

Funciones y derechos sociales entre Estado y sociedad

SUMARIO: 1. LA CRISIS DEL ESTADO SOCIAL Y LA EXIGENCIA DE «REPENSARLO». 2. LA CRISIS DEL MODELO ORGANIZATIVO DEL ESTADO SOCIAL Y EL MODELO CONSTITUCIONAL. 3. LA ACTUALIDAD DEL MODELO CONSTITUCIONAL PARA «REPENSAR» EL ESTADO SOCIAL. 4. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

1. LA CRISIS DEL ESTADO SOCIAL Y LA EXIGENCIA DE «REPENSARLO»

Como en los demás países europeos, se ha planteado también en Italia como problema de orden general, que afecta a la propia determinación de las tareas de las instituciones públicas, lo que suele denominarse como la crisis del Estado social.

También en Italia las instituciones públicas han asumido progresivamente, a partir de finales del siglo pasado y cada vez más ampliamente en el curso del presente siglo, especialmente durante los últimos decenios, funciones de protección y asistencia social, que han venido a corresponder en la mayor parte de los casos a otros tantos derechos reconocidos a los ciudadanos por

la Constitución vigente y las leyes que la han desarrollado, los denominados derechos sociales.

Por otro lado, el constante incremento de los gastos en el ámbito social, con las consiguientes pesadas repercusiones sobre los Presupuestos públicos, ha venido a plantear, como también ha ocurrido en los países vecinos, el problema de si es aún posible para las instituciones públicas asumir tales funciones y, consecuentemente, si se puede aún reconocer a los ciudadanos los derechos en el ámbito social de los que hasta el momento han sido titulares.

Se ha planteado con ello la cuestión de si no debiera superarse en todo o en parte, la fórmula del Estado social. A este respecto, no ha faltado quien haya preconizado la creación de un Estado social limitado (según la teoría de la protección mínima reducida a algunas franjas de población especialmente desfavorecidas o a algunas necesidades y riesgos esenciales) o quien ha teorizado sobre el Estado social desestructurado, con el retorno de la producción y de la oferta de las prestaciones y servicios sociales total o parcialmente, por parte del mercado.

Por contra, a los partidarios de la limitación o de la superación de la fórmula del Estado social se ha opuesto la distinta orientación, que aún hoy prevalece, de quien considera que se deba no superar, sino «repensar», el Estado social.

En efecto, los derechos sociales del ciudadano representan uno de los rasgos fundamentales del sistema diseñado por la Constitución italiana de 1948, que ha llevado a completa formulación la definición de las funciones en el ámbito social y, consecuentemente, la de los derechos sociales sobre la base del principio personalista. La Constitución encuentra de hecho su inspiración fundamental en la idea-fuerza de que el fin último de todo el ordenamiento es el pleno desarrollo de la persona y a tal inspiración de fondo se conecta naturalmente el establecimiento de derechos sociales.

Los derechos sociales, por otro lado, constituyen un patrimonio adquirido en las declaraciones internacionales y en la conciencia civil contemporánea y como tal no susceptible de ser suprimido. Es más, asegurar igualdad de oportunidades representa una de las condiciones esenciales de supervivencia de la propia democracia, tanto en sentido sustancial como político-formal.

Ello implica que nos debemos plantear la cuestión no desde el punto de vista de *si* continuar o no reconociéndolos, sino, más bien, desde el punto de vista de *cómo* seguir posibilitando su ejercicio ¹.

¹ N. de la T.: Cursiva en el original.

Según esta perspectiva, no se debe por tanto poner en discusión la subsistencia de los derechos sociales hasta ahora reconocidos, sino que se debe, más bien, tener presente cómo hasta el momento se ha actuado para la puesta en práctica de tales derechos y valorar qué modos pueda haber con el fin de proveer a las exigencias y necesidades de protección y asistencia social.

