

Per una valorizzazione dell'azione di classe pubblica come strumento di tutela processuale dei diritti sociali*

Virginia Campigli

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La “politicalità” (materialità) dei diritti sociali. – 3. Struttura dei diritti sociali e difficoltà relative alla tutela giurisdizionale ‘classica’. – 4. L'azione per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici. L'organizzazione amministrativa funzionale alla garanzia dei diritti sociali. – 5. Profili di valorizzazione dell'azione per l'efficienza in risposta ai bisogni di tutela. – 6. Alcune considerazioni conclusive e prospettive future.

1. *Premessa*

L'azione per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici (nota anche come azione di classe pubblica)¹ può svolgere un innovati-

* Il presente contributo è riconducibile al progetto finanziato dall'Unione europea - NextGenerationEU, programma “MUR-Fondo Promozione e Sviluppo - DM 737/2021”, dal titolo “Managing Post-Pandemic recovery. The normalisation of emergency socio-economic measures in different European constitutional landscapes - PPR19”, ed è stato elaborato (con aggiunte e integrazioni) a partire dall'intervento “Azione di classe pubblica e tutela processuale dei diritti sociali” svolto nell'ambito del Convegno “Gli interessi sovraindividuali tra diritto e processo”, Università di Firenze, 15 settembre 2023.

¹ In generale, sulla c.d. *class action* pubblica, si vedano, tra gli altri: V. Finocchio, *Il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici: uno strumento davvero efficace?*, in *Il Foro it.*, 2023, 2, 90 ss.; G. Biasutti, *La c.d. class action pubblica. Riflessioni intorno all'interesse – legittimo – ad una amministrazione efficiente*, in *Dir. proc. amm.*, 2022, 2, 421 ss.; A. Police, E. Tedeschi, *La “class action” pubblica. L'interesse individuale e collettivo alla buona amministrazione e la sua giustiziabilità*, in *www.amministrativamente.com*, 2021, 3, 380 ss.; S. Mirate, *La tutela del cittadino utente consumatore: profili pubblicistici*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2020, 1, 40 ss.; V. Gastaldo, *La “Class action” amministrativa: uno strumento attualmente poco efficace*, in *Federalismi.it*, 2016, 10, 14 ss.; G. Fidone, *L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo: dal giudizio sull'atto a quello sull'attività*, Torino, 2012; G. Soricelli, *Contributo allo studio della class action nel sistema amministrativo italiano*, Milano, 2012, 107 ss.; A. Clini, L.R. Perfetti, *Class action, interessi diffusi, legittimazione a ricorrere degli enti territoriali nella prospettiva dello statuto costituzionale del cittadino e delle autonomie locali*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 4, 1443 ss.; A. Fabri, *Le azioni collettive nei confronti della pubblica amministrazione nella sistematica delle azioni non individuali*, Napoli, 2011; D. D'Adamo, *La class action pubblica*, in *Riv. dir. proc.*, 2011, 2, 359 ss.; E. Zampetti, *Class action pubblica ed effettività della tutela*, in *Foro amm. TAR*, 2011, 12, 4104 ss.; C. Zanda, *La class action pubblica tra interessi legittimi e giustiziabilità dell'azione amministrativa*, in *Urb. app.*, 2011, 7, 825 ss.; F. Patroni Griffi, *Class action e ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei*

vo ruolo in riferimento alla garanzia processuale dei *diritti sociali*, ovvero di quelle posizioni giuridiche di vantaggio attribuite ai singoli per l'ottenimento di una *prestazione positiva* erogata dall'apparato pubblico².

Questo angolo visuale consente di prendere posizione, introducendo una diversa chiave di lettura, rispetto alla tesi di chi in dottrina sembrerebbe escludere che i diritti sociali possano essere tutelati giudizialmente, facendo discendere l'affermazione dalla loro "politicità", o "materialità"³.

Da più parti si è messa in luce l'«intrinseca problematicità dei diritti sociali»⁴, sulla base di una «differenza strutturale» che si è soliti individuare, entro un tale orizzonte critico, come differenza ontologica tra diritti di libertà e diritti sociali⁵. Su questo scarto si fonda, come si vedrà più avanti, l'argomento della impossibilità di una piena garanzia processuale dei secondi.

Dopo aver sinteticamente sottoposto a disamina il tradizionale modo di intendere la "politicità" (materialità) dei diritti sociali, che ne impedisce una tutela giurisdizionale 'classica', l'indagine tenta di valorizzare, in questo ambito, l'utilità dell'azione di classe pubblica. L'azione per l'efficienza non sarà, quindi, esaminata in generale, interessandone nella presente sede uno specifico aspetto: la sua utilizzabilità come *strumento di tutela processuale dei diritti sociali*.

L'individuazione di adeguati mezzi di tutela giurisdizionale per i diritti sociali, del resto, appare un tassello imprescindibile nel quadro del rafforzamento

concessionari pubblici, in *Federalismi.it*, 2010, 13; C.E. Gallo, *La class action nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Urb. app.*, 2010, 5, 501 ss.; A. Bartolini, *La class action nei confronti della p.a.: favole e realtà*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2009, 6, 953 ss.

² Sul tema dei diritti sociali la dottrina è amplissima. Per un inquadramento della categoria si vedano, per tutti: A. Baldassarre, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, 1989; M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in *Scritti in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, II, Padova, 1995, 97 ss.; L. Ferrajoli (a cura di E. Vitale), *Diritti fondamentali: un dibattito teorico*, Roma-Bari, 2001; G.U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 1, 24 ss.; D. Bifulco, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003; P. Caretti, *I diritti fondamentali*, Torino, 2011. Ravvisano nei diritti sociali dei dispositivi di protezione sociale progettati (e attuati) per controbilanciare e possibilmente modificare i processi di mercificazione e sfruttamento prodotti dall'economia di mercato capitalista S. Civitarese Matteucci, G. Repetto, *The expressive function of human dignity: A pragmatic approach to social rights claims*, in *European Journal of Social Security*, 2021, 23, 120 ss. Per una panoramica sull'evoluzione storica dei diritti sociali, M. Benvenuti, *Diritti sociali*, Torino, 2013. Più di recente, riflette sul «rendimento» della Costituzione italiana riguardo alla realizzazione dei diritti sociali» S. Civitarese Matteucci, *Costituzionalismo sociale e ruolo dei giuristi. Sul rapporto tra "rendimento" delle Costituzioni, Stato sociale e giuristi-intellettuali*, in *Politeia*, 2023, 5 ss., in dialogo con T. Groppi, *Oltre le gerarchie. In difesa del costituzionalismo sociale*, Roma-Bari, 2021.

³ M. Goldoni, *La materialità dei diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2022, 1, 141 ss.

⁴ Th. Casadei, *I diritti sociali. Un percorso filosofico-giuridico*, Firenze, 2012, 28.

⁵ Sulla tesi della differenza strutturale tra diritti di libertà e diritti sociali si veda E. Diciotti, *Sulla distinzione tra diritti di libertà e diritti sociali: una prospettiva di filosofia analitica*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, 24, 733 ss.

delle politiche del *welfare*⁶ in Italia nel post-pandemia⁷. La crisi pandemica, infatti – acuendo il divario sociale – ha imposto di ricercare nuove e più efficaci modalità per garantire effettività ai diritti in oggetto⁸ e di accostarsi in modo ‘pragmatico’ a principi come la dignità umana⁹ e la solidarietà¹⁰.

2. La “politicalità” (materialità) dei diritti sociali

Quando si parla di “politicalità” dei diritti sociali si fa riferimento alla considerazione che tali diritti sono costruiti politico-istituzionali e che la politica non può essere tagliata fuori dalla concreta determinazione del loro contenuto. Il che costituisce, per l’appunto, la cifra della loro materialità.

L’argomento si fonda sulla distinzione fra diritti positivi e negativi¹¹, ponendosi l’accento sugli obblighi di prestazione gravanti sui pubblici poteri relativa-

⁶ Intendendo per politiche di *welfare* il complesso degli interventi diretti a migliorare le condizioni di vita di individui e famiglie con riferimento a previdenza, sanità, assistenza sociale, istruzione, politiche per il lavoro e per la casa: M. Ferrera, *L’analisi delle politiche sociali e del welfare state*, in Id. (a cura di), *Le politiche sociali*, Bologna, 2021, 15; C. Gori, *Le politiche del welfare sociale*, Milano, 2022, 11.

⁷ La presente riflessione si inserisce nella più ampia indagine su “La gestione del recupero post-pandemia. La normalizzazione di misure socio-economiche di emergenza nei diversi scenari costituzionali europei” (“Managing Post-Pandemic recovery. The normalisation of emergency socio-economic measures in different European constitutional landscapes” - PPR19), svolta in qualità di assegnista di ricerca presso l’Università degli Studi “G. d’Annunzio” di Chieti-Pescara. Su questi temi, di recente, Aa.Vv., *Quale welfare dopo la pandemia? Processi e politiche*, a cura di L. Bifulco, M. Dodaro, Bologna, 2024.

⁸ Per L. Ventura, A. Morelli, *Il paradossale percorso dei diritti sociali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, 2, i diritti sociali sono divenuti, «dopo l’esplosione dell’emergenza sanitaria determinata dalla diffusione del Covid, protagonisti assoluti di ogni discussione pubblica».

⁹ S. Civitarese Matteucci, *La dignità umana come principio “autonomo” per giustificare la tutela dei diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2022, 1, 45 ss. Rinviene il «fondamento assiologico» dei diritti sociali» nel principio di dignità, rilevando che «[i]l collegamento fra diritti sociali e principio della dignità umana ha reso [...] molto evidente il rapporto fra la garanzia di tali diritti e il principio pluralistico, inteso come principio che valorizza l’uomo in quanto “essere immerso nella concreta esistenza sociale”» A. Albanese, *Diritto all’assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, Milano, 2007, 57 s.

¹⁰ Come osserva, richiamando P. Costa, *Diritti fondamentali (storia)*, in *Enc. dir.*, II, Milano, 2008, 365 ss., L. Pacinotti, *L’ingranaggio della cittadinanza sociale. Il Welfare State britannico tra National Insurance e National Health Service*, Milano, 2023, X, «tramite il valore giuridico attribuito alla solidarietà» diviene possibile «prospetta[re] la mediazione tra libertà ed eguaglianza, immaginandone la trasformazione in libertà-partecipazione ed eguaglianza di opportunità».

¹¹ Si tratta di quelle prospettazioni che tengono distinti i diritti sociali (diritti positivi) dai diritti di libertà (diritti negativi) «in quanto la garanzia dei primi, diversamente dai secondi, necessiterebbe del positivo intervento dei poteri pubblici» (P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Torino, 2022, 404). Come osserva G. Corso, *La protezione costituzionale dei diritti sociali*, in *Convenzioni sui diritti umani e corti nazionali*, a cura di A. Di Blase, Roma, 2014, 276, i diritti sociali sono «diritti ‘a’, ossia consistono in aspettative positive (di prestazione) che si distinguono dai diritti individuali ‘di’, che consistono in aspettative negative (di non lesione)». Evidenzia la possibilità di una ricomposizione tra i due termini della coppia libertà positiva/libertà negativa L. Ferrara, *Individuo e potere. In un giuoco di specchi*, in *Dir. pubbl.*, 2016, 3, 77, nt. 335 (nella prospettiva di fondo del «duplice svolgersi della personalità umana in libertà negative e diritti sociali», su cui *ivi*, 43, nt. 156). A proposito della «apparente contraddittorietà ma reale complementarità» dei diritti

mente ai diritti sociali¹² ed enfatizzandosi la materialità delle situazioni e dei bisogni da soddisfare mediante le suddette prestazioni. In considerazione della struttura giuridica dei diritti sociali, l'intervento dei pubblici poteri incide non già sull'esistenza del diritto – non revocabile in dubbio poiché stabilita dalla Costituzione –, ma sulle sue (concrete) modalità di garanzia¹³.

