

ALLA RICERCA DI UN WELFARE STATE
“SOSTENIBILE”: IL WELFARE “GENERATIVO”*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le trasformazioni dello Stato sociale: dalla nascita alla crisi del *Welfare State*. – 3. Il *Welfare State* all’italiana. – 4. Dal *Welfare State* alla *Welfare society*. – 5. Alla ricerca di un *Welfare State* “compatibile” e “sostenibile”. – 5.1. Le potenzialità di un *welfare* “generativo”: da costo a investimento sociale. – 5.1.1. La corrispettività nell’esercizio dei diritti sociali. – 6. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa*

La proposta di un *Welfare* generativo – avanzata nel Rapporto 2012 sulla lotta alla povertà realizzato dalla Fondazione “Emanuela Zancan”¹ – si inserisce in un dibattito, ormai ampio e fecondo, che si è sviluppato nel corso di un trentennio, relativo alle trasformazioni dello Stato sociale ed, in particolare, alla crisi del *Welfare* tradizionale, del quale si avverte la necessità di ridisegnarlo sia da un punto di vista quantitativo sia, ed ancor più, da un punto di vista qualitativo, alla luce di criteri di equità e soprattutto di sostenibilità economica, in considerazione della gravissima crisi economico-finanziaria internazionale sviluppatasi negli ultimi anni, che ha condotto anche l’Unione europea a modernizzare le politiche sociali degli Stati membri, i sistemi di *welfare* europei². Attuare riforme così

* Il presente saggio è destinato al *Liber amicorum* in onore di Stefano Maria Cicconetti.

¹ Cfr. *Vincere la povertà con un welfare generativo – La lotta alla povertà. Rapporto 2012*, Bologna 2012. La proposta di una rivisitazione dei meccanismi che attualmente governano i sistemi di welfare è sintetizzata, in questo numero della Rivista, dal contributo di T. VECCHIATO, *Verso nuovi diritti e doveri sociali: la sfida del welfare generativo*.

² Vedi sul punto in questo numero della Rivista il contributo di E. INNOCENTI, *Recenti indicazioni dall’Europa per una modernizzazione dei sistemi di welfare nazionali*; e già prima S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, Bologna 2012.

profonde non è un'impresa né facile né indolore, soprattutto in situazioni di emergenza, ma è proprio l'attuale congiuntura a rendere indispensabile l'adozione di misure idonee ad individuare un sistema di *Welfare State compatibile*, al fine di evitare il rischio di uno smantellamento dello Stato sociale, considerato un lusso ormai insostenibile³.

2. *Le trasformazioni dello Stato sociale: dalla nascita alla crisi del Welfare State*

La libertà dal bisogno già riecheggiava nel discorso del Presidente Roosevelt al Congresso americano del 1941 sul "*New Deal*" ("*freedom from want*"); tuttavia, come è noto, è da ascrivere a Lord Beveridge il merito di aver introdotto, sul finire della seconda grande guerra, il criterio *universalistico* di erogazione delle prestazioni, attraverso il c.d. Rapporto Beveridge sulla sicurezza sociale (1942), a seguito del quale iniziano a profilarsi nuovi impegni da parte dello Stato, con lo scopo di garantire un minimo di condizioni di sicurezza uguali per tutti, a prescindere dalla differenza tra assistiti ed assicurati sociali, affinché "possano vivere la loro vita liberi dal timore e dal bisogno"⁴. A settant'anni fa si deve dunque far risalire la nascita del *Welfare State*, che ha per scopo la liberazione dell'uomo dal bisogno, nella consapevolezza però, come concludeva il Rapporto, che "l'abolizione del bisogno non può essere imposta né regalata ad una democrazia, la quale deve sapersela guadagnare avendo fede, coraggio e sentimento di unità nazionale".

È soltanto allora che lo Stato sociale diventa una forma di organizzazione politico-costituzionale della società capitalistica, chiaramente individuata e generalmente diffusa nei Paesi occidentali più industrializzati, in corrispondenza con l'accettazione dei nuovi principi dell'economia keynesiana, e proprio al fine di concorrere, in conformità a tali principi, alla tendenziale piena occupazione, che diventa così anch'essa una fun-

³ Cfr. sul punto, da ultimo, C. SARACENO, *Il welfare*, Bologna 2013; G. PROSPERETTI, *Nuove politiche per il Welfare State*, Torino 2013; G. CANAVESI, *La sostenibilità del welfare al tempo della crisi. Una proposta*, Torino 2013; F. RAMPINI, "*Non ci possiamo più permettere uno Stato sociale? Falso!*", Roma-Bari 2012 e *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, a cura di M. Campedelli, P. Carrozza e L. Pepino, Bologna 2010.

⁴ Cfr. il punto VI della Carta Atlantica, la Dichiarazione di principi di politica internazionale concordata il 14 agosto 1941 dal Presidente degli Stati Uniti F.D. Roosevelt e dal Primo Ministro britannico W. Churchill nell'isola di Terranova.

zione essenziale dello Stato⁵. La libertà dal bisogno diviene, dunque, l’obiettivo primario – e tuttora attuale – degli Stati democratici all’indomani della seconda guerra mondiale, come del resto testimonia il “contenuto sociale positivo” delle moderne Costituzioni democratiche, le quali, nell’intento di perseguire un chiaro indirizzo interventista (e non più puramente astensionistico) nei rapporti economico sociali, esprimono l’esigenza di estendere “l’applicazione del principio democratico oltre la sfera dei tradizionali rapporti politici, strettamente intesi, alla intera struttura complessiva della comunità statale, correggendo ed attenuando le conseguenze – o le conseguenze più gravi – dell’assetto economico-sociale fondato sul principio della proprietà...”⁶.

In tale contesto lo Stato sociale, nato in origine come un amalgama di idee ed interessi straordinariamente disparati⁷, si consolida e si sviluppa attraverso un processo di ampliamento dei programmi sociali – teso a coprire i più svariati stati di bisogno, con il sostegno o l’assistenza pubblica – che si snoda in tutto il ventesimo secolo, grazie ad uno sviluppo economico senza precedenti, ed il cui indicatore principale è proprio nella forte espansione della spesa statale⁸. Lo Stato del benessere carica su di sé finalità prima o inesplorate o affidate prevalentemente al funzionamento del mercato e quindi dei rapporti privati, caratterizzandosi come vero protagonista della vita economica.

Si assiste così ad un ampliamento dell’intervento statale che, mentre dapprima si limita a garantire una rete di servizi e di prestazioni che consenta il raggiungimento per tutti i cittadini degli *standards* minimi vitali relativi a fabbisogni primari, successivamente – grazie anche alla mole finanziaria raggiunta dalla spesa pubblica – mira a perseguire il loro continuo innalzamento nonché miglioramento qualitativo, assumendo un più ampio ruolo di autentico governo dell’economia, con evidenti effetti redistributivi della ricchezza nazionale.

Proprio tali implicazioni di ordine economico e finanziario degli interventi pubblici nell’economia sono stati all’origine della “crisi fiscale”

⁵ Così F.P. CASAVOLA, *Genesi e valore del Welfare State*, in *Studium* 1994, 173 s.

⁶ V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952, 118.

⁷ V. in proposito C. OFFE, *Alcune contraddizioni del moderno Stato assistenziale*, in *Critica dello Stato sociale*, a cura di A. Baldassarre ed A.A. Cervati, Roma-Bari 1982, 4.

⁸ Cfr. H. HECLLO, *Verso un nuovo “Welfare State”?*, in *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America*, a cura di P. Flora ed A.J. Heidenheimer, Bologna 1983, 478 ss. e P. FLORA, A.J. HEIDENHEIMER, *Il nucleo storico e il cambiamento dei confini del “Welfare State”*, *ibidem*, 38.

dello Stato sociale⁹, che ha riaperto il dibattito, peraltro mai del tutto sopito, intorno alle istituzioni del benessere.

