – si crede almeno non sia un’illusione – molto più dal *Next generation EU*, che segna però un cambio di passo, tanto importante quanto ancora fragile, dall’Europa dell’austerità a favore di un’Europa più solidale. Si danno più soldi anche a fondo perduto *a chi ha più bisogno* e si comunitarizza tra tutti il relativo debito, quindi con il più classico degli strumenti finanziari federali. L’Italia ha avuto più risorse proprio *grazie* alle sue povertà e debolezze, espressi da dati economici catastrofici soprattutto del nostro Mezzogiorno e gli interventi del PNRR dovrebbero proprio rimettere in moto il sistema «economico e sociale» a partire dalle aree che scontano i maggiori ritardi<sup>34</sup>. Quanto questo avverrà lo potremo scoprire presto, ma solo a consuntivo di quel che sarà del PNRR<sup>35</sup>.

---

<sup>29</sup> N. BOBBIO, citato da M. CALAMO SPECCHIA, *L’Europa del disincanto tra rivendicazioni sovrane e sostenibilità “sociale”*, in D. CAPITANT (a cura di), *Europa e diritti sociali*, in *Rass. Dir. pubbl. eur.*, 1, 2017, 3.

<sup>30</sup> Cfr. *amplius* A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell’Europa sociale*, cit.

<sup>31</sup> E. PALICI DI SUNI, *Il principio di eguaglianza nell’Unione Europea*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, 2009; C. DRIGO, *La dimensione sociale dell’Unione europea. Il diritto ad un’esistenza dignitosa nelle politiche di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale*, in *Europa società aperta*, II, 2022, 775 ss.

<sup>32</sup> Di cui ci parla L. FERRAJOLI, *Manifesto per l’uguaglianza*, Roma-Bari, 2018, XI.

<sup>33</sup> Di recente, A. LUCARELLI (a cura di), *Nuovi scritti di diritto pubblico europeo dell’economia*, Napoli 2023.

<sup>34</sup> S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *federalismi.it*, 14, 2021.

<sup>35</sup> Sia consentito rinviare *amplius* A. PATRONI GRIFFI, *Next Generation EU e PNRR: «nuova» Europa, «vecchia» Italia*, in A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Next Generation EU e PNRR: il futuro dell’Europa e*

## 2.2 ...sull'Italia “differenzianda”

Quest'ultima chiosa consente di fare anche la seconda, telegrafica, notazione finale, non meno preoccupata, anche con riferimento al secondo evidenziato profilo, spostandoci dalla prospettiva sovranazionale a quella del nostro Stato regionale, «solidale come immaginato da Luigi Sturzo e Aldo Moro», secondo l'espressione del saggio di Ettore Rotelli<sup>36</sup>, e come soprattutto scolpito nei principi supremi, nel cui alveo non può che essere doverosamente letta la riforma del 2001 e, quindi, la stessa attuazione del regionalismo differenziato, con l'eventuale riconoscimento di alcune ulteriori funzioni alle regioni richiedenti, e l'obbligo costituzionale di attuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni.

Di qui un interrogativo fondamentale. Quanto la definizione dei Lep e dei costi e fabbisogni standard è questione “neutrale” riducibile a una commissione tecnica come la CLEP, quanto è invece una questione politica capace di dare fondamento a un più debole, territorialmente “differenziato”, statuto costituzionale dei diritti sociali attraverso la fissazione di un minore fabbisogno e quindi un minore impegno finanziario, per avere poi solo quel livello incerto di tutela che la politica *vorrà* assumere nelle future leggi di bilancio, ma secondo i criteri e quindi anche l'ammontare differenziato deciso oggi da una commissione tecnica?

In realtà, peraltro, si parla di Lep senza che neanche l'apposita Commissione si sia occupata di doverli definire. Come giustamente evidenziato nella relazione di minoranza della stessa Commissione Lep, pubblicata su *Federalismi.it*<sup>37</sup>, la determinazione della nozione era preliminare al lavoro della Commissione, che invece nella sua relazione la rimanda a un «momento successivo» e senza che il *focus* sia esteso fino alla garanzia «su tutto il territorio nazionale», come prescrive l'art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost.

Ora, l'elaborazione e acquisizione di una chiara, condivisa nozione di Lep sono straordinariamente importanti anche ad evitare rischi di confusione e letture al ribasso degli stessi che semmai si risolvano nel mero nucleo essenziale e, come tale, intangibile del diritto sociale. Se così fosse, non si capisce cosa dovrebbero aggiungere i Livelli essenziali delle prestazioni e perché siano stati inseriti nella riforma del titolo V. Laddove, invece, la loro funzione è proprio quella di bilanciare autonomia e eguaglianza,

---

*del Mezzogiorno*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 2023. Cfr. P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello*, Bologna, 2024; G. D'ARRIGO, P. DAVID, *Next Generation EU e PNRR italiano. Analisi, governance e politiche per la ripresa*, Soveria Mannelli, 2022; L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Torino, 2024; A.M. ACIERNO, *La governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza nel prisma dei rapporti endogovernativi*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1, 2023.

<sup>36</sup> E. ROTELLI, *Il regionalismo di Luigi Sturzo*, in F. Malgeri (a cura di), *Luigi Sturzo nella storia d'Italia*, Roma 1973, 593 ss.

<sup>37</sup> La relazione è stata pubblicata sul numero 28/2023 della Rivista *Federalismi.it*, *CLEP: relazione finale e osservazioni dei giuristi del sottogruppo 5 e di alcuni altri membri del Comitato*. Per alcuni approfondimenti da parte di uno dei firmatari v. V. TONDI DELLA MURA, *Non è Voltaire: le pagine bianche (e quelle grigie) del «Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei Lep*, in *Federalismi.it*, 15, 2024.