Si tratta della questione dell'effettiva realizzazione pratica dei diritti sociali, da più parti ritenuta «strettamente connessa» al tema del «costo» di tali diritti¹⁴. In questo senso, si afferma che, «[t]rattandosi di pretese ad una prestazione pubblica, ciò che costa dei diritti sociali è la loro soddisfazione»¹⁵. Si potrebbe obiettare che pure i diritti di libertà (relativi a obblighi di non interferenza) possono essere a loro volta «costosi»¹⁶, ove richiedano mezzi e apparati, se non altro, per contrastarne la violazione¹⁷.

Nondimeno, il costo che lo Stato sostiene per i diritti di libertà «ha a che fare con la positività del diritto, non con la sua struttura»¹⁸, nel senso che, dal

sociali rispetto ai diritti di libertà, essendo i primi «una integrazione» dei secondi, già N. Bobbio, *L'età dei diritti* (1990), Torino, 2019, 259.

¹² Rilevano che «[l]a caratteristica strutturale dei diritti sociali è di giustificare la pretesa dei cittadini di ottenere determinate prestazioni dai poteri pubblici» F. Bilancia, S. Civitaresse Matteucci, *Il diritto pubblico nella società contemporanea*, Torino, 2023, 366. Sul tema, si veda lo studio di B. Sordi, *Dall'attività sociale ai pubblici servizi: alle radici ottocentesche dello stato sociale*, in *Quaderni Fiorentini*, n. 46, *Giuristi e Stato sociale*, t. I, Milano, 2017, 175.

¹³ Per l'osservazione secondo cui la mancanza dell'intervento pubblico rispetto ai diritti sociali «inci- de non sull'esistenza del diritto, stabilita dalla Costituzione e non revocabile dal legislatore ordinario, ma sulle modalità di garanzia dello stesso» P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *I diritti fondamentali*, cit., 404.

¹⁴ Cfr. Th. Casadei, *I diritti sociali*, cit., 29. Come osserva al riguardo G. Corso, *La protezione costituzionale dei diritti sociali*, cit., 277, «[i]n quanto consistono in pretese a prestazioni, i diritti sociali hanno un costo: a differenza dei diritti di libertà che allo Stato che li rispetti non costano. Un prezzo deve essere pagato solo quando la libertà viene violata ed è il costo dei meccanismi (per esempio la macchina giudiziaria) che sono impiegati per la sua reintegrazione. Il diritto di libertà ha un costo quando viene violato; il diritto sociale ha un costo quando viene soddisfatto, e quindi ogni volta che viene esercitato e aspira alla sua attuazione». A proposito della distinzione tra diritti sociali e diritti di libertà fondata sulla onerosità, già M. Mazzioiti, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, 806.

¹⁵ M. Trimarchi, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2017, 3-4, 688 s., per il quale «i diritti sociali costano di più dei diritti di libertà. Il costo dei diritti di libertà coincide sostanzialmente con il costo delle istituzioni preposte a sanzionarne la violazione. Il costo dei diritti sociali, invece, è la somma del costo delle istituzioni preposte a soddisfarli e delle prestazioni oggetto dell'adempimento».

¹⁶ Sull'intendimento per il quale tutti i diritti hanno un costo economico – quantomeno per la necessità di assicurarne la protezione giudiziaria – uno dei principali riferimenti è rappresentato dal lavoro di S. Holmes, C.R. Sunstein, *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*, New York-London, 1999, tr. it. *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, 2000.

¹⁷ Per queste considerazioni S. Civitaresse Matteucci, *Organizzazione amministrativa e indivisibilità dei diritti "oltre le corti"*, in *Rivista di diritti comparati*, 2022, 1, 49, il quale osserva come, in definitiva, sia «frutto di una scelta politica se investire di più in forze di polizia e sistemi di videosorveglianza o in consultori e scuole materne».

¹⁸ M. Trimarchi, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, cit., 688 (da cui è tratto anche il virgolettato successivo).

punto di vista strutturale¹⁹, i diritti di libertà possono essere considerati diritti assoluti (*self-executing*²⁰), mentre «i diritti sociali sono diritti di credito: crediti che gli individui vantano nei confronti dei pubblici poteri». Allora, il costo 'strutturalmente' connesso ai diritti sociali, qui di interesse, è quello delle politiche e delle misure complessivamente necessarie per attuarli.

Al riguardo, basti richiamare quanto già osservava Norberto Bobbio²¹, rilevando come – a fronte dei diritti di libertà, che «nascono contro lo strapotere dello Stato, e quindi per limitarne il potere» (diritti assoluti di non interferenza) – i diritti sociali presuppongano strutturalmente, per il passaggio dalla dichiarazione puramente verbale alla loro pratica attuazione, «proprio il contrario, cioè l'accrescimento [l'esercizio] dei poteri dello Stato»; poteri che si esplicano in precise scelte (politiche) organizzative e allocative dei beni e servizi da distribuire²².

In altre parole, l'inveramento dei diritti sociali necessita di una peculiare forma di obbligazione da parte dello Stato nei confronti dei consociati, in attuazione dei «doveri inderogabili di solidarietà» cui si riferisce l'art. 2 Cost.²³. L'obbligazione vincolerebbe il soggetto pubblico al rispetto del principio di solidarie-

¹⁹ Per una riflessione recente sulla struttura dei diritti, A. Ruggeri, *La struttura dei diritti fondamentali (con specifico riguardo ai rapporti tra ordinamenti e tra Carte costituzionali)*, in *Lo Stato*, 2023, 21, 143 ss.

²⁰ Come evidenziato da A. Baldassarre, *Diritti sociali*, cit., 30, a proposito della diversa «struttura giuridica» caratterizzante i diritti sociali rispetto ai diritti di libertà, «una volta garantiti, soltanto i diritti di libertà sono, per definizione, *self-executing*». L'idea che il carattere prestazionale dei diritti sociali li distingua dai diritti di libertà è ampiamente testimoniata in dottrina, da P. Calamandrei, *L'avvenire dei diritti di libertà* (1946), saggio introduttivo a F. Ruffini, *Diritti di libertà* (1926), Firenze, 1975, VII-LVI, sino a N. Bobbio, *Sui diritti sociali*, in *Cinquant'anni di Repubblica italiana*, a cura di G. Neppi Modona, Torino, 1996, 115-124.

²¹ N. Bobbio, *L'età dei diritti*, cit., 72, da cui sono tratti entrambi i virgolettati riportati di seguito nel testo.

²² Il medesimo ordine di idee si rinviene in D. Sorace, *Gli «interessi di servizio pubblico» tra obblighi e poteri delle amministrazioni*, in *Il Foro Italiano*, V, 1988, 214 s., per il quale «gli “interessi di libertà” costituiscono un limite statico ai poteri dell'amministrazione ponendosi semplicemente come una barriera insormontabile per questi ultimi; gli “interessi di pubblico servizio” invece operano come limite dinamico, nel senso che i poteri possono avere diversi modi di esercizio, ma solo perché in diversi modi può essere raggiunto l'obiettivo-limite non perché le varie possibili scelte siano indifferenti rispetto all'obiettivo: in questo caso, scegliere, si deve, non soltanto si può». Per l'A., più esattamente, «sull'amministrazione grava l'obbligo di esercitar[e] [i propri poteri] in maniera tale da non frustrare gli interessi-diritti degli utenti alle prestazioni, con l'ulteriore precisazione che tale obbligo «può rilevare con riferimento tanto al merito delle scelte che ad altri aspetti, come i tempi di decisione o le modalità procedurali», nell'ambito della «discrezionalità organizzativa» delle amministrazioni stesse (213 s.). Emergono i tratti dell'obbligazione vincolante i pubblici poteri nei confronti dei consociati, rispetto a pretese a contenuto organizzativo.

²³ Sulla possibilità di ravvisare in capo al soggetto pubblico dei «doveri inderogabili», serventi alla garanzia del «nucleo irriducibile» dei «diritti inviolabili» della persona umana, nel prisma della solidarietà costituzionale, M. Monteduro, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2020, 2, 544 ss. Ritene che l'adempiimento di siffatti doveri inderogabili rappresenti una «necessità attuale, costitutiva della forma politica democratica» M. Fioravanti, *Art. 2*, Roma, 2021, 7. Osserva che «il dovere [...] pare oggi acquistare progressivamente ulteriore rilevanza e rinnovata importanza nell'analisi dei giuristi» F. Fracchia, *I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell'amministrativista e l'esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali*, in *Dir. econ.*, n. monografico 2021, 56. Sulla categoria della doverosità, v. anche Id., *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, in *Dir. econ.*, 2009, 3-4, 491 ss.

tà, nell'ambito di quelli che possono definirsi «processi di produzione sociale»²⁴, ossia i processi produttivi di beni e servizi necessari per la fruizione da parte dei soggetti dei propri diritti sociali²⁵.

Allora, la *politicalità* della quale si sta facendo questione «è data dalla possibilità di discutere la cornice entro la quale vengono pensate le condizioni di produzione dei beni e servizi che riguardano i diritti sociali»²⁶ e occuparsi della realizzazione di tali diritti chiama in causa il ruolo delle amministrazioni pubbliche nella loro assicurazione, anche sotto il profilo organizzativo²⁷: l'*organizzazione dei servizi*, per ciò che maggiormente interessa ai fini del discorso che si sta conducendo²⁸.

3. *Struttura dei diritti sociali e difficoltà relative alla tutela giurisdizionale 'classica'*

Per verificare in cosa si espliciti, in concreto, la struttura dei diritti sociali sopra tratteggiata – capace di ostacolarne, almeno secondo una certa lettura, la protezione in sede giurisdizionale – qualche esempio può essere utile.

Si pensi innanzitutto a uno dei più emblematici diritti sociali: il diritto alla salute. Nel comparto sanitario, lo snodo della programmazione ai fini dell'identificazione delle prestazioni socio-sanitarie, in termini per esempio di livelli

²⁴ M. Goldoni, *La materialità dei diritti sociali*, cit., 149, il quale richiama sul punto A. Supiot, *Lo spirito di Filadelfia*, Milano, 2011 e R. Cover, *Nomos e narrazione*, Torino, 2008, 127-139.

²⁵ La solidarietà è dunque un principio «volto a scardinare barriere, a congiungere» – congiungere il soggetto pubblico al cittadino, nella prospettiva che qui interessa – così «permette[ndo] la costruzione di legami sociali»: S. Rodotà, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014, 4.

²⁶ M. Goldoni, *La materialità dei diritti sociali*, cit., 168.