Le ragioni che determinano la crisi dello Stato sociale contestualmente, o quasi, in tutti i Paesi industrializzati tra la fine degli anni Settanta e gli inizi degli anni Ottanta del secolo scorso, sono da rinvenirsi nel fatto che tutti gli Stati democratici avevano prodotto un sistema di politiche di *Welfare* rese possibili dall'inesauribile *surplus* della crescita e rigorosamente rispondenti ad uno sviluppo economico che si presumeva continuo; si trattava indubbiamente di un sistema, da un punto di vista politico, "a basso costo, il cui funzionamento generava minimo conflitto e massimo consenso", e che consentiva, da un punto di vista sociale, "di evitare le difficili domande relative alle priorità tra valori sociali"¹⁰. Pertanto, sino a quando le economie dei Paesi occidentali hanno avuto tassi di crescita che permettevano loro di avere a disposizione risorse sufficienti ad attuare poderose politiche di redistribuzione del reddito a fini di giustizia sociale, si è assistito ad una forte e diffusa affermazione del *Welfare State*. Quando, a partire dagli anni '70 del secolo scorso, le economie dei paesi occidentali hanno cominciato ad avvertire un progressivo rallentamento del loro sviluppo, questo processo si è arrestato ed ai Paesi industrializzati "viene a mancare una delle basi per l'accumulazione economica che era utilizzata per le necessità economico-finanziarie comportate dalla realizzazione dei programmi del *Welfare State*": il blocco dello sviluppo ed il calo delle risorse disponibili "comportano come *primo* effetto il ridimensionamento dei programmi di spesa pubblica e, in particolare, la crisi del *Welfare State*", o, più correttamente, la crisi dello "Stato fiscale"¹¹.

È nello scenario sopra descritto che nasce il problema dei *costi* del *Welfare State*, di fronte ad una spesa sociale che accelera drammaticamente il suo ritmo di crescita, gonfiandosi a dismisura non solo per il costo obiettivo dei servizi, ma anche "per le pressioni interne esercitate dagli operatori dei servizi e per i modelli di consumo seguiti dall'utente", che, nella sua nuova dimensione di "uomo assistito", è "incentivato allo spreco dalla gratuità dei servizi", senza considerare che "una prestazione gratuita per l'utente non è mai gratuita per la collettività"¹².

⁹ Cfr., per tutti, J. O'CONNOR, *La crisi fiscale dello Stato*, Torino 1977.

¹⁰ H. HECLLO, *Verso un nuovo "Welfare State"?*, cit., 485.

¹¹ M. BALDASSARRI, *Per un Welfare State fondato sulla selezione degli obiettivi e il controllo dell'efficienza*, in *I limiti della democrazia*, a cura di A. Baldassarre, Roma-Bari 1985, 177 s.

¹² Cfr. G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*

Peraltro, le analisi più pertinenti segnalano che all'aumentare delle spese pubbliche del *Welfare* non corrisponde necessariamente un aumento reale del benessere della gente, ma si diffonde, viceversa, l'insofferenza nei confronti della gestione burocratica e quantitativa delle funzioni statali cc.dd. di protezione sociale, e si manifesta l'aspirazione a passare dal *Welfare State* alla *Welfare society*, come critica ad uno Stato del benessere costruito su una società piena di mali e di ingiustizie, “secondo una concezione della felicità pubblica centrata su mutamenti *più qualitativi che di ulteriore benessere quantitativo*”¹³.

All'origine di tale parabola discendente dello Stato sociale vi sono, indubbiamente, forme di attuazione improprie, o quanto meno insoddisfacenti, che, comunque, non realizzano il modello classico dello Stato del benessere, ma una sua contraffazione di tipo meramente assistenziale¹⁴, come dimostra anche l'esperienza del nostro Paese, caratterizzata da quella che è stata definita la “via obliqua” dello sviluppo del *Welfare State* italiano¹⁵, che ha messo in luce tutte le anomalie del *Welfare* “all'italiana”: un modello sociale squilibrato dalle radici antiche, che ha determinato nel nostro Paese uno sbilanciamento del *Welfare State*, con conseguenze non solo funzionali, ma anche distributive, sui cui si è anche di recente riaperto il dibattito, nel tentativo di ricostruirne le origini e delinearne il futuro¹⁶.

1981, II, 782, per il quale sono proprio l'estensione e l'universalizzazione dei servizi pubblici a concorrere a definire l'antropologia dell'*uomo assistito*, che si muove in una dimensione puramente quantitativa, senza conoscere l'incertezza del futuro e rifiutando il bisogno come elemento coesistente della condizione umana.

¹³ A. ARDIGO', *Dallo Stato assistenziale al Welfare State*, in *Welfare State: problemi e alternative*, a cura di G. Rossi e P. Donati, Milano 1985, 50 ss.

¹⁴ Al riguardo può essere utilmente richiamata l'analisi, tanto impietosa quanto reale, di E. SPAGNA MUSSO, *Note per un approccio giuridico alla crisi dello Stato sociale*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova 1990, 190, su cui v. *amplius infra*.

¹⁵ G. ROSSI, *Gli aspetti scientifici attuali del problema del Welfare State e le domande emergenti*, in *Welfare State: problemi e alternative*, cit., 15; cfr. altresì *Welfare State all'italiana*, a cura di U. Ascoli, Roma-Bari 1984; I. COLOZZI, *L'evoluzione del sistema italiano di Welfare State*, in *Welfare State: problemi e alternative*, cit., 317, ed F.P. CASAVOLA, *Genesis e valore del Welfare State*, cit., 176.

¹⁶ Cfr., da ultimo, l'ampio e documentato lavoro monografico di M. FERRERA, V. FARGION, M. JESSOLA, *Alle radici del Welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia 2012; nonché *Le politiche sociali*, a cura di M. Ferrera, Bologna 2012; V. SATTA, *Profili evolutivi dello Stato sociale e processo autonomistico nell'ordinamento italiano*, Napoli 2012; ed *Il welfare state in Italia*, a cura di U. Ascoli, Bologna 2011.

3. *Il Welfare State all'italiana*

L'Italia costituisce un caso “emblematico e insieme problematico”, dal momento che nel nostro Paese il cammino verso la protezione sociale è iniziato abbastanza presto: basti pensare che, nel settore della disoccupazione, l'introduzione dell'assicurazione obbligatoria è avvenuta nel 1919¹⁷, solo otto anni dopo la Gran Bretagna, il Paese precursore, e poi, nel 1978, l'Italia è stato il primo Paese, al di fuori dell'area anglo-scandinava, ad introdurre un servizio sanitario nazionale a carattere universalistico e solidaristico¹⁸. Gli indubbi successi sono stati accompagnati da altrettanto evidenti insuccessi, soprattutto nel settore della previdenza e dell'assistenza, “i quali hanno ostacolato (e in parte ancora condizionano) il percorso di aggiustamento imposto dalle trasformazioni economico-sociali e dai vincoli di bilancio”¹⁹.

A partire dagli anni Settanta del secolo scorso, infatti, si afferma anche in Italia l'esplicitazione del modello istituzionale, con tendenze verso un modello *totale* di *Welfare State*, in quanto accanto alle prestazioni previdenziali ed assistenziali tradizionali – che pure registrano un considerevole ampliamento, anche in rapporto al maggior benessere economico del Paese – si aggiungono altri servizi per nuovi bisogni di massa, quali l'*istruzione* e, soprattutto, la *salute*: “la riforma ospedaliera del 1968 e, dieci anni dopo, l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, sono traguardi forti del *Welfare* italiano”²⁰. Ma c'è di più. Non si assiste, infatti, soltanto ad un aumento quantitativo, ma anche ad un sostanziale *mutamento qualitativo* nella politica degli interventi statali nel settore della tutela economica del lavoratore, che segnano il passaggio, da un lato, da una concezione previdenziale di garanzia della retribuzione a quella di garanzia dell'ultimo reddito conseguito²¹ e, dall'altro, “da una politica contro la disoccupazione ad una politica di sostegno dell'occu-

¹⁷ Con il decreto legge luogotenenziale 21 aprile 1919, n. 603, concernente l'assicurazione obbligatoria contro la invalidità e la vecchiaia per le persone di ambo i sessi che prestano l'opera loro alle dipendenze di altri.

¹⁸ Il riferimento è alla legge 23 dicembre 1978, n. 833, di “Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale”.

¹⁹ M. FERRERA, V. FARGION, M. JESSOLA, *Alle radici del Welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, cit., 6.

²⁰ F.P. CASAVOLA, *Genesi e valore del Welfare State*, cit., 176.