Lo anterior no significa olvidar, como ya se ponía antes de manifiesto, que la crisis del Estado social sea ante todo una crisis fiscal. La crisis es ciertamente, ante todo, debida a la progresiva insuficiencia de los recursos disponibles para las intervenciones con finalidad social, tanto más agravada por el incremento de las expectativas (o de las necesidades) a satisfacer. Y la asunción de funciones sociales por parte de las instituciones públicas, intentando atenuar desigualdades y resolver situaciones de desventaja, determina por sí misma una redistribución de los recursos, obtenidos a través de la imposición fiscal, de una a otra clase social.

El mantenimiento de las finalidades que caracterizan la fórmula del Estado social comporta por lo tanto de modo preliminar la adopción y la consecución de políticas económicas (de promoción y de desarrollo económico) y fiscales que aseguren a este objetivo una disponibilidad de recursos en medida suficiente y adecuada. En particular, requiere, así en el caso italiano, un sistema fiscal en buen estado que se base sobre la efectiva participación de todos, según la capacidad contributiva real de cada uno, sin que existan por más tiempo las actuales bolsas de fraude. Ello proporcionaría también una medida más precisa de lo que son las necesidades personales y sociales a cubrir.

A partir de todo lo antedicho, la reflexión crítica, que se ha iniciado sobre el modo en que hasta ahora se había procedido al dar actuación a los derechos sociales y a las funciones públicas en la materia, ha puesto sobre todo el acento sobre otras dos cuestiones principales que trazan, al mismo tiempo, las líneas a lo largo de las cuales deberá, presumiblemente, «repensarse» el Estado social.

En primer lugar, se ha concentrado la atención sobre el modo en que se han identificado las funciones y, en correspondencia, las prestaciones y servicios de las instituciones públicas en este campo, y se ha planteado cuáles sean, más precisamente, las exigencias a las que deben hacer frente en el ámbito social las instituciones públicas y cuáles deban ser, por tanto, las finalidades de su intervención. En segundo lugar, se discute el modo en que la distribución de tales prestaciones y servicios ha sido organizada

y se han valorado por tanto los posibles modos en que se puedan satisfacer, también al margen de las instituciones públicas, las exigencias y necesidades sociales.

Desde el primer punto de vista, de un replanteamiento de las actuales exigencias de protección social y de la redefinición de las finalidades de la intervención pública en el ámbito social, se ha atendido al hecho de que han sido atribuidas a las instituciones públicas tareas de protección y asistencia sociales que no siempre se han correspondido con efectivas situaciones de necesidad o de desventaja y se han concretado, en su lugar, en prestaciones y servicios suministrados prescindiendo de la consideración de la efectiva capacidad de los destinatarios para procurárselos por sí solos.

Como se ha podido observar, especialmente en el momento en el que los recursos han disminuido, no siempre las finalidades específicamente perseguidas, la entidad de las prestaciones suministradas y la modalidad de suministro de los servicios (a menudo con carácter gratuito) han correspondido a situaciones efectivas de necesidad o de desventaja. Se ha creado así, en parte, una especie de oferta indiferenciada de prestaciones y servicios en beneficio también de quien no se encontraba en condiciones de necesidad y, al mismo tiempo, no siempre pudiendo alcanzar a nuevas situaciones y formas de miseria.

Como se ha denunciado a menudo en estos últimos años, el Estado social en Italia ha degenerado en Estado asistencial. De tal modo que hoy se propone verificar y seleccionar finalidades y modalidades de prestación e intervención, para que no sea beneficiado quien no tiene necesidad y que sea, en cambio, alcanzado por esta acción estatal quien se encuentra en situación de necesidad o desventaja. Y se subraya la necesidad de tener en cuenta las nuevas formas de necesidad o desventaja que se presentan para ciertos sectores sociales, particularmente para los jóvenes y los ancianos: las denominadas «nuevas pobrezas».