²⁷ Del resto, come nota D. Vese, *L'efficienza dell'organizzazione amministrativa come massimizzazione dei diritti fondamentali*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2019, 1, 363, nella «massimizzazione dei diritti fondamentali» – tra i quali inscrivere i diritti sociali – può ravvisarsi «lo scopo dell'organizzazione» amministrativa, dal momento che «potere e organizzazione [sono] fondati e legittimati dalla sovranità che non alberga entro essi stessi (o lo stato) ma negli stessi diritti che azione e organizzazione debbono massimizzare quanto al loro godimento». Riflette sulla centralità dell'organizzazione amministrativa per la garanzia dei diritti fondamentali S. Civitarese Matteucci, *Organizzazione amministrativa e indivisibilità dei diritti "oltre le corti"*, cit., 49 ss., in part. 57 ss.

²⁸ È in gioco anche l'attuazione del principio di uguaglianza, essendo «essenzialmente attraverso le prestazioni di servizio [...] che le istituzioni provvedono alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che di fatto impediscono il pieno sviluppo della persona e la sua partecipazione all'organizzazione politica, sociale ed economica del Paese» (A. Pioggia, *Servizi e disservizi. Piccolo contributo alla ricerca del senso pubblico del servizio*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, 1, 17 s.). Sull'inveramento del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. per il tramite della pratica attuazione dei diritti sociali (mediante prestazioni di servizio) v.: A. Cerri, *Uguaglianza (principio costituzionale di)*, in *Enc. giur.*, XXXII, Roma, 1994; A. D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale: contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002; C. Pinelli, *Dei diritti sociali e dell'eguaglianza sostanziale. Vicende, discorsi, apprendimenti*, in Id., *Nel lungo andare. Una Costituzione alla prova dell'esperienza*, Napoli, 2012, 396 ss.

essenziali di assistenza²⁹, condiziona indubbiamente l'esistenza del relativo diritto, intesa come concreta possibilità di fruire delle prestazioni e delle provvidenze finanziarie che le rendono accessibili. Ciò è confermato dal fatto che, nella giurisprudenza costituzionale³⁰, si è costantemente agganciato il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute all'attuazione legislativa, per il tramite di adeguate risorse organizzative e finanziarie³¹.

La crucialità della (ri)organizzazione della sanità territoriale ai fini dell'assicurazione di una piena garanzia del diritto alla salute è del resto emersa, recentemente, con riguardo alle misure di investimento sulle modalità assistenziali a domicilio volute dal PNRR³². Come è stato criticamente notato in dottrina, in questo ambito il principio, indicato nel Piano, della "casa come primo luogo di cura" rischia non solo di dimostrarsi inadatto a tutelare appieno il diritto alla salute, ma persino di precluderne – radicalmente – l'attuazione, ove non siano contestualmente predisposte appropriate misure in termini di organizzazione dell'assistenza domiciliare, sanitaria e sociale³³.

Anche nel settore dell'istruzione i profili organizzatori non di rado incidono sull'efficace esplicazione del diritto³⁴, come accade per la (necessità di evita-

²⁹ Sul tema dei livelli essenziali di assistenza - LEA (e dei livelli essenziali delle prestazioni - LEP), v., *ex multis*: B. Vimercati, *L'aggiornamento dei LEA e il coordinamento della finanza pubblica nel regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2017, 1-2, 133 ss.; M. Luciani, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2016, 3. Che nei LEA sia ravvisabile il nucleo essenziale dei diritti sociali è stato riconosciuto anche dalla Corte costituzionale: si veda, per tutte, Corte cost., 10 aprile 2020, n. 62, che configura «il diritto alla salute come diritto sociale di primaria importanza» e ne individua il contenuto «attraverso la determinazione dei LEA», evidenziando che «la piena realizzazione dei doveri di solidarietà e di tutela della dignità umana deve essere assicurata attraverso la qualità e l'indefettibilità del servizio» e ravvisando «l'intreccio tra profili costituzionali e organizzativi» con riguardo al servizio sanitario e ospedaliero come «strumento utilizzabile per assicurare il fondamentale diritto alla salute» (pt. 4.3 del "Considerato in diritto").

³⁰ Almeno a partire da Corte cost. 16 ottobre 1990, n. 455, commentata da E. Ferrari, *Diritto alla salute e prestazioni finanziarie tra bilanciamento e gradualità*, in *Le Regioni*, 1991, 1513 ss. e da M. Cocconi, *Il valore costituzionale della salute come criterio-guida delle scelte legislative e di organizzazione: fra esigenze di concreta realizzazione e fedeltà alla propria consistenza ontologica*, in *Sanità pubblica*, 1991, 289 ss. Per una disamina degli orientamenti più recenti della giurisprudenza costituzionale sul punto, L. Antonini, *Diritto alla salute e allocazione delle risorse nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Lo Stato*, 2023, 21, 253 ss.

³¹ P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *I diritti fondamentali*, cit., 450. La dottrina (cfr. M. Luciani, *Salute. I) Diritto alla salute - Dir. cost.*, in *Enc. giur.*, XXVII, 1991; F. Trimarchi Banfi, *Pubblico e privato nella sanità*, Milano, 1990; C. Bottari, *Principi costituzionali e assistenza sanitaria*, Milano, 1991) aveva da tempo rilevato, in effetti, come non si potesse escludere un controllo della Corte costituzionale sull'utilizzazione delle risorse finanziarie in questo settore, in particolare con riferimento all'individuazione dei «livelli essenziali e uniformi di assistenza assicurati dal Servizio sanitario nazionale» (art. 1, c. 3, d.lgs. n. 502/1992, come mod. *ex art.* 1, d.lgs. n. 229/1999).

³² Nell'ambito della Missione 6 - *Salute*, che prevede, tra i vari interventi della componente M6C1 - *Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale*, quello del potenziamento dell'assistenza domiciliare.

³³ Su questi profili A. Pioggia, *La casa come primo luogo di cura: un passo avanti o un pericoloso balzo all'indietro?*, in *www.diariodidirittopubblico.it*, 23 aprile 2024.

³⁴ Sottolinea la rilevanza degli «strumenti organizzativi necessari a garantire l'attuazione del diritto all'istruzione», osservando del pari il «rapporto diretto che esiste tra diritto all'istruzione e dovere organizzativo

re la) formazione di classi eccessivamente numerose³⁵ o per l'assegnazione delle ore di sostegno a vantaggio degli alunni disabili³⁶. Su un piano più generale – e a monte – il diritto all'istruzione può essere soddisfatto, secondo lo schema che la Costituzione italiana prevede per l'istruzione inferiore, con la scuola obbligatoria e gratuita (art. 34, c. 2, Cost.), ma può anche realizzarsi mediante differenti scelte organizzative e allocative delle risorse, come nel caso dei *vouchers* distribuiti ai genitori dei minori perché li utilizzino presso la scuola che preferiscono, pubblica o privata, come avviene nel sistema scolastico svedese³⁷ (secondo il modello riconducibile alle teorizzazioni di Milton Friedman³⁸). Ebbene, la scelta per l'una o per l'altra opzione organizzativa e di allocazione delle risorse può avere ricadute significative in punto di assicurazione del diritto, se solo si considerano, per attenersi al secondo modello allocativo prospettato, le trasformazioni della scuola in Svezia negli ultimi decenni a causa del sistema dei *vouchers*, che per alcuni avrebbe determinato un consistente arricchimento degli operatori privati e indebolito le scuole pubbliche e la qualità dell'istruzione³⁹.

Pure con riferimento alle politiche di tutela del lavoro, i trasferimenti monetari diretti a contrastare le forme di deprivazione ed emarginazione più gravi richiedono di essere integrati da meccanismi di sicurezza attiva, intendendosi con tale espressione la predisposizione di un'adeguata – *ben organizzata e pertanto efficiente* – rete di servizi locali operanti sul territorio, in grado di garantire, nell'ambito delle politiche di indirizzo elaborate a livello nazionale, l'integrazione socia-

dell'amministrazione» S. Torricelli, *Il diritto all'istruzione nella giurisprudenza amministrativa*, in P.A. Persona e Amministrazione, 2023, 2, 538 e 546.

³⁵ Tar Sicilia (Palermo), sez. III, 10 settembre 2014, n. 2250.

³⁶ Sulla rilevanza dell'assegnazione delle ore di sostegno, calcolate sulla base delle specifiche esigenze dell'alunno, ai fini dell'inveramento del diritto all'istruzione delle persone con disabilità cfr. Corte cost., 26 febbraio 2010, n. 80.

³⁷ Si tratta di denaro proveniente interamente da fondi pubblici. Le scuole private in Svezia, infatti, non sono finanziate dalle tasse scolastiche, ma da un sistema di *voucher* introdotto dal governo conservatore nel 1992, al fine di permettere la "libera scelta" tra scuola pubblica e scuola privata.

³⁸ Cfr. M. Friedman, *The Role of Government in Education*, in *Economics and the Public Interest*, a cura di Robert A. Solo, New Brunswick, 1955, 127 s.; Id., *Capitalism and freedom*, Chicago, 1962, 94 s. Sui potenziali effetti del c.d. buono scuola o *voucher* su un sistema finanziato tramite la fiscalità generale, cfr. J.L. Bast, D. Harmer, D. Dewey, *Vouchers and Educational Freedom: a Debate*, in *Cato Institute Policy Analysis*, n. 269, Washington D.C., 1997.

³⁹ Su questi profili L. Pelling, *Le scuole svedesi: il sogno proibito di Milton Friedman*, in *Eticaeconomia*, 14 giugno 2022, in <https://eticaeconomia.it/le-scuole-svedesi-il-sogno-proibito-di-milton-friedman> e Id., *Sweden's schools: Milton Friedman's wet dream*, in *Social Europe*, 16 maggio 2022, in <https://socialeurope.eu/swedens-schools-milton-friedmans-wet-dream>. In effetti, la Ministra dell'Istruzione svedese Lotta Edholm ha recentemente definito fallimentare il sistema delle scuole a gestione privata finanziate con denaro pubblico, promettendo un rinnovamento del sistema di finanziamento della scuola. Negli ultimi anni, il calo degli standard educativi svedesi e l'aumento di disuguaglianza e malcontento tra genitori e insegnanti – testimoniato da un rapporto di giugno 2023 del principale sindacato degli insegnanti, *Sveriges Lärare* – hanno alimentato lo slancio politico per il cambiamento (sul punto, si veda l'articolo pubblicato su *The Guardian*, consultabile all'indirizzo: www.theguardian.com/world/2023/nov/10/swedens-schools-minister-declares-free-school-system-failure).

le nelle situazioni a rischio di esclusione, la formazione, il mantenimento e lo sviluppo delle competenze professionali, l'inserimento del lavoratore nel mercato, il coinvolgimento attivo dei destinatari delle prestazioni⁴⁰.

Infine, se si pone attenzione al bisogno abitativo⁴¹, cui spesso ci si riferisce come “diritto alla casa” o “diritto all’abitazione”⁴² e che rappresenta un’esigenza quantomai attuale⁴³ per molti (non solo cittadini), prende immediatamente corpo la centralità dell’organizzazione dell’assistenza abitativa come servizio pubblico di protezione sociale⁴⁴, in un ambito cruciale per la vita e la dignità della persona. In questo senso, la Corte costituzionale ha da tempo ricondotto gli interven-

⁴⁰ L. Taschini, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Torino, 2019, 163, secondo cui «[l]’erogazione delle prestazioni economiche necessarie, tarate in base alla natura ed alla tipologia dello stato di bisogno, viene, per questa via, finalizzata, oltre che al sollievo di natura economica, anche ad un progetto articolato e flessibile di integrazione occupazionale del soggetto attraverso politiche attive del lavoro (art. 4 Cost.), offrendosi così una risposta a bisogni sempre più eterogenei ed indefinibili a priori». Si noti che la risposta che deve essere offerta passa anzitutto attraverso l’organizzazione dei servizi locali.