²¹ Così F.P. ROSSI, *Aspetti fondamentali e contraddizioni dell'attuale sistema di sicurezza sociale in materia di diritto del lavoro*, in *Welfare State: problemi e alternative*, cit., 255 s.

pazione”: una politica dell’occupazione, dunque, finalizzata “a difendere l’occupato più che ad incentivare l’occupazione”, la quale comincia così ad assumere quel carattere di “assistenzialismo”, che di lì a breve farà esplodere, insieme alla crisi fiscale dello Stato sociale, alcune inaccettabili contraddizioni del sistema²².

E così, “dopo due decenni di riforme lo sbilanciamento “funzionale” – verso il settore previdenziale – e la distorsione “distributiva” – a favore degli occupati/*insider* – rappresentano ancora temi sensibili nel dibattito sulla riforma dello Stato sociale in Italia”, che presenta la spesa pensionistica più alta d’Europa, mentre destina risorse estremamente limitate per gli altri compiti dello Stato sociale, tra cui, in particolare, il contrasto alla povertà²³.

A giocare un ruolo decisivo nell’orientare verso lo squilibrio il *Welfare State* italiano hanno contribuito, da un lato, fattori culturali risalenti nel tempo, che erano stati già la causa del radicamento storico di gravi fenomeni distorsivi e, dall’altro, le peculiarità della competizione politica italiana – connotata da “pluralismo polarizzato” e “democrazia bloccata” – che hanno portato al consolidarsi di un *Welfare* che aggravava la “doppia distorsione” d’origine del *welfare* all’italiana, anziché combatterla. Quella che efficacemente Maurizio Ferrera definisce la “sindrome italiana” presenta, infatti, da un lato, distorsioni *funzionali* (riferite alla composizione del paniere di rischi e bisogni coperti dal *Welfare* pubblico), dovute al fatto che a fronte di una spesa per la protezione sociale che nelle sue dimensioni aggregate è sostanzialmente in linea rispetto agli *standards* europei, la “particolarità italiana sta nella composizione interna della spesa”, fortemente squilibrata verso le pensioni, trascurando, invece, “rischi e bisogni tipici delle fasi di vita anteriori al ritiro dal lavoro”, come dimostra la macroscopica assenza di qualsiasi tutela per il rischio derivante dalla mancanza di reddito, quale ad esempio il c.d. reddito minimo o reddito di cittadinanza²⁴, che oggi trova fondamento nell’art. 34, 3° comma, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. Ma siamo di fronte anche a distorsioni *distributive* (riferite alla copertura so-

²² G. ROSSI, *Gli aspetti scientifici attuali del problema del Welfare State e le domande emergenti*, cit., 17 ss.

²³ Cfr. M. FERRERA, V. FARGION, M. JESSOULA, *Alle radici del Welfare all’italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, cit.

²⁴ Per il dibattito sulle misure di sostegno al reddito nelle istituzioni europee, nonché sui tentativi del legislatore italiano di introdurre il reddito minimo di inserimento, si rinvia al contributo contenuto in questo numero della Rivista di E. VIVALDI, A. GUALDANI, *Il minimo vitale tra tentativi di attuazione e prospettive future*.

ciali del paniere, ossia alla quota di popolazione assicurata, alle regole di accesso ed all'intensità della protezione), che nel nostro Paese si riflettono in quasi tutti gli ambiti del *Welfare*, connotati da un forte "divario di protezione (accesso alle prestazioni e loro generosità) tra le diverse categorie occupazionali", tra inclusi ed esclusi, con "picchi di generosità distributiva nei confronti degli *insiders* e prestazioni modestissime, se non addirittura assenti, per gli *outsiders*"²⁵.

In definitiva, lo Stato assistenziale italiano si discosta dal modello europeo per il forte "squilibrio pensionistico" (a svantaggio, ovviamente, di tutti gli altri servizi di *Welfare*), che si è tradotto in un sistema di rendite iniquo ed inefficace, dal momento che l'*anomalia italiana*, nel garantire una protezione ben più ampia agli *insiders* rispetto agli *outsiders*, ha finito con il realizzare un'iper-protezione del rischio "vecchiaia e superstiti" a tutto discapito dei rischi e dei bisogni correlati ad altre fasi della vita, con ovvie implicazioni per i problemi di integrazione e di lotta alla povertà.

Questo modello sociale italiano "non ha origini genetiche, ma evolutive", in quanto affonda le sue radici verso la fine degli anni Cinquanta del secolo scorso, per consolidarsi progressivamente nei successivi due decenni, durante la "fase aurea", allorché, in quello che è stato definito il "duello mimetico", la DC ed il PCI hanno finito per utilizzare l'ordinamento e la spesa pubblica assistenziale (ben presto finita fuori controllo) a fini di consenso politico, nella speranza che la crescita economica fosse inarrestabile, e potesse risolvere i problemi che ciascuno dei due contendenti stava causando. E così, una volta svanita l'illusione della ripresa economica indefinita, "nella nuova età d'argento, con i suoi vincoli di austerità permanente", la configurazione assunta dal modello italiano "squilibrato" anziché gestire le enormi trasformazioni economico-sociali di quegli anni, ha finito inevitabilmente per bloccarle²⁶.

Oggi, a seguito della grave congiuntura economica internazionale,

²⁵ Le citazioni sono sempre tratte da M. FERRERA, V. FARGION, M. JESSOULA, *Alle radici del Welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, cit., 3 ss. e 323 ss.

²⁶ Così ancora M. FERRERA, V. FARGION, M. JESSOULA, *Alle radici del Welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, cit., 5 ss. Cfr. altresì P.G. MONATERI, *Crogiolarsi nel Welfare*, in *Il Sole 24 Ore* del 20 gennaio 2013, il quale, nel recensire il recente volume di Ferrera innanzi richiamato, sottolinea il fatto che la principale novità della ricerca condotta consiste nel retrodatare alla fine degli anni Cinquanta del secolo scorso il manifestarsi di quell'anomalia italiana che ha portato il nostro Paese ad allontanarsi dall'Europa.

l'Italia, insieme ad altri Paesi sud europei, è quella che versa in condizioni di maggiore difficoltà, poiché "l'entità delle misure necessarie di ricalibratura funzionale e distributiva è imponente, i vincoli di bilancio sono particolarmente stringenti, la forza di resistenza (anche politica) della vecchia configurazione e degli interessi organizzati che la sostengono sembra quasi insormontabile"²⁷.

A fronte, infatti, di un modello costituzionale di Stato sociale fondato su valori costituzionali di equilibrio sociale e di pieno sviluppo della persona umana, si riscontra in Italia un'attuazione degenerativa di tale modello, che non si può definire un vero e proprio Stato sociale, bensì uno Stato *assistenziale* (l'interventismo sociale dello Stato non si svolge secondo un disegno globale di sicurezza sociale, ma in seguito a pressioni delle varie categorie e sindacati interessati), *corporativo* (la pressione sindacale si svolge al di fuori del circuito istituzionale corpo elettorale-Parlamento-Governo e gli stessi partiti "occupano" mediante propri rappresentanti gli organismi direttivi preposti ai servizi sociali) e *clientelare* (la spesa sociale è talvolta diretta a soddisfare clientele o di tipo burocratico per eccesso di personale, o comunque di persone non aventi reale diritto all'assistenza)²⁸.

Di certo, dunque, la crisi che oggi investe lo Stato sociale impone, anche nel nostro Paese, un ripensamento globale sul significato di un progetto politico di riforme e sui contenuti di un benessere sociale oltre il *Welfare State*, che aiuti a superare le contraddizioni inerenti tra i valori dello stesso *Welfare State*: esso è così *costoso* al punto che il prezzo delle politiche sociali rappresenta una vera e propria minaccia alla sicurezza economica degli individui; è *inefficiente* nel fornire servizi di livello elevato e, soprattutto, nel porre rimedio alle nuove diseguaglianze che caratterizzano le società di mercato; è, infine, *pericoloso*, in quanto minaccia di perseguire il benessere a spese della libertà individuale. In altre parole, le conquiste passate del *Welfare State* hanno avuto un prezzo troppo elevato, i suoi obiettivi sono stati disattesi e le condizioni necessarie per un suo futuro successo implicano una rischiosa concentrazione di potere²⁹.