Por otro lado, si se mira a los enunciados constitucionales en materia es posible apreciar cómo las funciones de protección social y los correspondientes derechos sociales resultan estar generalmente anclados a la persistencia de las situaciones de necesidad. Véase del siguiente modo: el fundamental artículo 38 que establece que «todo ciudadano incapaz para el trabajo y desprovisto de los medios necesarios para vivir tiene derecho al sustento y a la asistencia social», prescribiendo después en particular que «los trabajadores tienen derecho a que sean previstos y asegurados medios adecuados a sus necesidades vitales en caso de accidente, enfermedad, invalidez, vejez y desempleo involun-

tario»; el artículo 32 que, al tutelar la salud como derecho fundamental del individuo e interés de la colectividad, especifica que la República garantiza curas gratuitas a los indigentes; el artículo 34 que garantiza el derecho a alcanzar los grados más altos en los estudios a los más capaces y meritorios aun no careciendo ellos de los medios económicos precisos.

Sólo cuando el constituyente considera un servicio como medio de construcción y elevación de la sociedad en su conjunto prescinde de la referencia a la concreta situación de necesidad para prever, como en el caso de la instrucción básica, que ésta será impartida obligatoriamente por más de ocho años y que será, en cualquier caso, gratuita.

Se trataría por lo tanto de adecuar más a las finalidades y, si es el caso, de diferenciar, en función de la eficacia y el tipo de condiciones de necesidad, prestaciones y servicios, teniendo en cuenta que los derechos sociales expresan, como quiere la Constitución, la tutela conectada al conjunto de los bienes y de las condiciones de vida que son inherentes al desarrollo y a la dignidad de la persona, considerando por otro lado al hombre concretamente situado (*all'homme situé*, según la expresión francesa) en la sociedad.

Pero ello ha conducido también naturalmente a afrontar la otra cuestión que se ha planteado acerca del modo en que se debe organizar el Estado social.

2. LA CRISIS DEL MODELO ORGANIZATIVO DEL ESTADO SOCIAL Y EL MODELO CONSTITUCIONAL

Desde este punto de vista, se ha abierto una reflexión acerca del modo en el que hasta ahora en las instituciones públicas se ha organizado la distribución de tales prestaciones y servicios para preguntarse después si las funciones de protección social no podrían ser mejor asumidas también al margen de las propias instituciones públicas.

La crisis del Estado social ha aparecido, al menos en el caso italiano, también como crisis del modelo organizativo utilizado hasta el momento, crisis conjuntamente de eficacia y de eficiencia de este modelo, de capacidad de alcanzar los objetivos y situaciones de necesidad y, al mismo tiempo, de capacidad de utilizar de modo óptimo los recursos, utilizar el mínimo de recursos disponibles.

Todo ello ha terminado por reconducir de modo preliminar a la cuestión de si las funciones de protección y asistencia sociales deben ser desempeñadas por las instituciones públicas y, en particular, por el Estado, o bien pueden ser mejor desempeñadas por la sociedad civil, por el cuerpo social.

Por otro lado, el problema de la organización del Estado social se ha presentado desde el origen y continúa planteándose aún como un problema de elección entre organización pública, en particular estatal, y organización social.

Es fácil darse cuenta de por qué el problema de la organización de las funciones de protección y ayuda social se plantea de modo preliminar como problema de la elección entre organización pública y organización social.

Es el momento de recordarlo: en el caso de las funciones de intervención o protección social se trata de tareas, de actividades que históricamente, en el pasado, hasta la segunda mitad del siglo XIX, el Estado como organización de gobierno no había asumido y no ejercía, si no de manera del todo marginal y que de por sí, a diferencia de la denominada función jurídica del Estado (la función de gobierno y de administración), no conllevan ejercicio de autoridad, pero por su naturaleza intrínseca son y constituyen actividad de prestación de servicio.

Tanto es así que la asunción por parte de las instituciones públicas de tales tareas ha tenido lugar antes en sede local como obra de los Municipios, que viven la doble realidad de ser al mismo tiempo comunidades locales y poder público de gobierno y administración. Y también cuando el Estado central ha ido asumiendo, junto a la función jurídica, aquella que, a caballo entre el siglo pasado y éste, se llamaba sintéticamente la «función social», los primeros comentaristas tuvieron que resaltar (por ejemplo RANELLETTI) que el Estado asumía tal función como «órgano de la sociedad» para «integrar, compensar o suplir las carencias de ésta, cuando la actividad falte o sea insuficiente o dañina, para que puedan darse las condiciones materiales de vida que permiten al hombre alcanzar los fines de su existencia».

