

CALL FOR PAPERS

Spazio del potere e spazio della tecnica nella tutela dei diritti sociali

1. La proposta ed i suoi precedenti.

La ricerca costituisce la prosecuzione di due precedenti indagini informalmente avviate tramite un call e l'adesione spontanea di ricercatori, dottori di ricerca e cultori di diritto costituzionale, pubblico ed amministrativo provenienti da varie Università italiane.

Rispettivamente dedicate ai poteri di ordinanza sindacale a tutela della sicurezza urbana (2008-2009) ed al livello di protezione dei diritti costituzionali da parte del giudice amministrativo (2010-2011), entrambe le ricerche sono state caratterizzate da un approccio interdisciplinare, senza specifici vincoli metodologici.

2. Oggetto della ricerca

La ricerca mira ad esaminare i rapporti fra potere decisionale di legislatori, amministrazioni, giudici e regole tecniche rilevanti ai fini delle singole decisioni, verificando le possibili interrelazioni fra i due fenomeni ed i loro possibili effetti sulla tutela dei diritti sociali garantiti dalla Costituzione.

Nell'attuale contesto storico-giuridico la funzione legislativa è sempre più spesso limitata e condizionata dal rispetto di norme tecniche e di standard valutativi che ne assoggettano l'esercizio al raggiungimento di scopi predeterminati da organizzazioni sovranazionali (Unione Europea, Consiglio d'Europa), internazionali (Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale), o da contesti istituzionali cui partecipano soggetti pubblici e privati (mercati, agenzie di rating).

La crescita esponenziale delle norme tecniche elaborate a livello nazionale e sovranazionale da soggetti pubblici e privati (standards, linee guida), sembra aver ridimensionato i tradizionali spazi dell'attività discrezionale dell'amministrazione, vincolandone il suo esercizio al rispetto di determinati metodi valutativi e decisionali e fissando, non di rado, gli obiettivi della stessa azione amministrativa.

Fenomeni analoghi si riscontrano nell'attività giurisdizionale, che sempre più spesso implica, in settori di particolare rilevanza economico-sociale, una mediazione fra interessi contrapposti sulla base di norme tecniche e standard valutativi individuati dal giudice con l'apporto di consulenti o ausiliari. La funzione giurisdizionale non è più intesa solo come mera attività di interpretazione ed applicazione della legge, ma assume anche funzioni di arbitraggio fra standard e tecniche maggiormente idonei a risolvere la singola controversia. Ciò, non senza problematiche inerenti alla legittimazione tecnica del giudice e dei suoi ausiliari ed alla opinabilità delle soluzioni di volta in volta prospettate (es. tematiche biogiuridiche, regolazione economica).

I rapporti fra i due fenomeni sono ambigui: in alcuni casi essi la tecnica può essere funzionale al miglior esercizio del potere decisionale, in altri casi può rappresentare un

limite, od un surrettizio condizionamento, della libertà e discrezionalità del decisore pubblico.

Talvolta le procedure affidate ad organi "tecnici" e le regole tecniche sono in realtà preliminari o funzionali all'esercizio di determinate scelte politiche nei contenuti delle norme legislative o regolamentari e nei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali. Lo stesso avviene qualora il legislatore subordini l'elaborazione di determinate decisioni amministrative al rispetto di parametri "tecnici", ridimensionando la discrezionalità dell'amministrazione, o, all'opposto nel caso in cui la stessa amministrazione giustifichi, sotto la copertura della norma "tecnica" o della "discrezionalità tecnica" decisioni sostanzialmente discrezionali. Non diversamente accade quando il giudice risolve una controversia sulla base di una qualificazione del fatto condizionata dall'applicazione di una determinata norma tecnica.

In tale scontro-incontro procedure o limiti "tecnici" sono utilizzati o accantonati dal decisore, a seconda della convenienza politica del momento o per ragioni di opportunità.