Si tratta, pertanto, di smantellare l'attuazione degenerativa dello

²⁷ M. FERRERA, *The South European Countries, in The Oxford Handbook of the Welfare State*, a cura di F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger e C. Pierson, Oxford 2010, 616 ss.

²⁸ Così E. SPAGNA MUSSO, *Note per un approccio giuridico alla crisi dello Stato sociale*, cit., 190.

²⁹ Cfr. H. HECLLO, *Verso un nuovo "Welfare State"?*, cit., 487 s.

Stato sociale e di rilanciare nella sua autenticità il modello costituzionale, perché smantellarlo e/o sostituirlo “significa riconoscere una sconfitta, sotto il profilo della solidarietà sociale, per la comunità statale come per la massa dei cittadini”³⁰. La solidarietà deve essere, invece, “riconosciuta, promossa, incrementata, sostenuta, come un valore che preesiste alla Costituzione e da essa è riconosciuto”³¹, nella consapevolezza che se dovessimo accettare “l’obsolescenza del principio di solidarietà e della sua forma istituzionale, lo Stato sociale, ci troveremmo in uno scenario del tutto diverso da quello disegnato dalla nostra Carta costituzionale”³².

4. *Dal Welfare State alla Welfare society*

Più concrete appaiono quindi le proposte che vanno nella direzione di un mutamento delle proporzioni attualmente esistenti fra le varie componenti interne della struttura dello Stato sociale (*Welfare Mix*), ovvero di coniugare interventi dello Stato con iniziative di solidarietà dei privati, recependo così quelle istanze di rinnovamento profondo del *Welfare State* in *Welfare society* che pervadano la vita politica interna ed internazionale; nella consapevolezza della difficoltà di attribuire al mercato la soluzione dei gravi e grandi problemi che affliggono la società contemporanea e quindi della necessità di valorizzare, tra l’altro, il ruolo delle organizzazioni intermedie tra individuo e Stato (il terzo settore, quello del c.d. *non profit*)³³, che consentano, con il loro contributo volontario di tipo altruistico, il perseguimento decentrato di finalità sociali.

In tale prospettiva più realistica, si impone anche una riqualificazione ed un rinnovamento delle modalità di azione e dei valori di riferimento propri del suddetto modello, selezionando più accuratamente le prestazioni ed erogandole in modo efficiente, come oggi richiede la crisi fiscale dello Stato e l’intollerabilità per il sistema complessivo delle inefficienze che una prestazione burocratica dell’assistenza comporta³⁴.

³⁰ E. SPAGNA MUSSO, *Note per un approccio giuridico alla crisi dello Stato sociale*, cit., 190.

³¹ A. PREDIERI, *Un diritto solidarista contro le diseconomie esterne*, in *Studi e Informazioni – Rivista trimestrale sul governo dell’economia* 1993, 3.

³² N. LIPARI, *La cultura della solidarietà nella Costituzione italiana*, in *Il Parlamento* 1989, 23.

³³ Su cui cfr., da ultimo, *Il Terzo settore nell’Italia unita*, a cura di E. Rossi e S. Zagni, Bologna 2011.

³⁴ Cfr. A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. Giuridica*, XI, Roma 1989, 3.

Se, infatti, si vogliono conservare e rafforzare i programmi di *Welfare State*, intesi come impegno pubblico nel sistema economico, bisogna essere consapevoli che nell'attuale situazione di scarsità delle risorse, determinata dalla grave congiuntura economica interna ed internazionale, ciò può essere reso possibile soltanto alla duplice condizione che si proceda ad un *controllo dell'efficienza e della qualità* della prestazione dei servizi assistenziali e ad una contestuale riformulazione della *selezione degli obiettivi*, in quanto ormai le risorse finanziarie pubbliche non sono più tali da permettere l'erogazione di *tutti i servizi a tutti i cittadini*³⁵.

È necessario passare a quell'*universalismo selettivo* da tempo auspicato³⁶, che garantisce a tutti l'accesso alle prestazioni garantite, ma filtrandolo in base alla situazione economica familiare, al fine di evitare, come purtroppo sta avvenendo, che di fronte alla crisi fiscale dello Stato sociale e ad una sua possibile implosione per l'incombente crisi finanziaria, il Parlamento si faccia *sic et simpliciter* promotore di una serie di interventi normativi *limitativi* dei servizi connessi al godimento di taluni fondamentali diritti sociali³⁷.

³⁵ V. sul punto M. BALDASSARRI, *Per un Welfare State fondato sulla selezione degli obiettivi e il controllo dell'efficienza*, cit., 179.

³⁶ Cfr. ancora M. BALDASSARRI, *Per un Welfare State fondato sulla selezione degli obiettivi e il controllo dell'efficienza*, cit., 179, secondo cui la prima scelta da fare è quella di selezionare i *servizi fondamentali* che lo Stato deve continuare a garantire e di limitare il loro godimento ad *alcuni cittadini*, ossia a quelli che non sono in grado di sopportare da soli l'onere finanziario di tali servizi.

³⁷ Sui diritti sociali al tempo della crisi cfr., da ultimo, senza pretesa di completezza, C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali* – Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, in *Rivista AIC*, n. 4/2013 dell'11 ottobre 2013; L. CALIFANO, *Relazione di sintesi al XXVIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti "Crisi economica e diritti fondamentali"*, *ibidem*; D. MORANA, *I diritti a prestazione in tempo di crisi: istruzione e salute al vaglio dell'effettività*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013 del 20 dicembre 2013; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid Rassegna*, n. 3/2013; F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della Parte prima (quella "intoccabile"!) della Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013 del 13 settembre 2013; A. D'ALOIA, *I diritti sociali nell'attuale momento costituzionale*, in *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, a cura di E. Cavasino, G. Scala e G. Verde, Napoli 2013, 563 ss.; D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, *ibidem*, 67 ss.; I. CIOLLI, *I diritti sociali*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, Napoli 2012, 83 ss.; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli 2012, spec. 145 ss.; M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Dig. Disc. pubbl.*, Agg., V, Torino 2012, 223 ss.; E. LONGO, *Le relazioni giuridiche nel sistema dei diritti sociali. Profili teorici e prassi costituzionali*, Padova 2012, *passim*, ed A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un*

Al riguardo, è sufficiente ricordare, da ultimo, il disegno di legge delega per la riforma fiscale ed assistenziale (d.d.l. n. 4566) presentato alle Camere nel luglio 2011 dal Governo Berlusconi, con lo scopo dichiarato non tanto di riqualificare la spesa del sistema di protezione sociale, quanto di realizzare considerevoli risparmi finanziari proprio dal comparto del *Welfare*, legando peraltro – in maniera davvero singolare e senza precedenti – la riforma fiscale a quella assistenziale³⁸.

Dopo le dimissioni del Governo Berlusconi l'analisi del disegno di legge delega è stata sospesa e tra i primi provvedimenti del Governo Monti vi è stato proprio il decreto legge n. 201 del 2011 sulla revisione dello strumento dell'ISEE³⁹ ed il successivo decreto legge n. 5 del 2012

nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile), in *Rivista AIC*, n. 4/2011, del 6 dicembre 2011.

³⁸ Cfr. E. VIVALDI, *Garanzia dei diritti sociali e ruolo degli enti non profit. Alcune considerazioni a margine del disegno di legge delega per la riforma fiscale e assistenziale (ddl n. 4566) e dei primi provvedimenti di un Governo tecnico*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012 del 17 aprile 2012, 8.

³⁹ Il riferimento è alla disposizione di cui all'art. 5 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, il quale ha previsto che, con d.P.C.M., su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, si proceda alla revisione delle "modalità di determinazione e [dei] campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) al fine di: adottare una definizione di reddito disponibile che includa la percezione di somme, anche se esenti da imposizione fiscale, e che tenga conto delle quote di patrimonio e di reddito dei diversi componenti della famiglia nonché dei pesi dei carichi familiari, in particolare dei figli successivi al secondo e di persone disabili a carico; migliorare la capacità selettiva dell'indicatore, valorizzando in misura maggiore la componente patrimoniale sita sia in Italia sia all'estero, al netto del debito residuo per l'acquisto della stessa e tenuto conto delle imposte relative; permettere una differenziazione dell'indicatore per le diverse tipologie di prestazioni".