Ha habido por ello, inicialmente, por así decirlo, una suplencia por parte del Estado con respecto a la sociedad.

Después, como ya en parte se señalaba, la función social ha sido asumida de manera cada vez más amplia por el Estado, primero de modo indirecto a través de la *publicación* de estructuras privadas (piénsese en la publicación de las instituciones de asistencia y beneficencia con la Ley 1890 a finales del siglo pasado) y después a través de la constitución de nuevas estructuras *ad hoc*, al principio para suministrar determinadas prestacio-

nes a los propios ciudadanos, después como Estado que asumía la función de suministrar servicios organizados, hasta crear grandes aparatos y sistemas de servicios a escala nacional (como el de la seguridad social o el sistema de sanidad pública).

Ello ha correspondido, cierto es, a la progresiva previsión y actuación de una red de protección y de seguridad social de carácter generalizado y universal respecto a los riesgos y a las dificultades más graves y habituales en la existencia individual.

Sin embargo, es necesario reconocer que al mismo tiempo la organización de las actividades de protección y de asistencia sociales ha venido a identificarse progresivamente con el Estado: al principio con el Estado prestacional, después con el Estado de servicios. Y si a medida que se veían reconocidas nuevas pretensiones sobre prestaciones o servicios sociales a los trabajadores y, más en general, a los ciudadanos, los derechos sociales asumían esencialmente la configuración de exigencias del individuo sobre prestaciones y servicios frente al Estado, cualificándose en particular como posiciones subjetivas con respecto a la acción administrativa pública, por lo tanto la mayor parte de las veces como intereses legítimos y no como derechos subjetivos plenos. Mientras tanto ha permanecido cada vez más en la sombra su sustancia de derechos fundamentales de la persona en la sociedad, de derechos de libertad a realizarse a través de la propia organización de los individuos y de la sociedad con este fin.

Y con ello se separaba también, es más, se acentuaba la separación, entre momento de la organización social y momento de la organización estatal y pública.

En cualquier caso se separaban las iniciativas emergentes y operantes en la sociedad civil y en los espacios de libertad de ésta de lo que era la asunción de nuevas tareas y fines públicos.

Por otra parte, si se mira también a las demás instituciones públicas distintas del Estado, en particular a los entes locales (Municipios y Provincias) han venido a asumir las tareas relativas a prestaciones y servicios sociales, pero, como es sabido, a título de gasto obligatorio, precisamente como auxiliares de la organización del gobierno estatal.

La Constitución diseña, sin embargo, un cuadro de organización para el desempeño de las tareas sociales (y en general de todas las tareas públicas) que trata de delimitar en su seno dos momentos: el del Estado o de «lo público» y el de la sociedad.

El diseño trazado por la Constitución, como se sabe, parte de la consideración de forma unitaria y conjunta de lo que el artículo 3 llama «la organización política, económica y social del país», a cuya formación concurren, de un lado, las instituciones

públicas y, de otro, las propias estructuras sociales y los sujetos individuales.

Las tareas y objetivos públicos no son finalidades del Estado, son fines comunes a toda la organización de la República en su conjunto. Recuérdese siempre el artículo 3: «Es tarea de la República remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo del ser humano...».

Las instituciones públicas, la sociedad, ésta, a través de los individuos singularmente considerados o a través de las formaciones sociales en que se desarrolla la personalidad individual, convergen en la realización de las tareas comunes a toda la organización del país, a todo el ordenamiento, aun haciéndolo a través de distintos roles.

Hay por tanto una convergencia, no una separación, entre los dos momentos. La lectura de las diversas normas constitucionales podría confirmar de modo analítico este planteamiento de fondo, que provoca que se pueda decir que la Constitución ha querido realizar en primer término una organización de la sociedad que se juridifica, una organización general que se hace Estado, pero que es, sobre todo, organización de la sociedad en su conjunto.