⁴¹ Si vedano in proposito le considerazioni di M. Delsignore, *Il diritto all’abitazione in emergenza*, in *Dir. amm.*, 2023, 3, 473 ss. e G. Sorrenti, *Diritti senza dimora: le politiche abitative del Terzo Millennio tra Pnrr e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Politica del diritto*, 2023, 4, 443 ss. In tema, cfr. anche F. Bilancia, *Brevi riflessioni sul diritto all’abitazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2010, 3-4, 231 ss.

⁴² Ha ricostruito l’esistenza di un “diritto all’abitazione”, ravvisandovi «i tratti di un diritto sociale inviolabile», Corte cost., 22 aprile 2024, n. 67, pt. 6, *Cons. dir.* In senso analogo, Corte cost., 9 marzo 2020, n. 44 ha inquadrato il “diritto all’abitazione” «fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione», precisando che «[b]enché non espressamente previsto dalla Costituzione, tale diritto deve [...] ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (fra le altre, sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988 e ordinanza n. 76 del 2010) e il suo oggetto, l’abitazione, deve considerarsi “bene di primaria importanza” (sentenza n. 166 del 2018; si vedano anche le sentenze n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009)». Nella medesima pronuncia, la Corte ha altresì evidenziato che «è compito dello Stato» garantire il diritto in parola, «contribuendo così “a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l’immagine universale della dignità umana” (sentenza n. 217 del 1988; nello stesso senso sentenze n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988)». Si conferma dunque come l’impegno del soggetto pubblico per garantire i diritti sociali consenta di accostarsi in modo ‘pragmatico’ al principio della dignità umana.

⁴³ Basti considerare quanto rilevato dalla Commissione europea nella Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea e all’Eurogruppo, sul “Semestre europeo 2019: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011”, Bruxelles, 27 febbraio 2019 SWD(2019) 1011 final, per la parte relativa all’Italia (che, come noto, ha costituito il presupposto per la valutazione dei contenuti e delle riforme modulate nel PNRR). Si legge infatti nella Comunicazione che, in Italia, «[l]’accesso ad alloggi adeguati e a prezzi accessibili rimane problematico. Mentre solo il 4% della popolazione ha accesso ad alloggi con canone agevolato, il 28,2% dei locatari che pagano un affitto a prezzi di mercato ha dovuto far fronte a costi abitativi eccessivamente onerosi nel 2017 (media UE: 25,2%). Il tasso di disagio abitativo grave, sebbene in calo, era pari all’11,1% nel 2016, a fronte di una media UE del 5,6%. Il parco di alloggi pubblici e sociali in Italia è tra i più ridotti dell’UE (solo il 4% del parco immobiliare è di proprietà del settore pubblico). Le abitazioni sono spesso in condizioni di precarietà e dichiarate non idonee all’uso abitativo. Il fabbisogno di alloggi è stato aggravato dalla crisi economica». Si auspica pertanto – nel documento sull’orientamento in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 – l’integrazione delle politiche sociali, il rafforzamento dell’accesso all’alloggio e una maggiore cura degli aspetti (anche e primariamente organizzativi) connessi alle infrastrutture e ai servizi.

⁴⁴ Per G. Sorrenti, *Diritti senza dimora*, cit., 444, «il diritto all’abitazione costituisce il centro nevralgico dell’architettura che caratterizza la forma di Stato secondo il modello dello Stato sociale».

ti in materia di offerta di alloggi di edilizia residenziale pubblica alla salvaguardia dei livelli essenziali delle prestazioni relativi ai diritti sociali⁴⁵, in modo da assicurare un'esistenza dignitosa a coloro che non dispongono delle risorse sufficienti, mediante un servizio pubblico⁴⁶ consistente nella «provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti»⁴⁷. È così che l'edilizia residenziale pubblica viene inquadrata tra i «servizi sociali», in linea con gli approdi di Corte cost. n. 67/2024⁴⁸ e n. 44/2020⁴⁹.

In definitiva, proprio nell'organizzazione delle prestazioni prende corpo il «servizio sociale»⁵⁰ tramite cui si realizza il diritto. Emerge cioè con evidenza la rilevanza del fattore organizzatorio ai fini della protezione dei diritti sociali, la cui effettiva realizzazione risulta affidata all'adeguata organizzazione e messa a disposizione di risorse pubbliche⁵¹.

Da una simile struttura dei diritti in parola (dalla loro “materialità”, nei termini appena illustrati) una certa dottrina ha fatto logicamente discendere l'impossibilità di una tutela in giudizio, sull'assunto che il fattore organizzatorio – funzio-

⁴⁵ Corte cost., 21 marzo 2007, n. 94.

⁴⁶ Parlava di servizio pubblico, in quanto prestazione per il soddisfacimento di un bisogno collettivo o generale essenziale per il raggiungimento di un fine fondamentale della comunità, già M. Nigro, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 150. Sul rapporto tra edilizia economico-popolare ed edilizia residenziale pubblica, V. Domenichelli, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica. Profili giuridici dell'intervento pubblico*, Padova, 1984.

⁴⁷ Corte cost., 11 giugno 2014, n. 168, che definisce l'edilizia residenziale pubblica in termini di vero e proprio «servizio sociale»: un «servizio pubblico deputato alla “provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti” (sentenze n. 417 del 1994, n. 347 del 1993, n. 486 del 1992). Dal complesso delle disposizioni costituzionali relative al rispetto della persona umana, della sua dignità e delle condizioni minime di convivenza civile, emerge, infatti, con chiarezza che l'esigenza dell'abitazione assume i connotati di una pretesa volta a soddisfare un bisogno sociale ineludibile, un interesse protetto, cui l'ordinamento deve dare adeguata soddisfazione» (cfr. pt. 2 *Cons. dir.*).

⁴⁸ Con cui è stato dichiarato incostituzionale il requisito della residenza quinquennale nel territorio regionale previsto dalla l. reg. Veneto 3 novembre 2017, n. 39, per accedere alle graduatorie per l'edilizia residenziale pubblica. Per un primo commento cfr. G. Menegus, “Prima i veneti!” *La Corte costituzionale sconfessa i criteri discriminatori per l'edilizia pubblica*, in www.lacostituzione.info.

⁴⁹ Sull'incostituzionalità del requisito della residenza ultraquinquennale nel territorio per l'accesso ai servizi abitativi pubblici, di cui alla l. reg. Lombardia 8 luglio 2016, n. 16. Sulla pronuncia, tra gli altri: C. Domenicali, *Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020, 3, 573 ss.; F. Corvaja, *Finale di partita. L'incostituzionalità dei requisiti di lungo-residenza previsti dalle leggi regionali quali condizioni di accesso alle prestazioni sociali*, in *Osservatorio costituzionale*, 2020, 6, 431 ss.

⁵⁰ Sulla categoria dei «servizi sociali» si vedano, per tutti: E. Ferrari, *Lo Stato sussidiario: il caso dei servizi sociali*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2002, 99 ss.; R. Finocchi Ghersi, *Servizi sociali*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, VI, Milano, 2006, 5536 ss.; A. Albanese, *Servizi sociali*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti, G. Greco, Parte speciale, Milano, 2007, 1897 ss.

⁵¹ Osserva S. Sciarra, *I diritti sociali e i dilemmi della giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2017, 3, 354, che «[i] diritti sociali pesano, poiché pongono in capo allo Stato l'obbligo di prestazioni costose e tuttavia doverose. Proprio per questo i diritti sociali si estendono in parallelo con l'evolversi dello Stato pluriclasse e di quest'ultimo devono interpretare le attese e le aspirazioni, elaborando nello stesso tempo le tecniche di tutela più adeguate».

nale alla rispettiva garanzia e concreta assicurazione, come visto – non possa essere messo direttamente ed efficacemente in discussione in sede giurisdizionale.

Secondo questa prospettiva⁵², «se incanalate dentro ordinari percorsi giurisdizionali», le rivendicazioni relative ai diritti sociali rischierebbero di essere «modificat[e] per renderle commensurabili ai modi specifici delle procedure e del ragionamento giudiziale», determinandosi una «riduzione del diritto sociale a individuale [...] a scapito della sua materialità», poiché «[l]a componente collettiva ed organizzativa del diritto sociale viene sacrificata a favore della misurazione di un'aspettativa individuale».

Non ci si riferisce, dunque, all'argomento dei diritti sociali ridotti a «diritti di carta»⁵³, ossia alla posizione implicante che i diritti sociali (positivi) siano concepiti come mere aspirazioni indeterminate all'intervento dello Stato e di conseguenza radicalmente esclusi dalla categoria dei diritti tutelabili⁵⁴. Su questo piano, del resto, «l'esperienza giurisprudenziale, smentendo il luogo comune della non azionabilità dei diritti sociali, ha mostrato gli ulteriori spazi di azionabilità di tali diritti e di esigibilità delle prestazioni che ne sono argomento presso le tradizionali giurisdizioni civile, penale e amministrativa»⁵⁵. Il problema riguarderebbe, invece, il modo del ragionamento giudiziario e la struttura del processo, che si concentrerebbero esclusivamente sulla dimensione individuale dell'aspettativa, trascurando i profili organizzatori in cui risiede la dimensione “sociale” del diritto. Non sarebbe possibile, muovendosi in questa logica, sindacare, nella sede processuale, quel «collegamento fra vincolo politico [all'attuazione del diritto] e comunanza di interessi materiali»⁵⁶ sottesi all'organizzazione delle prestazioni che caratterizzano i diritti sociali.

Epperò, la questione può essere affrontata diversamente, arrivando a immaginare che pure i suddetti profili concernenti l'organizzazione siano messi in discussione dinanzi al giudice, tenendo ferma la dimensione della «comunanza di interessi materiali» connessa a tali profili.

È da chiedersi, infatti, se non sia solamente un'opzione ideologica, frutto di una certa visione ‘storica’ del processo, ritenere che i «modi specifici delle proce-

⁵² M. Goldoni, *La materialità dei diritti sociali*, cit., 167, da cui sono tratti i virgolettati di seguito nel testo.

⁵³ R. Guastini, *Diritti*, in *Analisi e diritto*, a cura di P. Comanducci, R. Guastini, Torino, 1994, 170.

⁵⁴ Cfr. sul tema L. Pannarale, *Giustiziabilità dei diritti: per un catalogo dei diritti umani*, Milano, 2002. In argomento, si rinvia anche all'ampia disamina intorno alla qualificazione dogmatica dei diritti sociali svolta da L.R. Perfetti, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Dir. pubbl.*, 2013, 1, 61 ss.

⁵⁵ L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, II, Roma-Bari, 2007, 402.

⁵⁶ M. Luciani, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, cit., 4.

dure e del ragionamento giudiziale»⁵⁷ siano di necessità quelli tradizionalmente intesi (e originariamente affermatasi) per la tutela dei diritti negativi.