Occorre aggiungere che l'art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011 è stato modificato dall'art. 23, comma 12-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il quale ha inserito un nuovo periodo tra gli originari secondo e terzo periodo dell'unico comma del menzionato art. 5, il quale ha modificato la disciplina originaria nel senso che il nuovo periodo (l'attuale terzo) stabilisce che, "a far data dai trenta giorni dall'entrata in vigore delle disposizioni di approvazione del nuovo modello di dichiarazione sostitutiva unica" per la determinazione dell'ISEE, "attuative" del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri previsto dal primo periodo dello stesso art. 5, "sono abrogati" il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 109 (Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449) ed il d.P.C.M. 7 maggio 1999, n. 221 (recante il regolamento per l'applicazione dell'ISEE).

concernente la riforma della *social card*: provvedimenti che – sebbene siano da salutare favorevolmente, laddove introducono misure volte a rendere più rigorosi gli strumenti che consentono l’accesso a prestazioni sociali agevolate, nell’affannosa ricerca degli “autenticamente bisognosi” – tuttavia non sono accompagnati da quella riforma strutturale delle forme di sostegno economico auspicata nella delega contenuta (mai attuata) nella legge quadro n. 328 del 2000, in cui era enfatizzata, tra l’altro, “la finalità del superamento delle condizioni di povertà, di emarginazione ed esclusione sociale delle persone disabili, delle loro capacità funzionali e della loro potenziale autonomia psico-fisica”, sulla base della nuova concezione di assistenza sociale introdotta dapprima nel d.lgs. n. 112 del 1988 e poi ribadita nella successiva legge quadro. Si tratta, dunque, di interventi isolati, che non affrontano i problemi lasciati irrisolti da “un sistema di tutela dei diritti sociali che appare ancora fragile e soprattutto frazionato tra le competenze di più livelli istituzionali”⁴⁰, che dovrebbero senz’altro essere tutti coinvolti nel processo di razionalizzazione, quanto meno, come sottolineato dalla stessa Corte dei conti, “per quello che attiene alla revisione dei criteri di accesso alle prestazioni”⁴¹.

Tale coinvolgimento delle autonomie territoriali è stato sottolineato di recente anche dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza additiva⁴² 19 dicembre 2012, n. 297⁴³, nel dichiarare l’illegittimità costituzio-

⁴⁰ Così ancora E. VIVALDI, *Garanzia dei diritti sociali e ruolo degli enti non profit. Alcune considerazioni a margine del disegno di legge delega per la riforma fiscale e assistenziale (ddl n. 4566) e dei primi provvedimenti di un Governo tecnico*, cit., 8 ss.

⁴¹ Cfr. Corte dei conti – Sezioni unite in sede di controllo, *Elementi per l’audizione sull’A.C. 4566 “Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale”*, VI Commissione Finanze Camera dei Deputati, 11 ottobre 2011, 18.

⁴² Sulle sentenze additive e, più in generale, su quelle che vengono definite sentenze manipolative, nonché sulla loro ammissibilità, cfr. S.M. CICONETTI, *Lezioni di giustizia costituzionale*, Torino, 2010, 85 ss., che sottolinea come la funzione positivo-integrativa assunta dalla Corte con tali sentenze “non opera in maniera pienamente discrezionale, come accade per il legislatore, ma entro limiti ristretti”.

⁴³ La Corte costituzionale ha dichiarato, tra l’altro, l’illegittimità costituzionale del primo e secondo periodo dell’unico comma dell’art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, nella parte in cui non prevedono che il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ivi menzionato sia emanato “d’intesa con la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281”. Tuttavia, la Conferenza unificata, nella seduta del 24 gennaio 2013, ha sancito la mancata intesa sul provvedimento a seguito dell’avviso contrario della sola Regione Lombardia. In considerazione dell’imminente fine della legislatura e della volontà di dare attuazione alla riforma dell’ISEE, sul relativo schema di decreto il Consiglio dei Ministri ha adottato una delibera sostitutiva della mancata intesa, nel tentativo, poi fallito, di completare l’iter parlamentare del provvedimento.

nale dell'omessa previsione, da parte del citato art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, di una qualsiasi forma di leale collaborazione con le Regioni in sede emanazione del d.P.C.M. di revisione delle modalità di determinazione e dei campi di applicazione della disciplina (statale) dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), cioè di un indicatore idoneo a costruire un reddito utilizzabile come soglia per l'accesso a prestazioni agevolate di assistenza sociale. La normativa relativa all'ISEE, pur inquadrandosi, infatti, a giudizio della Corte, nella competenza legislativa esclusiva dello Stato relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., incide "in modo significativo sulla competenza residuale regionale in materia di «servizi sociali» e, almeno potenzialmente, sulle finanze della Regione, che sopporta l'onere economico di tali servizi. È, dunque, evidente che la suddetta individuazione dell'ISEE richiede la ricognizione delle situazioni locali e la valutazione di sostenibilità finanziaria, tramite acquisizione di dati di cui gli enti erogatori delle prestazioni dispongono in via prioritaria". Pertanto, secondo i giudici della Consulta, nella emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, un adeguato strumento collaborativo può essere rappresentato dall'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, a tutela delle prerogative regionali e delle autonomie locali comunque interessate dall'intervento.

Questo è quanto avvenuto, poi, per l'odierna riforma dell'ISEE, finalmente approvata, dopo una lunga e travagliata gestazione, dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 3 dicembre u.s.: l'intesa della Conferenza unificata è stata raggiunta nella seduta del 13 giugno 2013 e, successivamente all'acquisizione del parere del Consiglio di Stato in data 4 luglio 2013 e delle competenti Commissioni parlamentari, è stato adottato il relativo Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE). Il d.P.C.M. di riforma dell'ISEE – rispondente alla necessità di rivederne le modalità sia di determinazione, sia di rafforzamento del sistema dei controlli – rappresenta un passaggio fondamentale per migliorare l'equità sociale, nel tentativo di pervenire ad una maggiore equità ed efficacia nella valutazione della condizione economica delle famiglie, soprattutto migliorando la capacità selettiva di questo strumento insostituibile per l'erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali, il cui obiettivo prioritario è proprio quello di consentirne l'accesso a tariffe agevolate soltanto agli *autenticamente bisognosi*, con-

trastandone invece qualsiasi forma di indebita fruizione da parte degli altri cittadini che non versino in comprovate situazioni di bisogno.

Nonostante il varo di questo tanto atteso provvedimento vada salutato con favore (al di là delle inevitabili critiche pure suscitate), dall'esame dell'evoluzione nell'ultimo quindicennio della legislazione in materia socio-assistenziale rimane ferma la convinzione che "lo Stato non abbia organicamente esercitato la propria competenza *ex art.* 117, secondo comma, lettera m), Cost., nella materia dei servizi sociali", come rilevato da ultimo dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza 19 dicembre 2012, n. 296⁴⁴. La perdurante assenza di una compiuta disciplina dei livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS), accompagnata da una progressiva riduzione degli stanziamenti relativi al Fondo per le non autosufficienze (istituito dall'art. 1, comma 1264, della legge 27 dicembre 2006, n. 296) hanno comportato, per le Regioni, la necessità di "rendere compatibili tali riduzioni con l'esigenza di garantire le prestazioni sociali in oggetto al più ampio numero possibile di anziani non autosufficienti, in attesa della determinazione dei LIVEAS". In tale prospettiva, hanno trovato giustificazione, anche con l'avallo della Corte costituzionale (come nel caso di specie dell'art. 14 della legge della Regione Toscana n. 66 del 2008), diverse disposizioni regionali volte ad introdurre, in via transitoria, una disciplina relativa alla compartecipazione della persona assistita e della sua famiglia alla spesa per l'erogazione di prestazioni sociali e socio-sanitarie, secondo livelli differenziati di reddito e patrimoniali definiti da apposito atto regionale di indirizzo.

Anche dopo la richiamata sentenza della Consulta, quello della compartecipazione alla spesa socio-sanitaria rimane comunque un problema ancora aperto, che continua a dividere la giurisprudenza⁴⁵, oltre che la

⁴⁴ La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 2, lettera c), della legge della Regione Toscana 18 dicembre 2008, n. 66 (Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza), laddove dispone che nel caso di prestazioni di tipo residenziale a favore di persone disabili "la quota di compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne è calcolata tenendo conto altresì della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado". I giudici della Consulta escludono, infatti, che la norma di cui all'art. 3, comma 2-*ter*, del decreto legislativo n. 109 del 1998, "costituisca un livello essenziale delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, idoneo a vincolare le Regioni ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., nella materia di competenza legislativa residuale relativa ai servizi sociali".