Ciò avviene, ad esempio:

- nell'uso ambiguo delle procedure e delle tecniche nella redazione dei testi normativi (istruttoria legislativa all'interno del Governo, AIR-analisi dell'impatto della regolazione, ATN-analisi tecnico-normativa, VIR-valutazione dell'impatto della regolazione, pareri del Consiglio di Stato, delle autorità amministrative indipendenti e delle Conferenze);
- nella preparazione a livello statale delle nuove decisioni di finanza pubblica;
- nell'uso del patto di stabilità tra Stato, regioni ed enti locali;
- nella procedura di raccolta dei dati e di individuazione dei costi standard e dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali degli enti locali e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali;
- nell'elaborazione o redazione degli atti di regolazione o di atti amministrativi generali o nell'emanazione di provvedimenti subordinati all'accertamento di fatti complessi (soprattutto in materia ambientale, governo del territorio, tutela dei beni culturali, procedure di evidenza pubblica, procedure abilitative e concorsuali, riconoscimento di indennità, rilascio di sovvenzioni);
- nella decisione di controversie in materie socialmente ed economicamente "sensibili" (decisioni di fine vita, trattamento giuridico dell'embrione, responsabilità del produttore, danni e disastri ambientali)
- nel sindacato giurisdizionale della discrezionalità-tecnica dell'amministrazione; nelle forme del controllo di gestione della Corte dei conti;

Sintetizzando le varie tendenze, regole e standard tecnici sembrano sostituirsi al principio di legalità ed ai tradizionali strumenti di legittimazione del decisore pubblico: legislatore, amministrazioni e giudici non trovano più nella Costituzione o nelle singole leggi gli esclusivi criteri direttivi delle loro azioni, trovandosi sempre più spesso ad integrare i parametri giuridici della loro attività con parametri tecnici posti ad integrazione del diritto positivo.

Il fenomeno presenta numerose implicazioni problematiche, aventi ad oggetto, ad es.: la legittimazione degli organismi che stabiliscono standard e regole tecniche; i limiti posti dalle norme all'azione degli organi tecnici e delle procedure tecniche; l'effettiva

competenza "tecnica" degli organi e delle persone addette a svolgere valutazioni e analisi tecniche o a raccogliere e selezionare dati; l'effettiva neutralità ed obiettività della regola tecnica rispetto ai valori costituzionali; la fungibilità di differenti regole tecniche e la loro selezione; le modalità di selezione ed applicazione della regola tecnica da parte di legislatore, amministrazioni e giudici; gli effetti dell'impiego delle regole tecniche.

L'ampiezza del problema e la connessa esigenza di misurare, in concreto, la portata del fenomeno, hanno suggerito di concentrare l'oggetto della ricerca sull'incidenza della tecnica nella protezione dei diritti sociali garantiti dalla Costituzione.

Si intende quindi verificare come la trasformazione del potere legislativo, amministrativo e giudiziario abbia inciso sulla tutela dei diritti sociali garantiti dalla Costituzione (lavoro, istruzione, salute, assistenza sociale), anche alla luce del mutato contesto economico-sociale.

Globalizzazione economico giuridica, crisi economica, mutamenti istituzionali nell'Unione Europea, hanno indubbia incidenza sull'attività di legislatori, amministrazioni e giudici e sul livello di protezione dei diritti sociali: si tratta di verificare come ciò avvenga nella prassi e quali siano i profili giuridici più significativi del fenomeno.

3. Obiettivi della ricerca

Possono suddividersi due differenti tipologie di obiettivi:

1) Obiettivi generali

Verificare i rapporti fra il potere decisionale "pubblico" (discrezionalità del legislatore, dell'amministrazione, del giudice) e regole tecniche (standards internazionali; norme tecniche; regole scientifiche), soppesandone i reciproci condizionamenti. Valutare, in particolare, come la progressiva emersione di regole tecniche di fonte sovranazionale e/o privata abbia inciso sull'assetto tradizionale dell'ordinamento:

a) incidenza di norme e criteri tecnici elaborati da organizzazioni o enti sovranazionali, pubblici o privati, sull'autonomia del potere politico nazionale (es. Banca Mondiale, FMI, OIL, UE, Agenzie di Rating)

b) incidenza delle regole tecniche sui caratteri e l'estensione del potere amministrativo (es. tecniche della normazione, AIR, ATN, VIR; standard di tutela ambientale, paesaggistica, norme ISO, linee guida dettate in materia finanziaria; linee guida dettate in materia sanitaria; costi standard e fabbisogni standard riguardanti le funzioni fondamentali degli enti locali e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e relativi)

c) incidenza di regole tecniche e standard valutativi sull'estensione e sull'effettività del sindacato giurisdizionale (decisioni di fine vita, danno ambientale, ecc.)