Valorizzando la formula chiovendiana per cui il processo deve riconoscere «tutto quello e proprio quello» che si ha diritto di conseguire⁵⁸, infatti, verrebbe da pensare che occorra (ri)costruire il giudizio nel cui ambito venga azionato un diritto sociale in modo che tale giudizio possa offrire esattamente la tutela più effettiva, confacente alla struttura del diritto⁵⁹. Il che, dal punto di vista del ragionamento sinora svolto, dovrebbe consentire di azionare di fronte al giudice la violazione di standard nell'organizzazione dei servizi e delle prestazioni strumentali al godimento dei diritti sociali⁶⁰. È qui che entra in gioco l'azione per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici.

4. *L'azione per l'efficienza. L'organizzazione amministrativa funzionale alla garanzia dei diritti sociali*

A ben vedere, il nesso funzionale che lega l'organizzazione amministrativa alla garanzia dei diritti sociali non necessariamente ne esclude *tout court* la tutela processuale, imponendo solamente che essa, per essere efficace, si appunti sul dato organizzativo di quei servizi apprestati per dare consistenza e adeguata protezione ai diritti in esame. Un simile controllo sull'organizzazione amministrativa, in sede giurisdizionale, può compiersi tramite l'azione per l'efficienza.

Come noto, tale azione, introdotta dal d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198⁶¹, è preordinata a ripristinare il corretto svolgimento di una funzione amministrativa, qualora non siano stati adottati atti generali, o l'esatta erogazione di un ser-

⁵⁷ M. Goldoni, *La materialità dei diritti sociali*, cit., 167 (v. *supra*, nt. 52).

⁵⁸ G. Chiovenda, *Principii di diritto processuale civile*, Napoli, 1923, 81; Id., *Istituzioni di diritto processuale civile*, I, Napoli, 1932, 41.

⁵⁹ In linea con l'osservazione di C. Castronovo, *Eclissi del diritto civile*, Milano, 2015, 237, per cui è il contenuto dell'oggetto tutelato (nel caso in esame, il diritto sociale, con la sua precipua struttura) a dover determinare i contenuti della tutela (effettiva), giacché «[p]uò essere effettiva solo una tutela di cui si conosca già il contenuto». Viceversa, «usare l'effettività per determinare quest'ultimo [cioè il contenuto della tutela] significa mettere prima il dopo», con il rischio di consentire «un'indebita aggiunta rispetto alla tutela ricavabile della legge» (*ivi*, 237 e 220). In definitiva, come avvertono S. Valaguzza, I. Martella, *L'effettività della tutela nella esperienza giurisprudenziale*, in *Dir. proc. amm.*, 2018, 2, 783 s., l'effettività della tutela può essere «correttamente intesa» solo dopo aver definito «l'oggetto del giudizio», ossia, ai sensi dell'art. 24 Cost., la situazione giuridica soggettiva azionata: ai fini del discorso che si sta portando avanti in questa sede, il diritto sociale (meglio, la sua struttura).

⁶⁰ Del resto, per riprendere le parole di N. Irti, *In cammino verso l'effettività*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2024, 1, 7 s. a proposito del concetto di «effettività», se «si vuol conferire specifico e netto significato alla parola, allora bisogna trarla entro la totale struttura dell'ordinamento»; il concetto di «diritto effettivo», in questi termini, chiama in causa «una posizione dell'individuo dinanzi alla totalità dell'ordinamento, che poi significa rapporto fra l'individuo e la struttura organizzativa di una data società».

⁶¹ Recante «Attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici».

vizio, nel caso di inosservanza degli obblighi contenuti nelle carte di servizi o di violazione degli standard qualitativi ed economici stabiliti per quel determinato servizio, sanzionando l'inefficienza dei gestori dei pubblici servizi e ripristinando i livelli delle prestazioni stabiliti in via generale. Se ne deduce la natura della posizione giuridica soggettiva dedotta in giudizio: una pretesa all'efficienza, non solo dell'attività, ma anche dell'organizzazione pubblica.

Interessante il dato della legittimazione alla proposizione dell'azione, riservata – *ex art. 1, c. 1, d.lgs. n. 198/2009* – ai «titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori». Può quindi agire in giudizio il singolo ricorrente, il quale agisce per la tutela di un interesse che gli è proprio e che, al contempo, è comune (omogeneo) a una pluralità di utenti, destinatari del servizio pubblico che si esplica nell'assicurazione dei diritti sociali. A norma dell'art. 1, c. 4, d.lgs. n. 198/2009, «il ricorso può essere proposto anche da associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati, appartenenti alla pluralità di utenti e consumatori di cui al comma 1». Le disposizioni concernenti la legittimazione alla proposizione della *class action* pubblica presuppongono in sostanza l'azionabilità individuale degli interessi considerati, ammettendo al contempo che le situazioni giuridiche soggettive dei singoli possano essere tutelate *anche* mediante l'intervento di un soggetto ulteriore, di carattere collettivo⁶², secondo una costruzione che appare pur sempre coerente con l'impianto soggettivistico della tutela ricavabile dall'art. 24 Cost.⁶³.

Lo stesso art. 1, c. 1, d.lgs. n. 198/2009 precisa la necessaria sussistenza in capo al ricorrente di «una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi». Si tratta cioè di un *interesse individuale isomorfo*, riconducibile a una pluralità di amministrati senza che ciò comporti per l'interesse la perdita della propria individualità⁶⁴: non un interesse meta-individuale né un interesse di categoria, ma un

⁶² Sulla legittimazione delle associazioni alla proposizione dell'azione per l'efficienza, da verificare «in concreto, caso per caso, in relazione alla natura e alla tipologia dell'interesse leso, al fine di accertare se l'ente ricorrente sia statutariamente deputato alla tutela di quello specifico interesse "omogeneo per una pluralità di utenti e consumatori"» Cons. Stato, sez. V, 22 maggio 2023, n. 5031.

⁶³ Sull'assunto, da un lato, che il concetto di *standard* delle prestazioni sia un «parametro giuridicamente rilevante, le cui violazioni sono (di norma) azionabili nell'interesse individuale» (a conferma del modello soggettivistico della tutela) e, dall'altro lato, che il soggetto collettivo non faccia valere un interesse proprio, ma direttamente «l'interesse dei membri del gruppo», in linea con «la relazione di strumentalità che, secondo la Costituzione, deve legare le formazioni sociali all'individuo»: C. Cudia, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Santarcangelo di Romagna, 2012, 312 e 317 s.

⁶⁴ Tra gli altri, sul punto: A. Bartolini, *La class action nei confronti della p.a. tra favole e realtà*, cit., 953 ss.; F. Manganaro, *L'azione di classe in un'amministrazione che cambia*, in *www.giustamm.it*, 2010; G. Fidone, *L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo: dal giudizio sull'atto a quello sull'attività*, cit., in part. 219, ove l'A. richiama la categoria degli «interessi individuali plurimi», ossia «una pluralità di interessi individuali, che rinvergono la loro dimensione collettiva nella circostanza di ritrovarsi con identico contenuto in capo a più soggetti».

interesse individuale tutelabile nelle forme del d.lgs. n. 198/2009 in quanto omogeneo a una pluralità di soggetti⁶⁵.

In effetti, gli stessi diritti sociali, pur radicandosi in capo ai singoli, disvelano nella propria dimensione materiale una consistenza isomorfa, data dalla ripetibilità dell'interesse alla corretta organizzazione ed erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali in capo a plurimi consociati.

Da un lato, il richiamo al pregiudizio caratterizza in chiave soggettiva la posizione legittimante dell'utente che decida di azionare il rimedio. Dall'altro, il carattere di omogeneità che l'interesse dell'attore deve presentare rispetto alla categoria di utenti cui egli appartiene costituisce l'elemento che più avvicina il ricorso per l'efficienza allo schema dell'azione di classe, intesa come azione a dimensione individuale, nella quale un singolo agisce a titolo proprio, ma contestualmente in rappresentanza di tutti i membri della classe che si trovino nella sua stessa posizione⁶⁶. Tra i due profili, invero, non vi è alcuna discrasia, posto che, nel quadro costituzionale, il soggetto deve vedere protetti i propri diritti inviolabili «sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità», ai sensi dell'art. 2 Cost.

5. *Profili di valorizzazione dell'azione per l'efficienza in risposta ai bisogni di tutela*

A conferma della possibile operatività dell'azione per l'efficienza secondo la tesi prospettata, può essere utile, ancora una volta, guardare al contenuto concreto dei diritti sociali e alle loro esigenze di tutela.

Si consideri come primo oggetto di analisi il diritto all'alimentazione, quale diritto sociale ad accedere a una certa quantità (e qualità) di cibo e, più in particolare, una sua applicazione, qual è l'accesso alla mensa scolastica (peraltro frequentemente posto in connessione anche con il diritto sociale all'istruzione)⁶⁷. La

⁶⁵ Come osserva C. Cudia, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., 288, «la stessa struttura delle azioni di classe, nel realizzare l'accorpamento o l'esercizio cumulativo di situazioni di natura individuale, conferma la compatibilità tra la ripetibilità (pur indefinita) di una situazione e la sua individualità: corrobora di per sé la ammissibilità teorica di pretese che, pur avendo natura plurisoggettiva, non cessano di appartenere a (tanti) singoli soggetti».

⁶⁶ Membri della classe che, trovandosi nella «medesima situazione giuridica del ricorrente», ai sensi dell'art. 1, c. 3, d.lgs. n. 198/2009, «possono intervenire nel termine di venti giorni liberi prima dell'udienza di discussione del ricorso che viene fissata d'ufficio, in una data compresa tra il novantesimo ed il centovesimo giorno dal deposito del ricorso». Riflette su questa tipologia di intervento, che sembrerebbe assumere «i contorni dell'intervento litisconsortile o adesivo autonomo, per cui l'interveniente disporrebbe di facoltà analoghe a quelle del ricorrente principale» G. Tropea, *L'intervento volontario nel processo amministrativo di primo grado*, in *Dir. proc. amm.*, 2023, 1, 30.

⁶⁷ Giacché «il "tempo mensa" è compreso nel "tempo scuola"», poiché «condivide le finalità educative proprie del progetto formativo scolastico di cui esso è parte, come evidenziato dalla ulteriore funzione cui detto servizio assolve, di educazione all'alimentazione sana, come previsto dal D.L. 12 settembre 2013, n. 104, conv.

dottrina⁶⁸ che sostiene la trasformazione (“riduzione”) dei diritti sociali in individuali ogniqualvolta essi siano portati in giudizio contesta che «le controversie riguardanti l’accesso alla mensa vengono declinate come diritto di libertà di scelta per le famiglie», constatando che «[l]a giustizia amministrativa sembra essersi stabilizzata sul riconoscimento del diritto all’autorefezione a partire dalla sentenza TAR Lazio 14368/2019», come se il collettivismo dei diritti sociali (i profili organizzativi del servizio mensa, in questo caso) e l’individualismo dei diritti di libertà (la libertà di autorefezione) si ponessero di necessità antinomicamente.