⁴⁵ Il riferimento è, in particolare, a quella giurisprudenza del giudice amministrativo che a più riprese, anche dopo le citate sentenze della Corte costituzionale nn. 296 e 297

dottrina⁴⁶ e che necessariamente dovrà essere oggetto di attento riesame alla luce della riforma dell'ISEE recentemente approvata. L'occasione potrà essere offerta proprio da una recente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale⁴⁷, in cui il Tribunale di Trento ritiene, tra l'altro, non conforme alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (ratificata dall'Italia con la legge 3 marzo 2009, n.18) l'art. 18, legge prov. 27 luglio 2007, n. 13, laddove subordina la fruizione delle prestazioni sociali alla compartecipazione alla spesa dell'assistito disabile grave, in relazione "alla condizione economico-patrimoniale del nucleo familiare di appartenenza". Tale normativa, che impone ai disabili di riversare l'obbligo di assistenza sui propri familiari, ad avviso del giudice remittente, contrasta con la *ratio* della richiamata Convenzione ONU, ossia con "il principio di valorizzazione del disabile come persona autonoma, avente una propria dignità intrinseca, una propria autonomia individuale ed una propria indipendenza economica, che deve essere ga-

del 2012, ha continuato a ritenere che, in presenza di una persona disabile grave o ultrasessantacinquenne non autosufficiente, il principio guida in tema di compartecipazione alle prestazioni socio-sanitarie impone di tener conto della situazione economica dei *sol*i assistiti, e non anche dei loro familiari: cfr. le decisioni del Tar Lombardia, Milano, 17 giugno 2013, nn. 1570 e 1571 (commentate da A. CANDIDO, *Compartecipazione alla spesa nelle RSA e nuovo Isee*, in www.dirittiregionali.org) e la decisione del Consiglio di Stato, Sezione III, 8 novembre 2013, n. 5355 (commentata sempre da A. CANDIDO, *Palazzo Spada vs Palazzo della Consulta: ancora sulla compartecipazione alla spesa socio-sanitaria*, in www.dirittiregionali.org).

⁴⁶ Da un lato, ci sono quanti esprimono dubbi di costituzionalità su quelle previsioni normative regionali volte a spostare i costi delle prestazioni sociali "dalla fiscalità generale alle famiglie (*rectius*, non a tutte le famiglie, ma solo quelle con disabili o anziani non autosufficienti a carico)": A. CANDIDO, *Liveas o non liveas. Il diritto all'assistenza e la riforma dell'Isee in due pronunce discordanti*, in *Giur. cost.* 2012, 4615 ss., per il quale è "come se l'amplificazione della crisi avesse accresciuto gli effetti di erosione dei principi costituzionali". Dall'altro lato, troviamo, invece, coloro che vedono nella compartecipazione degli utenti (e non solo ...) al costo delle prestazioni sociali un modo per "assicurare, in un contesto di finanza pubblica assai pregiudicata, il più elevato livello di protezione possibile al maggior numero di persone": A. VENTURI, G. CORVETTA, *Regioni e servizi sociali: la Consulta legittima i "modelli regionali" fondati sulla partecipazione degli utenti (ma non solo) al costo delle prestazioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* 2013.

⁴⁷ Vedi l'ordinanza di rimessione 25 giugno 2013, n. 207, con cui il Tribunale di Trento ha sollevato innanzi alla Corte costituzionale questione di legittimità costituzionale – per contrasto con l'art. 38 Cost. e l'art. 4 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante il "Testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto adige" – dell'art. 18, legge prov. 27 luglio 2007, n. 13, recante "Politiche sociali nella provincia di Trento" (commentata da A. CANDIDO, *L'insostenibile pesantezza del welfare. La compartecipazione alla spesa socio-sanitaria in un caso trentino*, in www.dirittiregionali.org).

rantita dagli Stati a prescindere dai rapporti familiari”. Ciò al fine di tutelare la persona disabile nella sua *individualità*, senza che sia costretta ad attendersi da altre persone quanto è necessario per la sua esistenza *libera e dignitosa*⁴⁸.

5. Alla ricerca di un Welfare State “compatibile” e “sostenibile”

È necessario, pertanto, ricercare una soluzione che consenta di *coniugare solidarietà ed efficienza*, nella consapevolezza che un esteso sistema di sicurezza sociale non si pone in contraddizione con lo sviluppo economico e che, anzi, fra mercato e *welfare* si configura un rapporto di complementarietà piuttosto che di contraddizione: lo Stato sociale può, infatti, fungere da “moltiplicatore di risorse”⁴⁹, passando da “*welfare* redistributivo a *welfare* generativo”, “da costo ad investimento sociale” per generare bene comune⁵⁰.

Occorre, in buona sostanza, modulare in equilibri nuovi il rapporto Stato-mercato, di ricercare un approccio che consenta alle economie di competere nel mercato globale senza distruggere gli elementi necessari di coesione sociale, giungendo anche a modificare il *Mix* degli apporti delle varie componenti del sistema economico-istituzionale, senza intaccare ed anzi incrementando il *Welfare*⁵¹. L’attenzione va oggi concentrata “non tanto sull’intervento diretto dei pubblici poteri, quanto sull’effettiva soddisfazione del diritto sociale comunque conseguita”, evitando così di travolgere nella critica all’intervento pubblico anche i diritti sociali⁵².

L’obiettivo è quello di un *Welfare State* “compatibile” e “sostenibile”

⁴⁸ Sulla tutela dei diritti delle persone con disabilità, anche in prospettiva sovranazionale e comparata, sia consentito rinviare, da ultimo a *Assistenza, inclusione sociale e diritti delle persone con disabilità. A vent’anni dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104*, a cura di C. Colapietro ed A. Salvia, Napoli 2013.

⁴⁹ Cfr. già in tal senso R. PRODI, *Il capitalismo ben temperato*, Bologna 1995, 84 s. e, se si vuole, C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova 1996, 391 ss.

⁵⁰ Questa è, in sintesi, la proposta di nuovi scenari di *welfare* su cui investire formulata dalla Fondazione Zancan nel volume *Vincere la povertà con un welfare generativo – La lotta alla povertà. Rapporto 2012*, cit. e ripresa da T. VECCHIATO, *Verso nuovi diritti e doveri sociali: la sfida del welfare generativo*, cit.

⁵¹ Secondo le tesi di R. ROSE, *Il ruolo dello Stato nel “Welfare Mix”*, in *I limiti della democrazia*, a cura di A. Baldassarre, cit., 143 ss., condivise anche da M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Scritti in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, II, Padova 1995, 124.

⁵² Cfr. G. AZZARITI, *Ipotesi sui diritti sociali*, in *Nuvole* 1993, 18 ss.

che veda un intensificato impegno dei cittadini che di esso usufruiscono, oggi ridotti a meri fruitori passivi di servizi; è, infatti, sul terreno della partecipazione dei cittadini, nell'intervento solidaristico delle organizzazioni non lucrative, la vera "supplenza" alle carenze del nostro modello di *Welfare State* cui può efficacemente adempiere la società civile⁵³.

5.1. Le potenzialità di un welfare "generativo": da costo a investimento sociale

La riorganizzazione del *welfare* è una sfida che deve essere affrontata in condizioni difficili come le attuali, in cui la domanda di aiuto a causa della crisi è destinata a crescere, prima che "la sofferenza diventi disperazione, abbandono, conflittualità" e travolga i sistemi attuali di *welfare*, mettendo in crisi quella fiducia nelle istituzioni necessaria per la vita democratica. Ma, la sostenibilità del nostro sistema di protezione sociale non può continuare ad essere fondata soltanto sulla logica del "raccolgere e redistribuire", di qui la proposta della Fondazione Zancan di un *welfare* "generativo" – per costruire una società migliore, che sia in grado di contrastare le nuove disuguaglianze – che investa "nell'incontro tra diritti e doveri", onde garantire un maggior rendimento delle risorse a disposizione attraverso il riconoscimento dei diritti sociali quali "diritti a corrispettivo sociale", cioè da "socializzare" per rigenerare le risorse "a vantaggio di tutti"⁵⁴.