II) Obiettivi specifici

Valutare, più in dettaglio, come i rapporti fra potere e tecnica incidano sulla protezione dei diritti sociali tutelati dalla Costituzione e da eventuali fonti sovranazionali, cogliendone gli aspetti problematici e cercando di rispondere ai seguenti quesiti:

a) potere legislativo, norme tecniche e tutela dei diritti sociali: l'emersione di regole tecniche ha innalzato o abbassato la tutela dei diritti sociali nel nostro sistema? Quale la loro incidenza sui problemi della "povertà" e del disagio sociale e sull'effettività dei diritti costituzionali? Esistono strumenti adatti a misurare l'impatto sociale della normazione? Quale efficacia hanno? Le tecniche della normazione (AIR, VIR, ATN) hanno avuto effetti sulla creazione di norme utili a dare effettiva tutela ai diritti sociali in materia di lavoro, di assistenza sanitaria, di assistenza sociale, di istruzione?

b) potere amministrativo, norme tecniche e tutela dei diritti sociali: quali sono i rapporti fra autonomia organizzativa, discrezionalità amministrativa e discrezionalità tecnica nella tutela dei diritti sociali? Come si connette la vicenda con il più ampio fenomeno della riduzione della spesa pubblica e della crisi del modello tradizionale di Stato sociale? Nel rispetto di quali norme tecniche, e di quali standards? Quale ruolo tecnico effettivamente svolgono oggi i pareri del Consiglio di Stato e delle Conferenze e i controlli di legittimità e finanziari esercitati dalla Corte dei conti? Quali collegamenti tra livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e determinazione dei relativi fabbisogni standard e costi standard? Sono standardizzabili determinate prestazioni sociali che non consistono in erogazioni economiche? Quali effetti ha avuto la recente standardizzazione dei costi e fabbisogni standard in materia di assistenza sanitaria e in materia di assistenza sociale? Si può ipotizzare l'emersione di un modello di tutela dei diritti sociali ed assistenza sociale in cui l'amministrazione pubblica si riserva poteri di regolazione tecnica e le prestazioni sono materialmente svolte da privati o "terzo settore"?

c) potere giurisdizionale, norme tecniche e tutela dei diritti sociali: Come incide la tecnica sull'effettività della tutela giurisdizionale dei diritti sociali? Fino a che punto il potere giurisdizionale può essere un correttivo alle lacune della legislazione ed alle disfunzioni dell'amministrazione nell'assicurare una tutela "riparatoria" dei diritti sociali lesi? E' giustiziabile il mancato rispetto di norme o procedure tecniche preliminari all'adozione di norme legislative o regolamentari? E' giustiziabile la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard riguardanti le funzioni fondamentali degli enti locali e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali? Qual è, o può essere, la ricaduta giurisprudenziale di determinate valutazioni "tecniche" compiute a livello internazionale (es. Comitato europeo per la prevenzione della tortura e spazio vitale minimo per i carcerati)?

Modalità di partecipazione e organizzazione della ricerca

Si precisa che l'intera iniziativa nasce su base volontaria e che l'attività di ricerca non è attualmente finanziata da Dipartimenti, Fondazioni, enti ricerca o altri soggetti comunque denominati.

Si chiede di aderire alla presente call **entro e non oltre il 30.9.2012**, inviando una mail a poteretechnicadiritti2012@gmail.com.

All'atto di adesione, si chiede di indicare il titolo della ricerca individuale, nonché una ipotesi degli obiettivi della particolare ricerca che si intende svolgere ovvero la disponibilità a svolgere determinati temi, anche plurimi.

Il partecipante dovrà analizzare, anche sulla base delle indicazioni dei coordinatori, gli aspetti normativi, dottrinali e giurisprudenziali e la prassi ed è libero di impostare la propria ricerca salve le esigenze di coordinamento con gli altri ricercatori, allo scopo di evitare sovrapposizioni e duplicazioni dei temi d'indagine.

Gli studi saranno discussi in incontri preliminari e poi in un **convegno finale, che si terrà presso l'Università di Firenze alla fine della primavera del 2013.**

I singoli contributi saranno raccolti e pubblicati, previo referaggio, su un **volume collettaneo.**

Ciascun contributo scritto non potrà superare, indicativamente, le **30** pp. (formato times 12, interlinea singola, margini di 3 cm)

La consegna dei contributi è fissata per il **31 marzo 2013.**

I Proponenti

Paolo Bonetti (diritto costituzionale) – Università di Milano Bicocca
Andrea Cardone (diritto pubblico) – Università di Firenze
Antonio Cassatella (diritto amministrativo) – Università di Trento
Fulvio Cortese (diritto pubblico) – Università di Trento
Andrea Deffenu (diritto costituzionale) – Università di Cagliari
Andrea Guazzarotti (diritto costituzionale) – Università di Ferrara
Pietro Milazzo (diritto pubblico) – Università di Pisa