Epperò, a proposito dei servizi di refezione scolastica, non può tacersi che, in termini più ampi sul piano organizzativo, il passaggio da un’erogazione pubblica del servizio a forme di esternalizzazione della gestione a soggetti privati abbia finito per ridimensionare in modo significativo le garanzie degli utenti⁶⁹ – dal punto di vista delle modalità di produzione e di distribuzione del cibo consumato nelle scuole⁷⁰ – e che una tutela rappresentata esclusivamente dall’assicurazione del diritto di scelta tra autorefezione e fruizione del servizio mensa risulti riduttiva rispetto a questa tipologia di problematiche. Allora, utilizzare l’azione di classe come strumento per mettere in discussione le specifiche scelte organizzative (attualmente improntate a logiche di mercato) potrebbe offrire una tutela piena della dimensione “collettiva” e materiale del diritto sociale e portare il soggetto pubblico a elaborare, successivamente alla condanna del giudice, diversi modelli di organizzazione ed erogazione del servizio, che consentano per esempio il diretto coinvolgimento di soggetti collettivi (quali famiglie, studenti, produttori) e la loro collaborazione con le istituzioni politiche locali (regioni, comuni e scuole)⁷¹.

in L. 8 novembre 2013, n. 128», affiancandosi alla finalità educativa «quella di socializzazione che è tipica della consumazione del pasto “insieme”, cioè in comunità (a norma del D.Lgs. n. 59 del 2004, art. 9, “la scuola secondaria di primo grado è finalizzata [...] al rafforzamento delle attitudini all’interazione sociale”), condividendo i cibi forniti dalla scuola, pur nel rispetto (garantito dal servizio pubblico) delle esigenze individuali determinate da ragioni di salute o di religione»: così Cass. civ., ss.uu., 30 luglio 2019, n. 20504, pt. 9 “Diritto”.

⁶⁸ M. Goldoni, *La materialità dei diritti sociali*, cit., 170, nt. 93, da cui sono tratti i due virgolettati riportati di seguito nel testo.

⁶⁹ Oltretutto, come nota C. Marzuoli, *Gli enti territoriali e la scelta del modello per la gestione dei pubblici servizi locali*, in *Mumus*, 2011, 1, 157, «[c]on l’attribuzione al terzo (che è l’ipotesi più rispondente all’esigenza di mercato e di concorrenza), il meccanismo della responsabilità si interrompe, o funziona in modo alternato, perché l’utente è in rapporto con il gestore».

⁷⁰ Riflette a proposito di questi profili A. Pioggia, *Servizi e disservizi. Piccolo contributo alla ricerca del senso pubblico del servizio*, cit., 20 ss.

⁷¹ Ci si riferisce al recupero di quelle «modalità di gestione che in alcuni comuni hanno garantito per decenni il servizio di refezione scolastica con la partecipazione e persino con il contributo operativo dei genitori e, indirettamente, della collettività degli utenti» (A. Pioggia, *op. cit.*, 20 s.), sul presupposto – rilevato da C. Marzuoli, *Sussidiarietà e libertà*, in *Rivista di diritto privato*, 2005, 1, 88 – per cui «se l’intervento del privato assicura un esito migliore (o anche paritario), in applicazione – naturalmente – delle scelte e degli standard determinati dal potere pubblico, esso diventa un mezzo di attuazione dei diritti sociali e dei diritti di libertà dei cittadini». Solo in questi termini, del resto, la sussidiarietà orizzontale potrebbe declinarsi secondo una versione realmente esplicativa e attuativa della Costituzione (C. Marzuoli, *ult. op. cit.*, in part. 88-94).

Altrettanto potrebbe accadere con riferimento a quella (ulteriore) declinazione del diritto sociale all'istruzione che è rappresentata dall'assistenza universitaria (o diritto allo studio universitario)⁷², sul piano dell'organizzazione e allocazione delle risorse per i c.d. “servizi strumentali alla didattica”, come l'alloggio, i trasporti, i servizi di ristorazione, l'accesso alla cultura, l'assistenza sanitaria e così via. Sarebbe infatti possibile, tramite l'azione per l'efficienza, offrire una tutela piena, in sede processuale, ai vari soggetti fruitori dei servizi, ove tali servizi risultino inadeguati.

Si pensi all'insufficiente dotazione di *student housing*, nettamente inferiore in Italia rispetto agli altri Paesi europei, come è stato denunciato dal Movimento delle tende degli studenti universitari⁷³. Lo studente universitario, nello scenario qui proposto, potrebbe porre in sede giurisdizionale, grazie all'azione per l'efficienza, il problema dell'organizzazione dei servizi abitativi per i fuori sede.

Un ulteriore esempio lo si può fare guardando all'esperienza di altri Paesi europei, grazie alle risultanze del questionario predisposto dall'associazione delle Alte Corti Amministrative europee (*ACA Europe*) sul tema “*Servizi ai cittadini e diritti sociali*”. Dal questionario è infatti emerso che tra i Paesi del Nord Europa, in Finlandia, per dare efficace tutela ai diritti sociali è stato di recente giudizialmente riconosciuto il diritto dei bambini disabili a utilizzare il servizio di traspor-

⁷² Fino al 2001, il diritto sociale allo studio universitario era oggetto di legislazione concorrente Stato-regioni e nel periodo antecedente alla l. 2 dicembre 1991, n. 390 erano emerse molteplici soluzioni normative regionali (R. Bin, F. Benelli, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2002, 5, 823 ss.). La legge del 1991 aveva invece determinato una regolamentazione fortemente unitaria, portando le regioni ad adottare un unico modello organizzativo (previsione che oggi risulterebbe preclusa, come sottolineato da Corte cost., 26 aprile 2018, n. 87). Con la riforma del Titolo V della Costituzione, l'assistenza scolastica – e quindi anche il diritto allo studio con riferimento al livello universitario – è divenuta materia “residuale” di legislazione regionale. Più esattamente, allo Stato è attribuito il ruolo di identificare gli strumenti e i servizi a garanzia del diritto allo studio, fissandone i relativi livelli essenziali di prestazione; alla regione quello di disciplinare e attivare tutti i relativi interventi; alle università quello di realizzare i propri tradizionali servizi strumentali alla didattica. Il complesso delle attività, poi, sul modello della legge quadro 8 novembre 2000, n. 328, viene inquadrato in un sistema integrato di strumenti e servizi che coinvolge le autonomie locali, le università e le istituzioni che offrono prestazioni per il diritto allo studio. Ciò ha però comportato una forte disomogeneità di trattamento degli studenti, a causa di differenti investimenti in termini di risorse e di «diverse sensibilità politiche» nelle varie regioni (G. Luchena, L. Grimaldi, *Il diritto agli studi universitari tra Stato, Regioni ed Università*, in *dirittifondamentali.it*, 13 luglio 2015, 51). Neppure l'individuazione, a livello statale, dei livelli essenziali uniformi delle prestazioni ex art. 117, c. 2, lett. m), Cost. – competenza esercitata dal legislatore statale con d.lgs. n. 68 del 2012 – è riuscita a garantire pienamente il diritto sociale in questione, giacché, come osservato in dottrina, il legislatore statale avrebbe finito per «crea[re] un meccanismo che ha ampliato il numero dei titolari del diritto allo studio ma che ha attribuito loro risorse quantitativamente ridotte e, per questo, inadeguate a garantirlo in maniera efficace» (F. Midiri, P. Provenzano, *Il diritto allo studio e il merito*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2021, 208).

⁷³ Il Sole24ore, *Tornano le tende in tutta Italia, si allarga la protesta degli studenti*, 25 settembre 2023, disponibile all'indirizzo <https://www.ilssole24ore.com/art/l-allarme-cgil-studente-due-difficolta-economiche-A-FRmzYz>.

to gratuito dalla scuola all'abitazione anche al di fuori dell'orario di inizio e fine giornata scolastica, sulla base delle necessità dei soggetti in parola⁷⁴.

Trasponendo le medesime esigenze di tutela in Italia e guardando agli strumenti processuali di cui dispone il nostro ordinamento, si potrebbe consentire ai genitori di bambini disabili di avvalersi dell'azione di classe pubblica⁷⁵, agendo a titolo individuale, ma in rappresentanza di tutti gli altri genitori di bambini disabili della medesima scuola⁷⁶, per ottenere un adeguamento dell'organizzazione del servizio di trasporto alle abitazioni offerto da quella istituzione scolastica alle specifiche esigenze di questi soggetti (o, quantomeno, la presa in considerazione di siffatte esigenze).

L'azione per l'efficienza potrebbe insomma dispiegare una propria utilità permettendo di porre in discussione l'organizzazione degli apparati amministrativi in quei settori in cui l'efficacia di tale organizzazione è necessaria per assicurare i diritti sociali dei consociati.

⁷⁴ L'esempio è stato riportato da M. Clarich nell'ambito dell'incontro dal titolo "*Servizi ai cittadini e diritti sociali*", tenutosi a Napoli in data 27 giugno 2023 e organizzato da ACA - Europe, Consiglio di Stato e Università degli Studi Federico II (registrazione dell'incontro disponibile online all'indirizzo <https://www.radio-radiale.it/scheda/702060/servizi-ai-cittadini-e-diritti-sociali>).

⁷⁵ La praticabilità di questa soluzione sembra peraltro trovare conferma nel più recente quadro normativo. In attuazione della riforma in materia di disabilità – la "Legge quadro per le disabilità", prevista dal PNRR (Missione 5, Componente 2, Riforma 1.1) – è stata infatti approvata la l. 22 dicembre 2021, n. 227, con la quale il Governo è stato delegato ad adottare – entro il 15 marzo 2024, come fissato dall'art. 1, c. 5 della l. n. 14 del 2023 – uno o più decreti legislativi "*per la revisione e il riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità*". In particolare, la delega ha per oggetto, ai sensi dell'art. 1, c. 5, lett. e) della l. n. 227 del 2021, la "*riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità*", in ordine alla quale si individuano, tra i "*principi e criteri direttivi*": l'obbligo, per i concessionari di pubblici servizi, di «indicare nella carta dei servizi i livelli di qualità del servizio erogato che assicurino alle persone con disabilità l'effettiva accessibilità delle prestazioni, evidenziando quelli obbligatori ai sensi della normativa vigente» e, soprattutto, l'estensione del «ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198», alla «mancata attuazione o alla violazione dei livelli di qualità dei servizi essenziali per l'inclusione sociale e la possibilità di accesso delle persone con disabilità oppure degli obblighi previsti dalla normativa vigente in materia». Nel servizio di trasporto all'abitazione si potrebbe allora ravvisare un servizio essenziale per l'inclusione delle persone con disabilità e l'azione di classe pubblica potrebbe essere utilizzata contro le relative inefficienze, ogniquale volta il servizio non consenta l'integrazione e l'accessibilità delle persone disabili. La delega è stata attuata con d.lgs. 13 dicembre 2023, n. 222, recante "*Disposizioni in materia di riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità*", il cui art. 8 ("*Misure di tutela di cui al decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198*"), al comma 1, ha disposto l'aggiunta – tra i presupposti dell'azione di classe pubblica (individuati all'art. 1, c. 1, d.lgs. n. 198/2009) – della «mancata attuazione o violazione dei livelli di qualità dei servizi essenziali per l'inclusione sociale e l'accessibilità delle persone con disabilità contenuti nelle carte dei servizi oppure degli obblighi previsti dalla normativa vigente in materia». Sullo schema di decreto legislativo in materia di riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità, in attuazione dell'art. 2, c. 2, lett. e) della l. n. 227/2021, v. Cons. Stato, sez. consultiva atti normativi, parere n. 1083/2023, ad. 25 luglio 2023.