In tale quadro si inserisce anche l'attenta analisi giuridica condotta da Emanuele Rossi alla ricerca dei fondamenti costituzionali necessari per fare dei diritti e dei doveri sociali un nucleo attivatore di *welfare* generativo, volta ad esplorare la possibilità di collegare l'erogazione delle prestazioni sociali allo svolgimento di attività di utilità sociale, nei termini di "un impegno sociale a vantaggio della collettività" (un impegno a costruire una *welfare society*), da parte del soggetto destinatario della prestazione stessa⁵⁵. La prospettiva indicata può rappresentare un nuovo

⁵³ V. in proposito già R. PRODI, *Governare l'Italia. Manifesto per il cambiamento*, Roma 1994, 27.

⁵⁴ Così T. VECCHIATO, *Welfare generativo: da costo a investimento*, in *Vincere la povertà con un welfare generativo – La lotta alla povertà. Rapporto 2012*, cit., 81 ss.

⁵⁵ Cfr. E. ROSSI, *Prestazioni sociali con "corrispettivo"? Considerazioni giuridico-costituzionalistiche sulla proposta di collegare l'erogazione di prestazioni sociali allo svolgimento di attività di utilità sociale*, in *Vincere la povertà con un welfare generativo – La lotta alla povertà. Rapporto 2012*, cit., 103; la proposta avanzata in quella sede è ripresa e sviluppata da Emanuele Rossi anche nell'ambito del presente numero della Rivista, con il con-

modo di concepire e realizzare il *principio di solidarietà*⁵⁶, nella logica della “circularità”, mettendo in connessione le due dimensioni della *solidarietà c.d. pubblica* o “*paterna*” (operante su un piano verticale), con la *solidarietà c.d. doverosa* o “*fraterna*” (operante su un piano orizzontale), in una sorta di “dare e avere” reciproco, nel quale le varie dimensioni della solidarietà si combinano e producono un “valore aggiunto” positivo per tutti⁵⁷.

La proposta presenta una finalità di solidarietà, da intendersi, però, nel senso più ampio indicato da una lettura dell’art. 2 in combinato disposto con l’art. 3, 2° comma, Cost., laddove scopo del principio di solidarietà “è (anche) quello di consentire e favorire l’integrazione sociale, specie all’interno di società differenziate, pluraliste e frammentate”: una concezione della solidarietà che va, dunque, “oltre l’ambito della doverosità (giuridica)”, come “espressione libera e non normativamente imposta della socialità umana” e che comporta un’estensione concettuale del principio a tutto quell’insieme di comportamenti altruistici e disinteressati che ogni soggetto pone in essere per la realizzazione del bene comune, “al di fuori di obblighi posti dall’ordinamento normativo e perciò in forza del vincolo di doverosità”⁵⁸.

La visione solidarista nella quale si inserisce una siffatta misura potrebbe peraltro risultare rafforzata se riguardata anche nell’ottica dell’attuale crisi economica, con la conseguente scarsità di risorse pubbliche disponibili, in quanto la proposta potrebbe essere funzionale proprio a garantire livelli di *welfare* adeguati, senza dover totalmente abbandonare accessi a carattere universalistico in favore di accessi di tipo selettivo. Si

tributo *La sostenibilità del welfare al tempo della crisi. Una proposta*, che si muove nella prospettiva della realizzazione di “un’eguaglianza dei diritti ma anche della solidarietà”. Cfr. in proposito, in questo numero della Rivista, il contributo di E. LONGO, *Le relazioni come fattore costitutivo dei diritti sociali*, che tenta di rispondere a quella che definisce la “provocazione” lanciata da Rossi, cercando di capire come rendere questi diritti “strumenti che possano servire a stabilizzare lo sviluppo dei sistemi di *welfare* e a rendere effettiva e meno oscillante la protezione sociale”.

⁵⁶ Sulle ragioni attuali per continuare a riflettere “sulla solidarietà come orizzonte degli ordinamenti democratici”, cfr., da ultimo, A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale della democrazia*, Milano 2012.

⁵⁷ Così ancora E. ROSSI, *Prestazioni sociali con “corrispettivo”? Considerazioni giuridico-costituzionalistiche sulla proposta di collegare l’erogazione di prestazioni sociali allo svolgimento di attività di utilità sociale*, cit., 118 s.

⁵⁸ Sul superamento di quella concezione tradizionale che riconduce il principio di solidarietà esclusivamente all’interno della dinamica solidarietà=doveri, cfr., per tutti, E. ROSSI, *Commento all’art. 2 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto ed M. Olivetti, Torino 2006, I, 56 ss. (da cui sono tratte le citazioni).

tratta di una linea di indagine apprezzabile, che non deve, però, rimettere in discussione la stessa esigibilità dei diritti fondamentali, trasformandoli in diritti condizionati finanziariamente e ... non solo, stante la necessità di individuare comunque soluzioni che consentano di “rinvenire risorse (non necessariamente di tipo economico) capaci di garantire la tenuta del sistema”⁵⁹.

Questo proprio oggi, peraltro, che è di attualità il problema del “costo” dei diritti sociali, che ha contrassegnato l’intero percorso di riconoscimento e garanzia di tali diritti. La proclamazione della loro inviolabilità si scontra, infatti, con le ragioni connesse ad un altro principio cardine dei sistemi costituzionali liberaldemocratici, che entra in gioco allorché si tratta di fare i conti con le risorse dello Stato, il *principio dell’equilibrio finanziario*, introdotto, grazie alla riforma costituzionale dell’art. 81, in termini ancora più rigidi, come *pareggio di bilancio*⁶⁰. È evidente – come a più riprese sottolineato dalla Corte costituzionale⁶¹ – che la pervasività del limite dell’equilibrio finanziario non può ritenersi idoneo a giustificare una qualsiasi limitazione dei diritti sociali⁶², né tanto meno può significare “la cedevolezza di un principio supremo, qual è quello proclamato dall’art. 3 della Costituzione, di fronte a pur giustificate esigenze di cassa dello Stato”⁶³. La Corte, infatti, pur riconoscendo

⁵⁹ Cfr. E. ROSSI, *Prestazioni sociali con “corrispettivo”? Considerazioni giuridico-costituzionalistiche sulla proposta di collegare l’erogazione di prestazioni sociali allo svolgimento di attività di utilità sociale*, cit., 111 s.

⁶⁰ Cfr. sul punto M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità* – Relazione al Convegno “Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012” – Corte costituzionale, Roma 22 novembre 2013; ID., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in Astrid Rassegna, n. 3/2013, 1 ss.; *Costituzione e pareggio di bilancio*, a cura di V. Lippolis, N. Lupo, G.M. Salerno e G. Scaccia – *Il Filangieri*, Quaderno 2011, Napoli 2012; nonché le Relazioni al 58° Convegno di Studi amministrativi, tenutosi a Varenna dal 20 al 22 settembre 2012, sul tema “Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità”.

⁶¹ Sul ruolo svolto in questi anni dalla Corte costituzionale attraverso una politica estensiva dei diritti sociali, cfr. S. M. CICONETTI, *Os direitos sociais na jurisprudência constitucional italiana*, in *Direitos Fundamentais & Justiça*, 2008, 93 ss.

⁶² Al riguardo, cfr., da ultimo, L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 2013, secondo cui il controllo della Corte sulla destinazione delle risorse deve essere agganciato ad un riferimento sicuro, quale quello costituito dalle *priorità costituzionali* – prima fra tutte la persona umana e la sua dignità – che comportano *destinazioni di fondi costituzionalmente doverose*, dal momento che vincolano a fini costituzionalmente imposti la legge: oltre a non contraddirli è tenuta a svolgerli e realizzarli.

⁶³ Questo è l’insegnamento di S.M. CICONETTI, *Dipendenti pubblici e principio di*

l'esigenza di rispetto degli equilibri di bilancio derivante dai vincoli posti in sede europea e l'indubbia gravità della crisi economico-finanziaria, “ha negato che questa possa integrare una sorta di ‘stato di eccezione’, tale da giustificare la sospensione e, tanto meno, la deroga delle regole costituzionali”: in altre parole, per affrontare la crisi il Parlamento “può utilizzare solo gli strumenti e i rimedi previsti dalla Costituzione”⁶⁴.