Y dentro de esta organización general las instituciones públicas se sitúan como momento específico pero no separado. Las instituciones públicas, a través de las leyes y programas reducen a unidad (o bien expresan la unidad de) la colectividad de los varios niveles territoriales en que ésta se organiza, pero sin contraposición y sin solución de continuidad con la organización social total.

Tanto es así que, de un lado, las instituciones públicas, para identificarse y relacionarse mejor y más directamente con los ciudadanos y la sociedad, deben en lo posible ser instituciones locales y las funciones públicas deben ser distribuidas entre centro y periferia según la exigencia de promover y favorecer del modo más amplio posible la autonomía de las entidades locales (art. 5). Y, del otro lado, el vínculo de la solidaridad, que funda y sostiene la asunción de tareas de protección y asistencia sociales, es un vínculo que se establece sobre todo entre los individuos, que debe vivirse y realizarse por la propia sociedad y en las relaciones entre sus componentes (art. 2: «La República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, sea como individuo, sea en las formaciones sociales en las que se desarrolla su personalidad, y requiere el cumplimiento de deberes inderogables de solidaridad política, económica y social»).

Parece así tener razón quien subraya que en la Constitución hay una concepción de la sociedad, ni individualista, ni orgánica, sino más bien de carácter relacional, que se manifiesta en el hecho de que la sociedad está regida por relaciones derecho-deber entre las personas según un vínculo de responsabilidad recíproca.

En otros términos, se trata de un modelo general de organización político-social que, para estar basada en el principio personalista, asume no sólo como sujeto final y destinatario, sino también como sujeto activo a la persona en su dimensión individual y colectiva.

Todo ello es particularmente relevante para comprender cómo la Constitución contempla las tareas de protección social.

Desde la perspectiva constitucional hay no sólo un pleno reconocimiento de estas tareas con referencia a los valores y a las finalidades de promoción humana y personal que la Constitución hace propios. El texto constitucional indica también que el desarrollo de lo que es actividad de prestación o de servicio social debe poder efectuarse en primer lugar por parte de las formaciones sociales mismas y de las comunidades locales, como lugares en que se realiza más directamente y más fácilmente el encuentro entre el momento social y el momento público, fluyendo el uno en el otro.

Hay quien ha puesto de manifiesto que en la Constitución se alude al Estado a este respecto, pero sólo en un rol integrador de las iniciativas sociales (por ejemplo, véase el propio art. 38, que funda el derecho a la asistencia y a la seguridad social y prevé solamente que de tales tareas se ocuparán «órganos o institutos creados o integrados por el Estado»).

3. LA ACTUALIDAD DEL MODELO CONSTITUCIONAL PARA «REPENSAR» EL ESTADO SOCIAL

¿Qué ha sucedido en cambio en el planteamiento constitucional? Como ya se recordaba, ha tenido lugar la asunción de unas cada vez más exhaustivas y amplias finalidades y tareas de protección y asistencia social por parte del poder público, a partir de la base de los objetivos indicados por el constituyente.

Sin embargo, es bastante difícil reconocer, en el diseño organizativo que a estas funciones se ha dado, la puesta en práctica del modelo constitucional. Se ha seguido más bien el modelo de la organización en el seno de lo público estatal, como, por otro lado, ha sucedido en general, no sólo en el ámbito de

las prestaciones y servicios sociales, sino también para el diseño de las otras funciones públicas. Piénsese en el retraso en la puesta en marcha de las autonomías regionales y en disciplinar las autonomías locales y el inexistente ordenamiento de los sujetos del pluralismo social.

En particular, en el ámbito de la intervención social, al reconocimiento y avance de los denominados derechos sociales se ha coonestado, hasta por lo menos los años setenta, un incremento paralelo de los aparatos y las estructuras públicas y, en concreto, de las estatales, con amplia centralización de las estructuras organizativas y de procesos de decisión y de actuación. Hasta tal punto que, paradójicamente, aquello que debía servir para «liberar», para hacer más libre al individuo, se ha convertido, se ha tornado, en una renovada y difícilmente eliminable forma de dependencia del individuo con respecto a los aparatos, a las estructuras de gobierno y de administración, por más señas dependientes del poder político.

