

INTRODUZIONE

di Pierdomenico Logroscino e Nicola Pignatelli

La presente raccolta di scritti è il frutto delle riflessioni maturate nell'ambito del ciclo di seminari sul tema “Diritti e risorse”, che abbiamo organizzato nel nostro corso di Diritto pubblico (anno accademico 2024/2025 – corso di laurea in Economia aziendale) nell'Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”.

Una iniziativa scientifica volta a indagare una delle questioni più complesse e centrali del costituzionalismo contemporaneo: il rapporto tra diritti fondamentali e risorse pubbliche, intese in senso ampio, e, più in generale, il problema della sostenibilità dei diritti. Tale questione, non relegabile alla dimensione economico-finanziaria, investe il nucleo stesso della forma di Stato costituzionale, chiamata a confrontarsi con la tensione tra universalismo dei diritti e limitatezza delle risorse disponibili.

Il ciclo di seminari è stato caratterizzato da una logica dialettica. Gli studiosi e i docenti hanno dialogato con gli studenti affrontando i temi non soltanto nella loro dimensione teorica ma anche nei profili applicativi e giurisprudenziali. Ne è scaturito un percorso di riflessione articolato, i cui esiti sono raccolti nei contributi che compongono il presente volume.

Una prima linea comune che emerge dai saggi è la consapevolezza della natura strutturale del rapporto tra diritti e risorse. Come evidenziato nel contributo di Valentina Ciaccio sulla previdenza, “*tutti i diritti [...] costano*” e risultano inevitabilmente condizionati dalla disponibilità di risorse economicamente limitate. Tale affermazione, lungi dal ridimensionare la portata dei diritti, impone piuttosto di ripensarne le modalità di garanzia in un contesto segnato dalla scarsità.

Questa tensione emerge con particolare evidenza nei diritti sociali. Marcello Salerno, nel suo contributo sul diritto all'istruzione, sottolinea come tale diritto non sia soltanto destinatario di risorse, ma costituisca esso stesso una risorsa strategica per il sistema-paese, incidendo sullo sviluppo economico, sulla coesione sociale e sulla qualità della democrazia. Analogamente, Piermassimo Chirulli, analizzando il caso della farmacia dei servizi, evidenzia come la concreta attuazione del diritto alla salute sia

costantemente condizionata dalla disponibilità e dalla distribuzione delle risorse, in un quadro in cui la Corte costituzionale ha individuato limiti invalicabili nella tutela del nucleo essenziale.

Il rapporto tra diritti e risorse non si esaurisce, tuttavia, nella dimensione dei diritti sociali tradizionali. Esso attraversa anche ambiti più recenti, come dimostra il contributo di Emanuele Cocchiara sul diritto di accesso a Internet, in cui la qualificazione della rete come spazio di esercizio della personalità conduce a configurare nuovi diritti sociali, la cui attuazione è strettamente legata a politiche pubbliche e vincoli di bilancio.

La pluralità dei contributi consente certamente di ricostruire un quadro ampio delle tematiche affrontate nel ciclo seminariale, le quali possono essere ricondotte ad alcune principali direttrici.

Una prima direttrice riguarda i diritti sociali e la loro sostenibilità. Oltre ai già richiamati contributi su istruzione, salute e previdenza, si colloca in questa prospettiva anche l'analisi di Nicola D'Anza sui livelli essenziali delle prestazioni (LEP), che evidenzia come la determinazione di standard uniformi di tutela rappresenti una condizione necessaria per garantire l'eguaglianza sostanziale in un contesto di crescente differenziazione territoriale.

Una seconda direttrice concerne le trasformazioni dei diritti nella società contemporanea. Laura Fabiano, nel suo contributo sui diritti politici nella società digitale, mette in luce la crisi delle forme tradizionali della rappresentanza e le nuove sfide poste dalle tecnologie digitali, che incidono sui processi di formazione del consenso e sulla tenuta delle garanzie costituzionali. In parallelo, il tema della cittadinanza, affrontato da Maria Dicosola, evidenzia la tensione tra integrazione e selezione nei processi di attribuzione dello *status civitatis*, mostrando come le scelte normative riflettano diverse concezioni della comunità politica.

Una terza direttrice riguarda i rapporti tra diritti, sicurezza e poteri pubblici. Il contributo di Marco Rhao sulla sicurezza nazionale mette in evidenza la difficoltà di definire un chiaro statuto giuridico di tale nozione, specie in contesti emergenziali, e il rischio che l'utilizzo di strumenti ordinari in chiave eccezionale incida sulla garanzia dei diritti fondamentali.

Una quarta area tematica attiene ai rapporti tra diritti, economia e organizzazione pubblica. In tale ambito si colloca il contributo di Bruno Brancati, che analizza la libertà di iniziativa economica privata alla luce della scarsità delle risorse e dell'impatto del diritto eurounitario, eviden-

ziando le tensioni tra logiche di mercato e esigenze di regolazione pubblica. Analogamente Gianluca Bellomo esamina l'evoluzione degli strumenti di azione amministrativa, mettendo in luce il passaggio da modelli autoritativi a forme di amministrazione premiale e incentivante, particolarmente rilevanti nel settore ambientale.

Infine, il contributo di Cosimo Pietro Guarini sulla responsabilità per danno all'immagine della pubblica amministrazione evidenzia come l'uso inefficiente delle risorse pubbliche si traduca in una lesione dell'interesse collettivo, incidendo sulla fiducia dei cittadini e sul buon andamento dell'amministrazione.