⁷⁶ Che potranno comunque intervenire, nel termine di venti giorni liberi prima dell'udienza di discussione del ricorso, ex art. 1, c. 3, d.lgs. n. 198/2009 (v. *supra*, nt. 66).

Verrebbe così neutralizzato anche quello che in dottrina⁷⁷ è stato definito «un ostacolo ulteriore» all'azione di classe pubblica, capace di vanificarne l'utilizzazione, ossia la «scarsa appetibilità» del rimedio «da parte dei privati, che non possono trarre un'utilità nel senso di un provvedimento che spetta ovvero del risarcimento del danno, venendo a mancare così un incentivo che possa spingerli ad agire funzionalmente alla tutela dell'interesse della collettività». Infatti, sebbene per espressa previsione normativa sia precluso, nel caso dell'azione per l'efficienza, il rimedio risarcitorio⁷⁸ (art. 1, c. 6, d.lgs. n. 198/2009), l'utilità – e dunque l'incentivo – per il privato risiederebbe, secondo la ricostruzione che si è provato a suggerire, nella possibilità di sindacare i modelli organizzativi e produttivi di beni e servizi, direttamente incidenti sulla fruizione, da parte del singolo, dei propri diritti⁷⁹.

A dover essere *efficiente* (e adeguata) sarebbe, in sostanza, l'*organizzazione delle prestazioni* tramite cui si inverano i diritti sociali. È in questa prospettiva che l'azione per l'efficienza rivela le proprie potenzialità per tutelare efficacemente i diritti sociali e la loro materialità, rendendo praticabile un controllo giurisdizionale sui profili organizzatori e sulle scelte allocative delle risorse con riferimento all'approntamento (politico) delle prestazioni di cui essi necessitano per essere attuati.

6. *Alcune considerazioni conclusive e prospettive future*

All'esito della riflessione condotta, è emerso che l'efficienza amministrativa è servente rispetto alla tutela dei diritti fondamentali del cittadino (i diritti sociali) inverati attraverso l'erogazione del pubblico servizio. La politicità – materialità – dei diritti sociali non ne esclude la giustiziabilità, ma richiede, per una tutela piena, un processo diverso da quello tradizionalmente inteso, che guardi anche ai profili organizzatori delle prestazioni e alle scelte in punto di allocazione delle risorse da destinare. In questa chiave, si potrebbe dare 'nuova vita' all'azione di classe pubblica⁸⁰.

⁷⁷ S. Franca, *L'azione di condanna a fronte dell'inerzia nel rapporto fra amministrazione e giurisdizione*, in *Amministrare e giudicare. Trasformazioni ordinamentali*, a cura di P. Cerbo, G. D'Angelo, S. Spuntarelli, Napoli, 2022, 99, da cui sono tratti i virgolettati.

⁷⁸ Rimedio risarcitorio che può invece essere esperito in un separato e distinto giudizio: F. Manganaro, *L'azione di classe in un'amministrazione che cambia*, cit.

⁷⁹ Diverrebbe cioè superfluo, ogniquale volta venga in gioco un diritto sociale, interrogarsi sull'*appetibilità* del rimedio, invero scontata se si assume che – consentendo di far valere in giudizio profili organizzatori – il ricorso per l'efficienza rappresenterebbe l'unica tutela *effettiva*, (in quanto) confacente alla struttura dei diritti sociali.

⁸⁰ Lungo il medesimo orizzonte sembrerebbe collocarsi la risposta che si trova alla p. 9 del questionario per l'Italia di *ACA Europe*, ove alla domanda circa i rimedi a disposizione del giudice amministrativo per la protezione dei diritti sociali si menziona anche l'azione di classe pubblica: «*The provisions of the Legislative Decree No 198/2009 can also be applied in the field of social rights. The Decree introduced, with the aim of pursu-*

La tutela dei diritti sociali viene così svolgendosi mediante dinamiche plurime e complesse: a essere attivata dinanzi al giudice non è la pretesa al godimento in concreto della prestazione sociale, ma una diversa posizione giuridica – il diritto a un'efficace organizzazione dei servizi sociali – che appare comunque collegata alla prima, in quanto a essa funzionale. La «vocazione composita dei diritti sociali»⁸¹ si conferma, dunque, anche sul piano della loro protezione.

Certo, per perseguire i risultati auspicati, andrebbero apportati alcuni miglioramenti alla disciplina dell'azione attualmente vigente.

Limitandosi qui ad alcuni cenni, un primo profilo critico concerne i presupposti dell'azione, che l'art. 1, c. 1, d.lgs. n. 198/2009 ravvisa esclusivamente: *i*) nella violazione dei termini; *ii*) nella mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento; *iii*) nella violazione degli obblighi contenuti nelle carte di servizi; *iv*) nella violazione di standard qualitativi ed economici dell'attività amministrativa; nonché, infine, *v*) nella mancata attuazione o violazione dei livelli di qualità dei servizi essenziali per l'inclusione sociale e l'accessibilità delle persone con disabilità contenuti nelle carte dei servizi oppure degli obblighi previsti dalla normativa vigente in materia⁸².

Di conseguenza, l'azione sembrerebbe preclusa nel caso di omessa emanazione (a monte) delle carte di servizi, nonostante un simile inadempimento possa causare disfunzioni rilevanti⁸³. Per i servizi pubblici, il problema è aggravato dal fatto che l'azione è per lo più impedita anche quando non siano stati definiti gli standard del servizio. Ciò in quanto la definizione di tali parametri è demandata alle autorità di regolazione e controllo dei rispettivi settori, che sono in genere autorità amministrative indipendenti, avverso le quali, però, il ricorso per l'efficienza non può essere esperito, ai sensi dell'art. 1, c. 1-ter, d.lgs. n. 198/2009⁸⁴. La circostanza che la *class action* pubblica sia preclusa non solo nei casi di omessa emanazione delle carte di servizi, ma anche nelle ipotesi in cui gli standard pre-

ing a greater efficiency for the Public administration, a form of class action to remedy, for instance, violations of time limits, failures to adopt mandatory administrative acts, failures to ensure adequate levels of performance. If the action is upheld, the Court shall order the Public administration or concessionaire to remedy the infringement within a reasonable period (Article 4)» (i questionari dei vari Paesi sono reperibili all'indirizzo <https://www.aca-europe.eu/index.php/en/colloques-top-en>).

⁸¹ C. Acocella, *Riflessioni in tema di accesso alla tutela giurisdizionale dei diritti sociali*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2019, 2, 179.

⁸² Condizione di esperibilità dell'azione, quest'ultima, introdotta dall'art. 8, c. 1, d.lgs. 13 dicembre 2023, n. 222. Sulla possibilità di ravvisare nell'aggiunta normativa una conferma dello schema ricostruttivo dell'azione di classe che si è provato a proporre in questo lavoro v. *supra*, nt. 75.

⁸³ Sul punto v. Cons. Stato, sez. V, 26 agosto 2022, n. 7493.

⁸⁴ Ai sensi del quale la legittimazione passiva è esclusa per «le autorità amministrative indipendenti, gli organi giurisdizionali, le assemblee legislative e gli altri organi costituzionali nonché la Presidenza del Consiglio dei Ministri».

stazionali di settore non siano stati neppure stabiliti, ogniquale volta la loro definizione spetti alle autorità indipendenti, rappresenta un significativo *deficit* nella tutela offerta dall'azione.

In secondo luogo, un elemento che ha sinora reso la *class action* pubblica un'arma *spuntata*, e che andrebbe rivisto, si rinviene nel fatto che il d.lgs. n. 198/2009 prevede che il miglioramento dell'efficacia amministrativa, cui l'azione è preordinata, debba avvenire sotto il vincolo delle risorse economiche già disponibili⁸⁵. Ciò, oltre a circoscrivere significativamente i margini di pronuncia del giudice, aggrava «la fisiologica difficoltà di quest'ultimo nello svolgimento di una valutazione relativa alla *performance*»⁸⁶, richiedendogli una non agevole valuta-

⁸⁵ L'art. 1, c. 1-*bis*, d.lgs. n. 198/2009 stabilisce che il giudice, nel decidere il ricorso, debba considerare «le risorse strumentali, finanziarie e umane concretamente a disposizione delle parti intimate». Inoltre, *ex art.* 4, c. 1, il giudice che accoglie il ricorso ordina all'amministrazione o al concessionario di porre rimedio alla violazione accertata «nei limiti delle risorse strumentali, finanziarie ed umane già assegnate in via ordinaria e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica». Infine, l'art. 8 prevede che l'attuazione della disciplina dell'azione per l'efficienza non possa comportare «nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica». Non si ignora che il problema della sostenibilità finanziaria sia serio. Nondimeno, essendo il ricorso per l'efficienza strumentale, come si è cercato di dimostrare, all'efficace protezione dei diritti sociali, si ritiene che il limite delle risorse disponibili vada riletto – e, di conseguenza, ridimensionato nella sua capacità di limitare le potenzialità dell'azione – alla luce di quella giurisprudenza costituzionale che qualifica la spesa diretta alla tutela dei diritti sociali come costituzionalmente necessaria. In questa sede, basti considerare il frequente richiamo, operato dalla Consulta a proposito delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, al principio di corrispondenza tra funzioni e risorse *ex art.* 119, c. 4, Cost., per affermare che la riduzione dei finanziamenti, quando incide sulle prestazioni e sui diritti, non possa che essere di carattere temporaneo (Corte cost., 23 maggio 2018, n. 103, pt. 6.4.2 *Cons. dir.* e 11 gennaio 2019, n. 6, pt. 2 *Cons. dir.*). Del pari, è stato in più occasioni ripetuto come, una volta che i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali siano stati determinati dallo Stato, debba esserne assicurato il finanziamento, quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria. Di rilievo, sotto quest'ultimo profilo, le pronunce sulla doverosità del finanziamento dei LEA, a cui deve corrispondere «una coerente proiezione macroeconomica dei costi in termini di fabbisogno regionale», al fine di consentire l'emersione nei bilanci delle priorità allocative per fronteggiare la spesa costituzionalmente vincolata: cfr. Corte cost., 12 luglio 2017, n. 169 e 1 giugno 2018, n. 117. Per alcune considerazioni su queste pronunce e, più latamente, sul rapporto tra tutela dei diritti sociali e decisioni a contenuto finanziario della Corte costituzionale, G. Rivosecchi, *Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali*, in Liber Amicorum per Pasquale Costanzo. *Diritto costituzionale in trasformazione*, IV, Consulta OnLine, 2020, 284-286. In ogni caso, pragmaticamente, la copertura dei costi delle prestazioni sociali dovrebbe poter essere assicurata sfruttando l'erogazione delle risorse connesse al PNRR (si vedano le considerazioni che saranno svolte in conclusione del paragrafo). Anche questo dato ridimensionerebbe il problema, nella misura in cui le risorse disponibili sarebbero per l'appunto quelle messe a disposizione dal Piano. L'idea di fondo è che tali risorse, ancorché non integralmente avventi un'immediata connotazione socio-assistenziale, rappresentino una preziosa occasione per superare le fragilità della tenuta costituzionale dello Stato nella fase post-pandemica, realizzando quelle finalità di giustizia sociale inscritte in Costituzione che la crisi pandemica, acuendo il divario sociale, ha posto a rischio. Nella consapevolezza, peraltro, che il perseguimento di tale obiettivo non potrebbe comunque prescindere da una serie di riforme orientate a una rimodulazione delle risorse tra i vari capitoli di spesa e volte ad assicurare che i livelli istituzionali più vicini al cittadino non rimangano esclusi dalla possibilità di accedere alle risorse per finanziare l'erogazione di prestazioni destinate alla coesione e inclusione (Missione 5 del PNRR): su questi profili, cfr. D.C. Paternò, *Pandemia e aiuti di stato: riflessi sui diritti sociali finanziariamente condizionati*, in *Federalismi.it*, 2023, 3, 7 ss.