Se ha iniciado así de hecho a pensar y a dar curso a «cartas de derechos», a formas de garantía de los usuarios frente a los aparatos de servicios, a defensores del ciudadano o a oficinas de tutela del público frente al desarrollo de los servicios. Véase en particular la denominada Carta de servicios en el decreto del Presidente del Consejo de Ministros (dPCM) de 27-2-1994 y la Ley 273/1995.

Y, lo que ahora interesa más, ha terminado por reproducirse y mantenerse aquella especie de separación entre momento social, en su dimensión individual y colectiva, y momento público-estatal, remitiendo rápidamente la asunción de aquel vínculo-deber de solidaridad, inmanente a las relaciones interpersonales y sociales, a las estructuras y al funcionamiento del Estado de servicios.

Se ha hablado por ello de una «solidaridad delegada»: delegada por los individuos y la sociedad en el Estado, para referirse a la prevalencia del modelo estatalista sobre el social y para indicar los efectos de la dejación de responsabilidad individual y social que contextualmente se derivan, así como de separación del perfil derecho-pretensión frente al Estado del perfil del deber de solidaridad.

Es cierto con todo que, sobre todo a partir de finales de los años setenta, en Italia se han venido rediseñando algunas partes del cuadro de las instituciones y del modo de funcionamiento de las mismas. Y tal remodelación se ha movido en tres direcciones que, de modo muy sumario, se pueden resumir así: a) en el sentido de devolver las funciones desde el Estado a las Regiones

y Municipios; a este respecto es emblemático el decreto del Presidente de la República (DPR) 616/1977 que ha devuelto, como regla general, a los Municipios la organización y suministro de los servicios de asistencia social; b) en el sentido de asumir como método de gobierno, también en el ámbito de los servicios sociales, el método de la programación en el ámbito de la cual se utilicen de modo combinado tanto estructuras públicas como privadas de servicio social; c) en el sentido de reconocer consecuentemente, en el ámbito de la programación, sobre la base de convenciones, la aportación de las estructuras privadas que reúnan los requisitos y el carácter de tener como finalidad las tareas públicas (las denominadas estructuras del sujeto social privado o *non profit*).

La aportación de las autonomías locales y de las estructuras del sujeto social privado es así reconocida y potenciada si bien aún por sectores y ámbitos determinados. Tanto es así que la botadura de una iniciativa de reordenación general de la organización de los servicios sociales, como debía ser la ley marco sobre la asistencia (con la restitución de las instituciones públicas de asistencia y beneficencia a su naturaleza de entidades privadas) espera aún hoy, desde finales de los años setenta, a ser puesta en marcha.

Más recientemente, después de la involución centralista que ha prevalecido en los años ochenta, ulteriores pasos parecen haber sido dados por el ordenamiento en el diseño de un papel más orgánico y directo, por un lado, de las autonomías locales y, por el otro, de las formaciones sociales.

A este respecto hay que recordar algunos hechos normativos, seguramente nuevos en el planteamiento, si bien puedan ser considerados otros tantos episodios de «retorno a la Constitución».

En la vertiente de las autonomías locales, la Ley general 142 de 1990 no sólo ha investido de una competencia general residual a los Municipios para todas las funciones que no están atribuidas expresamente a otros niveles superiores y ha investido de capacidad de intervención en el ámbito social también a las Provincias, pero ha atribuido además a Municipios y Provincias, como ya es sabido, autonomía estatutaria o, en cualquier caso, una capacidad más amplia y actualizada de autoorganización. En particular, la ley ha previsto el recurso a estructuras específicas para la actividad social, no estrechamente dependientes del poder público, con la nueva figura de la institución, definida como «organismo instrumental del ente local para el ejercicio de servicios sociales y dotado de autonomía de gestión» (art. 22). La ley ha previsto

además específicamente la posibilidad de que el ente local utilice (o colabore con) entes, organizaciones de voluntariado, asociaciones (art. 7). A continuación, los estatutos de cada ente local han concretado esta posibilidad de diverso modo.