Dall'analisi complessiva dei contributi emerge una linea comune che consente di superare una visione semplicistica del rapporto tra diritti e risorse come contrapposizione tra esigenze incompatibili.

I diritti sono risorse perché sono strumenti essenziali dello sviluppo della persona: dell'individuo ma non meno delle comunità, in cui questi svolge la propria personalità e si realizza, e per tal via dell'intera comunità statale. Sono dunque volano fondamentale dello sviluppo collettivo.

Questo è il presupposto logico della forma di unità politica che ha per pilastri la libertà e l'eguaglianza dei cittadini e, sempre più, degli uomini in quanto tali: lo Stato costituzionale. Per presupposto logico ma anche quale valore fondante o principio diretta espressione di esso, del personalismo, e comunque perno intorno a cui ruota il suo funzionamento.

Diffusi e gravi sono tuttavia due errori che vengono da due opposte banalizzazioni dei valori liberali. Quella libertaria "ego-centrante", che fa avvertire i diritti – i propri o quelli per i quali si ha particolare trasporto – come pretese assolute, indipendenti, cioè, da ogni contesto: da quello economico, da quello organizzativo e ancora proprio da quello dei diritti: degli *altri diritti* e dei *diritti degli altri*. Quella liberistica o liberal-rigoristica ultracompetitiva che fa avvertire come assoluti la capacità e i vincoli finanziari, sicché, pur di non superarne i confini o per rientrarvi, sarebbe legittima se non proprio immediatamente necessaria la compressione dei diritti anche indiscriminata: anche, cioè, fino a tangerne il loro nucleo essenziale.

Tra i diritti fondamentali come anche tra la concretizzazione di essi e la stabilità finanziaria – che *molto* ha a che fare con i *diritti nel tempo*: di chi è già presente e delle generazioni future – non vi può essere una gerarchia astratta e definitiva. Va impedita ogni tirannia, se si vuol usare un'immagine celebre e sempre vivida. Per questo gli ambiti di applicazione e dunque

i limiti che li definiscono non possono essere tracciati che nel contesto: nella concretezza della competizione con gli altri diritti, con i diritti degli altri, anche con quelli di coloro che ancora non ci sono.

Ecco che in ogni discorso sui diritti funzione centrale l'assume il bilanciamento. Un bilanciamento che non può svolgersi nell'arbitrio, ma che dev'essere guidato, anzi è proprio giuridicamente vincolato ai principi supremi dell'ordine a Stato costituzionale: eguaglianza, solidarietà, ragionevolezza. Essi segnano la direzione costituzionale che le scelte allocative del legislatore e dell'amministrazione sono tenute a seguire.

Il ruolo della Corte costituzionale è dunque centrale e inevitabilmente finisce per essere ulteriore elemento di convergenza nell'attraversare trasversalmente i contributi.

Nel campo della sanità, la Corte ha elaborato la nozione di "*spesa costituzionalmente necessaria*", volta a garantire la tutela del diritto alla salute anche in contesti di scarsità di risorse. In materia previdenziale, essa ha sviluppato un articolato sindacato sulle misure di contenimento della spesa, volto a garantire il rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità. Analogamente, nel contesto del regionalismo differenziato, la Corte ha individuato nei LEP lo strumento essenziale per assicurare livelli uniformi di tutela dei diritti su tutto il territorio nazionale e, quindi, a tutti i cittadini, quale che sia l'area o la regione di residenza.

Il ruolo della Corte si configura, dunque, come quello di un garante dell'equilibrio tra diritti e risorse, chiamato a definire i limiti entro cui si possono esercitare le scelte di indirizzo politico.

Un ulteriore profilo di particolare rilievo, in tutti i contributi, è certamente rappresentato dalla dimensione intergenerazionale del rapporto tra diritti e risorse.

Ignazio Lagrotta sottolinea come il costituzionalismo contemporaneo sia sempre più orientato a considerare gli interessi delle generazioni future, introducendo una prospettiva temporale che impone di valutare le conseguenze di lungo periodo delle scelte pubbliche. Proprio per questo, la gestione delle risorse non può essere orientata esclusivamente alla soddisfazione dei bisogni presenti, ma deve tener conto della necessità di preservare le condizioni per l'esercizio dei diritti anche da parte delle generazioni future.

Le riflessioni sviluppate nei contributi consentono di individuare alcune linee di sviluppo del dibattito.

In primo luogo, emerge l'esigenza di elaborare una nozione costituzionale di sostenibilità, capace di integrare le dimensioni economica, sociale e ambientale dei diritti. In secondo luogo, le trasformazioni tecnologiche e sociali richiedono un continuo adattamento delle categorie giuridiche, al fine di garantire l'effettività dei diritti in contesti inediti. In terzo luogo, il crescente intreccio tra ordinamento nazionale ed europeo impone di considerare il rapporto tra diritti e risorse in una prospettiva multilivello.

Il volume che qui si introduce restituisce la ricchezza di un percorso scientifico e didattico che ha saputo coniugare pluralità di approcci e unità di tema.

I contributi, pur nella diversità degli oggetti di indagine, convergono nel mettere in luce la complessità del rapporto tra diritti e risorse e la necessità di affrontarlo attraverso strumenti interpretativi capaci di coglierne la dimensione sistemica.

In tal senso, il ciclo di seminari e la presente raccolta offrono un contributo al dibattito attuale, confermando come la questione della sostenibilità dei diritti sia destinata a rimanere al centro della riflessione giuridica nei prossimi anni.