⁸⁶ S. Franca, *L'azione di condanna a fronte dell'inerzia nel rapporto fra amministrazione e giurisdizione*, cit., 98.

zione sulla portata della sentenza di condanna e sulla sua capacità di incidere sui limiti di spesa o di comportare nuovi oneri per il soggetto pubblico.

Su questi aspetti si potrebbe (o forse dovrebbe) intervenire normativamente, tantopiù considerato che le risorse a disposizione sono oggi quelle individuate nel PNRR, ove è massimamente valorizzata la logica del *servizio*, la cui efficienza diviene uno specifico *risultato da perseguire*⁸⁷, nella prospettiva del diritto amministrativo effettivo⁸⁸.

Vi sono, grazie al PNRR, cospicue risorse da destinare al miglioramento della capacità amministrativa⁸⁹, nell'ambito di un percorso articolato che ha

⁸⁷ È infatti da considerare che, proprio «[p]assando attraverso l'esperienza applicativa del PNRR» il principio del risultato (allo stato positivizzato solo con riferimento al settore degli appalti, all'art. 1 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36) potrebbe «via via consolidarsi nell'ordinamento e diventare persino un principio generale utilmente applicabile anche in campi dell'azione amministrativa diversi dai contratti pubblici, nel segno di una tradizione interpretativa propria del diritto amministrativo, che [...] ha sovente costruito i suoi principi vitali canonizzandoli nel richiamo all'una o all'altra legge speciale e trasferendoli all'azione amministrativa come fenomeno giuridico in sé»: così F. Cintioli, *Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2023, 8 s. Del resto, il Piano identifica puntualmente i risultati da raggiungere, indicando altresì le tempistiche entro le quali gli stessi devono essere conseguiti, consentendo dunque di superare l'ostacolo, tradizionalmente opposto all'applicazione della teoria del risultato, consistente nella difficoltà di individuare *ex ante* dei parametri alla stregua dei quali commisurare la legittimità dell'azione amministrativa (si vedano sul punto le considerazioni di A. Romano Tassone, *Analisi economica del diritto e 'amministrazione di risultato'*, in *Dir. amm.*, 2007, 1, 64 e 67, per il quale «il principale problema epistemico posto dalla ricostruzione giuridica della c.d. "amministrazione di risultato" è costituito proprio dalla precisazione del concetto di "risultato", e dalla conseguente individuazione dei parametri cui si riporta la valutazione circa il suo raggiungimento», rischiando tale concetto di «alludere ad un compendio fenomenico non soltanto vasto ed indeterminato, ma che soprattutto, essendo collocato in gran parte nel futuro, è contrassegnato da una intrinseca e strutturale incertezza, tale da precluderne la concreta utilizzabilità ai fini di una qualificazione giuridica dell'azione, che deve esser compiuta al momento stesso in cui l'azione stessa si realizza»). In questa prospettiva, non stupisce che il principio del risultato costituisca «la cifra» del nuovo codice dei contratti pubblici, atteso che proprio il PNRR ha rappresentato «la determinante prima» della riforma in materia di appalti, «promessa alle stesse istituzioni europee come modifica ordinamentale in grado di per sé di migliorare le prospettive di ripresa e sviluppo del paese», come nota E. Carloni, *Verso il paradigma fiduciario? Il principio della fiducia nel nuovo codice dei contratti pubblici e le sue implicazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2024, 1, 137 e 142. Sulla rilevanza del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici, M.R. Spasiano, *Codificazione di principi e rilevanza del risultato*, in C. Contessa, P. Del Vecchio (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Napoli, 2023, 49 ss., nonché E. Guarnieri, *Il principio di risultato nei contratti pubblici: alcune possibili applicazioni, tra continuità e innovazioni*, in *Dir. amm.*, 2023, 4, 829 ss. Qualifica detto principio «quale *Grundnorm* del Codice dei contratti pubblici» A. Sandulli, *Il principio del risultato quale criterio interpretativo e applicativo*, in *Dir. pubbl.*, 2024, 2, 349 ss. Sempre in riferimento al nuovo codice dei contratti pubblici, riflette sul risultato come «principio generale e interesse pubblico primario», per l'appunto collocandolo nella cornice del «Pnrr, col suo procedere per obiettivi e risultati» A. Giusti, *Al centro del risultato: l'affidamento dei servizi globali nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Dir. amm.*, 2024, 2, 557 ss. (in part. 561 s. per i virgolettati). Più in generale, sull'idea di amministrazione di risultato, la dottrina è amplissima: al riguardo, si vedano almeno M. Cammelli, *Amministrazione di risultato* e G. Corso, *Amministrazione di risultati*, entrambi in *Annuario AIPDA 2002*, Milano, 2003, 107 e 127, nonché le riflessioni contenute negli scritti raccolti in M. Immordino, A. Police (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati. Atti del Convegno. Palermo, 27-28 febbraio 2003*, Torino, 2004.

⁸⁸ Su cui G. Corso, M. De Benedetto, N. Rangone, *Diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, Bologna, 2022.

⁸⁹ Sull'impatto del PNRR sulla capacità amministrativa v., tra gli altri: G. D'Arrigo, P. David, *Next Generation Eu e Pnrr italiano. Analisi, governance e politiche per la ripresa*, Soveria Mannelli, 2022; M. Clarich,

come meta finale un'amministrazione in grado di supportare cittadini e imprese con servizi sempre più performanti e universalmente accessibili⁹⁰. È diffusa la convinzione della «ineludibilità di un ripensamento dei caratteri peculiari dell'organizzazione amministrativa»⁹¹, affinché si inveri quel modello di amministrazione disegnato nella Carta costituzionale in grado di realizzare «una società giusta, equa ed inclusiva che le vicende dell'emergenza hanno messo in discussione». Del pari, risulta ormai chiaro che un simile ripensamento non si misuri solamente negli interventi normativi adottati e adottandi (tanto le misure 'emergenziali' quanto le riforme 'di sistema', destinate a produrre cambiamenti non marginali)⁹², ma imponga anche – forse pregiudizialmente per la buona riuscita dei primi – una compiuta verifica dell'adeguatezza della dimensione organizzativa dell'amministrazione⁹³, che sia rispondente agli «input interferenziali provenienti dai poli che gravitano sul territorio»⁹⁴.

La valorizzazione dell'azione di classe, come strumento di garanzia – in sede processuale – dell'efficacia dell'organizzazione delle strutture e dei servizi pubblici e perciò di piena tutela dei diritti sociali, potrebbe rappresentare un momento chiave in questo percorso.

La riforma della pubblica amministrazione nello scenario post Covid-19: le condizioni per il successo del Piano nazionale di ripresa e resilienza, in *Scritti in onore di Maria Immordino*, a cura di G. Corso, F.G. Scoca, A. Ruggeri, G. Verde, I, Napoli, 2022, 731 ss.

⁹⁰ Cosicché il principio del risultato (su cui *supra*, nt. 87), calato nella dimensione attuativa del PNRR, possa offrire «quel grado elevato di elasticità di cui la dimensione giuridica ha bisogno, tanto più in un tempo di transizione, se vuole essere effettivamente ordinamento del sociale», prendendo a prestito la riflessione svolta, in generale, sulla portata dei principi da P. Grossi, *Dalle 'clausole' ai 'principii': a proposito dell'interpretazione nel tempo pos-moderno*, in Id., *Oltre la legalità*, Bari-Roma, 2020, 70.

⁹¹ Riflette in questi termini M. D'Orsogna, *Organizzazioni amministrative e transizioni: le sfide del cambiamento*, in *Riv. Trim. di Scienze dell'Amministrazione*, 2024, 1, 2, da cui è tratto anche il successivo virgolettato.

⁹² Sull'attività normativa del Governo nell'ottica dell'attuazione del PNRR sia consentito rinviare a V. Campigli, *Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato e direttrici attuative del PNRR*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2023, 2, 15 ss.

⁹³ M. D'Orsogna, *Organizzazioni amministrative e transizioni*, cit., 3, parla dell'adeguatezza organizzativa come «prerequisito essenziale» per una effettività costituzionale della pubblica Amministrazione». Ricostruisce, in questo senso, l'organizzazione amministrativa (il suo ripensamento «dall'interno») come via per realizzare l'effettività dei diritti fondamentali riconosciuti in Costituzione R. Cavallo Perin, *Dalle riforme astratte dell'amministrazione pubblica alla necessità di amministrare le riforme*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 1, 73 s.

⁹⁴ L. Giani, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove Autonomie*, 2021, 3, 564, che rapporta a tali input provenienti dal territorio l'«adeguatezza – appropriatezza» della dimensione organizzativa pubblica, «recuperando, o forse valorizzando, quel necessario ruolo di garanzia dei diritti che afferisce anche alla creazione del contesto per la loro stessa garanzia».

Per una valorizzazione dell'azione di classe pubblica come strumento di tutela processuale dei diritti sociali

Lo scritto riflette sull'impiego dell'azione di classe pubblica come strumento di garanzia processuale dei diritti sociali, introducendo una diversa chiave di lettura rispetto alla tesi per cui i diritti sociali non possano essere adeguatamente tutelati in giudizio, a causa della loro "politicalità" o "materialità". Dopo aver sottoposto a disamina cosa si intenda per "politicalità" (materialità) dei diritti sociali e in che modo ciò ne ostacoli una tutela giurisdizionale 'classica', l'indagine mostra come, mediante l'azione di classe pubblica, divenga possibile conseguire mezzi di tutela processuale efficaci rispetto a tali diritti. In particolare, si suggerisce l'impiego dell'azione di classe pubblica per assicurare l'efficiente organizzazione ed erogazione delle prestazioni tramite cui i diritti sociali si inverano, nel quadro del rafforzamento delle politiche del *welfare* in Italia nel post-pandemia.

Towards an enhancement of public class action as a tool for jurisdictional protection of social rights

The paper examines the possible use of public class action for a jurisdictional protection of social rights. This introduces a different interpretation compared to the thesis which excludes that social rights can be judicially protected, because of their "political" or "material" structure. After a brief analysis of the "political" structure of social rights (their materiality), considering how this structure may constitute an obstacle to the 'classic' jurisdictional protection, the investigation aims to show how public class action enables to achieve an effective protection of social rights. In particular, the article suggests the use of public class action to guarantee the efficient organization and provision of social services, within the framework of the strengthening of welfare policies in Italy in the post-pandemic period.