En la vertiente de las formaciones sociales, en cambio, se deben recordar dos Leyes de 1991: la número 266 sobre las organizaciones de voluntariado y la número 381 sobre las cooperativas sociales, que son importantes etapas del reconocimiento de la aportación directa de las formaciones sociales al desarrollo de tareas públicas, aunque aún hoy falten normativas más generales sobre lo que hoy se denomina el «tercer sector»: las organizaciones *non-profit* o sin ánimo de lucro. Sin embargo, la Ley de presupuestos para 1997 contiene una delegación legislativa para la botadura de una disciplina fiscal adecuada para los denominados *Onlus* (Organizaciones no lucrativas de utilidad social)

Deben ser también recordadas en el mismo sentido otras leyes como aquellas sobre entidades de crédito (Ley 218 y Decreto legislativo 356/1990) y de asistencia a las personas minusválidas (Ley 104/1992).

Todo ello es potencialmente susceptible de ulteriores desarrollos normativos y prácticos, en los que se compruebe las ventajas que el nuevo cuadro normativo puede ofrecer. En mayor medida hoy en tanto que nos encontramos frente, como ya se indicaba, a la emergencia aguda de las dificultades de las instituciones públicas para responder a las tareas y finalidades sociales como han sido previstas por la propia Constitución. Y se plantea la cuestión de cómo superar tal crisis sin abandonar las finalidades de protección y asistencia social, cuya satisfacción constituye una exigencia y patrimonio irrenunciable para cualquier tipo de vida en comunidad.

Bastaría para confirmar la crisis de eficacia de las instituciones públicas resaltar cómo hoy es la propia realidad social, más que el ordenamiento, la que expresa iniciativas y muestra la voluntad de asumir la responsabilidad, más allá de las normas y las estructuras formales.

Pero eso es también la señal más clara de tal aspecto de la crisis: las múltiples y a menudo espontáneas iniciativas provenientes de la sociedad misma muestran querer desempeñar (casi en una óptica opuesta a la que subyacía al albor del Estado social) una función de suplencia de la sociedad frente al Estado, frente a las instituciones públicas, que no parecen ser capaces de alcanzar los objetivos y las tareas que han asumido, y tampoco de asumir aquellas que son las nuevas exigencias de protección

y asistencia social y que se dirigen en cambio al sentido de solidaridad individual y colectiva.

Simultáneamente, la pervivencia de estructuras y modalidades administrativas públicas parece hacer más rígida y lastrar, en cuanto a la eficiencia, la gestión de las prestaciones y servicios.

«Repensar» el Estado social hoy significa entonces también reconsiderar la funcionalidad del modelo de organización de las finalidades y de las tareas de protección y asistencia social (de modo análogo, por otro lado, con la reflexión que más en general va teniendo lugar sobre las relaciones entre lo público y lo privado, también en otros campos de intervención).

A este respecto se trata de recomponer el cuadro según las indicaciones que se derivan ya del texto constitucional, actualizadas de acuerdo con una mayor conciencia de los problemas y de los intereses en juego.

Hay que volver, en concreto, a la inspiración inicial, según la cual sólo los momentos de regulación y programación de carácter intrínsecamente unitario, deben quedar reservados a las instituciones de gobierno (centrales o regionales), mientras la gestión y el suministro de los servicios deben poder ser restituidos, en la medida de lo posible, al poder público local y a la organización social.

También en las recientes propuestas de reforma neorregionalista (o federalista) la determinación de las prestaciones mínimas de seguridad y de asistencia social queda siempre reservada al centro, pero no el resto.

Al mismo tiempo, está fuera de toda duda que muchas de las actuales condiciones de necesidad o desventaja, las que se definen como «nuevas pobreza» y sobre las que hoy es necesario desplegar el máximo esfuerzo, tienen una dimensión intrínseca y una consistencia existencial, que se aprecia y se puede afrontar sólo en la concreción de las condiciones particulares familiares, comunitarias, territoriales locales.

De ahí la necesidad de una proximidad y flexibilidad de la intervención y de una finalización que es al mismo tiempo personal y comunitaria, de la intervención y del servicio prestado o a prestar. Y eso puede asegurarse sólo con la restitución a la acción convergente de las estructuras (o de las formaciones) sociales y de las instituciones locales, de la responsabilidad del servicio.

Querría recordar solamente cómo sobre esta longitud de onda se mueve también en sede comunitaria el denominado «plan Delors» que contiene las indicaciones de principio para una política social y económica renovada a escala europea. El plano

pone de relieve, por un lado, la necesidad de promover formas de «ciudadanía activa» y, por el otro, la exigencia de dar vida a lo que denomina los «servicios zonales de asistencia» (o servicios comunitarios de base) para la mejora de la calidad de vida y la protección del ambiente.

Habrà próximamente que recorrer un camino partiendo de la idea de un Estado que se haga de nuevo eminentemente Estado regulador y reasuma su natural función de suplencia respecto a la sociedad (y no al contrario), desde la óptica del principio de subsidiariedad. Mientras la sociedad, según la modalidad de organización propia y responsable, podrá desplegar aquella subjetividad activa y asumir en su seno los deberes de solidaridad cuyo ejercicio ha sido, hasta ahora y a menudo, delegado.

Dicho en pocas palabras: debería pasarse del Estado de los servicios a la sociedad de los servicios. Y lo que debería contribuir a poder asegurar esa intrínseca eficacia y mayor eficiencia que el Estado social busca hoy fatigosamente, en la profunda convicción de que, más allá de la crisis del Estado social, no hay otra cosa que el Estado social.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

Limitando la indicación a algunos escritos recientes de interés general, se pueden recordar:

ALPA, G.: *La persona fra cittadinanza e mercato*, Milano, 1992.

ARENA, G.: «Una nuova legittimazione per la pubblica amministrazione», en *Valori costituzionali e pubblica amministrazione*, Firenze, 1993, págs. 23 y ss.

AA.VV.: «Servizi e carta degli utenti», en *Reg. Gov. loc.*, 1994, n. 5/6, págs. 721 y ss.

BALBONI, E.: «I servizi sociali», en *Manuale di diritto pubblico*, dirigido por G. AMATO e A. BARBERA, Bologna, 1994, y allí se encuentran también ulteriores y amplias indicaciones sobre la literatura previa.

BALDASARRE, A.: «Diritti Sociali», en *Encicl. giur.*, Roma, 1989.

CEREA, G. F.: «Strumenti economici e procedure amministrative per le politiche sociali», en *Diritto de econ.*, 1993, n. 1, págs. 159 y ss.

COCCONI, M.: «La tutela del diritto alla salute nella crisi dello Stato sociale. Problemi e prospettive», en *San. pubbl.*, 1995, págs. 1167 y ss.

Le organizzazioni senza fini di lucro, Atti del Congresso internazionale di Stresa, a cargo del Centro Naz. Prev. Dif. Soc., Milano, 1996.

DE LEONARDIS, O.: «Spesa pubblica e diritti di cittadinanza», en *Valori costituzionali*, cit., págs. 117 y ss.

MASSERA, A.: «Individuo e amministrazione nello Stato sociale: alcune considerazioni sulla questione delle situazioni giuridiche soggettive», en *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1991, págs. 1 y ss.

MOR, G. F.: «Il riordino della sanità nella crisi dello Stato sociale e della Costituzione materiale», en *Le Regioni*, 1994, págs. 957 y ss.

PASTORI, G.: «Diritti e servizi oltre la crisi dello Stato sociale», en *Studi Ottaviano*, II, Milano, 1993, págs. 1081 y ss.

SANVITI, G. (dir.): *I modelli di gestione dei servizi pubblici locali*, Bologna, 1995.