In quella che efficacemente è stata definita *l'età dei diritti che costano*, non si può dunque non prendere atto dei rischi che comporta la riduzione del dibattito sui diritti sociali e sul *Welfare* “ad una riflessione incentrata esclusivamente sulla sostenibilità (finanziaria e non) dei diritti medesimi”, senza accompagnare un tale ordine di preoccupazioni all'imprecindibilità del valore prioritario della persona umana, stante “le ineludibili esigenze di un libero e, in principio, incomprimibile sviluppo della persona (c.d. ‘universalità’ del godimento dei diritti)”⁶⁵.

5.1.1. La corrispettività nell'esercizio dei diritti sociali

È la stessa denominazione dei diritti sociali a richiamare “la dimensione della reciprocità” ed anche l'elemento caratterizzante la forma di Stato sociale è proprio l'assunzione dello Stato su di sé della “funzione equilibratrice e moderatrice delle disparità sociali”, nella logica del *do ut des*, attraverso il prelievo fiscale e la redistribuzione della ricchezza⁶⁶. Tuttavia, come riconosciuto dallo stesso Rossi, la tesi esposta non con-

eguaglianza: i possibili effetti a catena derivanti dalla sentenza n. 223 del 2012 della Corte costituzionale, in *Giur. It.* 2013, 773 ss., che giudica la decisione della Corte in commento “coraggiosa e di forte impatto sul piano sociale”, in quanto “rivendica il valore fondamentale del principio di eguaglianza anche in una situazione di grave crisi economico-finanziaria del Paese”.

⁶⁴ Cfr. la *Relazione* del Presidente della Corte costituzionale Franco Gallo alla *Riunione straordinaria* tenutasi al Palazzo della Consulta il 12 aprile 2013, nella quale si sottolinea che la crisi finanziaria e l'urgente necessità di mettere in ordine i conti pubblici hanno prodotto almeno tre importanti conseguenze: un più frequente ricorso ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, per meglio definire gli ambiti di autonomia degli enti territoriali; un significativo aumento delle impugnazioni da parte dello Stato di leggi regionali per violazione dell'art. 81 Cost.; ed, infine, un ampio ricorso alla decretazione d'urgenza proprio in materia di finanza pubblica.

⁶⁵ Così L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, a cura di E. Cavasino, G. Scala e G. Verde, cit., 103 s.

⁶⁶ Cfr. E. ROSSI, *Prestazioni sociali con “corrispettivo”? Considerazioni giuridico-costituzionalistiche sulla proposta di collegare l'erogazione di prestazioni sociali allo svolgimento di attività di utilità sociale*, cit., 103 ss.

cerne tutti i diritti sociali – perché ve ne sono alcuni che non tollerano l'apposizione di “condizioni” ma che vanno garantiti sempre e comunque nella loro “interezza” (come, ad es., il diritto alla salute) – ma può trovare realizzazione solo con riferimento ad alcuni specifici diritti (tra quelli sicuramente rientranti nell'ambito di quelli sociali). In primo luogo, quelli per i quali la prestazione corrispettiva possa favorire un miglior godimento dello stesso diritto che la prestazione pubblica intende garantire, sia insomma funzionale allo scopo, in una logica di coinvolgimento attivo e partecipe del soggetto destinatario dell'intervento. In secondo luogo, occorre pensare a prestazioni che non siano configurate dalla legge alla stregua di una condizione per usufruire del servizio nell'ipotesi in cui questo sia finalizzato alla garanzia di un “livello essenziale” del diritto: occorre, insomma, pensare ad una “condizione” che non tocchi il nucleo essenziale dei diritti fondamentali, e che si colleghi alla parte “non essenziale” del diritto, ovvero che riguardi diritti non fondamentali.

Seguendo la tesi prospettata, dovremmo dedurne che non si può, o non è più possibile, ragionare in termini di universalità dello Stato sociale, ma che esisterebbero alcuni diritti sociali condizionati, per lo meno per quanto riguarda la loro fruizione oltre il “livello essenziale” (che andrebbe comunque garantito): si potrebbe parlare di un'universalità “ridotta” rispetto ad un'universalità “ampia”, oppure di un *welfare* “a due velocità”.

Pur apprezzando lo sforzo ricostruttivo, è l'idea stessa di una prestazione corrispettiva⁶⁷ richiedibile – una sorta di “pagamento” della prestazione ricevuta, da realizzarsi mediante lo svolgimento di un'attività obbligatoria – a destare, in un'ottica autenticamente solidaristica, talune perplessità.

In primo luogo è da osservare, come pure paventato da Rossi, che la richiesta (*imposizione*) di un corrispettivo per la fruizione di taluni diritti sociali sembra inficiare la solidarietà, assunta nel suo significato più vero e nobile di altruistica e disinteressata “tensione” verso l'altro. Ed invero, la solidarietà o è spontanea o non è: pensare ad una solidarietà “imposta”, sia pure nei termini descritti, potrebbe significare “agganciarla” ad

⁶⁷ Al riguardo, nel contributo presente in questo numero della Rivista, A. IANNUZZI, *La garanzia dei diritti sociali fra ipotesi di «nuovi doveri» e richieste di assunzione di maggiori responsabilità individuali*, preferisce parlare di “controprestazione” (o, anche, di “controprestazione sociale”) in luogo di “corrispettivo”, in quanto il ricorso a tale termine “dovrebbe permettere di tradurre meglio, nella concretezza, il senso astratto della misura richiesta”.

un eventuale tornaconto personale, che finirebbe per snaturarne le sue reali intenzioni di beneficio verso la società, perdendo in questo modo quella connotazione altruista che la dovrebbero caratterizzare in maniera autentica. Il dovere di solidarietà – inteso come norma prescrittiva nei confronti di coloro che della stessa solidarietà risultino essere beneficiari – potrebbe perciò comportare un'afflizione genetica della stessa ipotesi oggetto di studio.

In secondo luogo, per quanto attiene alla natura giuridica del corrispettivo, suscita dubbi l'idea di una sua imposizione, sia pure limitatamente a taluni diritti sociali non essenziali, soprattutto se si ragiona sulle conseguenze del mancato adempimento: in quanto è evidente che si pongono problemi per coloro che non intendano assolutamente fornire contropartite (per i motivi più disparati, magari anche solo di autoemarginazione o protesta verso la società) qualora fosse necessario andare oltre i livelli essenziali, per i quali occorrerebbe, a questo punto, una definizione legislativa assolutamente stringente e fuori da ogni possibile equivoco.

Sulla base di questi assunti, l'idea di collegare l'erogazione di un servizio o di una prestazione ad un'eventuale contropartita sembrerebbe più percorribile se si impone alla collettività nella forma di una coscienza sociale ineludibile, alla quale, soprattutto in un momento di grave difficoltà finanziaria, nessun membro riesce a sottrarsi. Una norma insomma, che non si inquadra nell'ambito della sua giuridicità, ma della sua socialità.

Tutte le proposte che si intendono avanzare in questo contesto, quindi, dovrebbero essere costruite sulla scorta di una solidarietà che muove da un bisogno morale e non giuridico⁶⁸. Anche le iniziative pubbliche si dovrebbero orientare in questa direzione, per non incorrere nel rischio di essere percepite come vessatorie da coloro che vorrebbero affrancarsi dal bisogno senza, però, cadere nel rischio opposto di costruire una società che affidi le sue emergenze alla carità fluttuante di pochi soggetti sensibili al richiamo dei bisognosi.

È comunque già un risultato notevole – e qui sta il merito della tesi presentata da Emanuele Rossi – che ci si ritrovi a discutere di come agire

⁶⁸ Vedi sul punto A. IANNUZZI, *La garanzia dei diritti sociali fra ipotesi di «nuovi doveri» e richieste di assunzione di maggiori responsabilità individuali*, cit., che sostiene l'idea di configurare in modo variabile la natura giuridica della controprestazione, "graduandola diversamente e a seconda della fattispecie concreta, dall'onerosità alla volontarietà (nei casi e nei modi previsti dalla legge, ma se si vuole)".

per risparmiare ad ogni membro di questa società, potenzialmente esposto al rischio di trovarsi in una situazione di necessità, lo sconforto della solitudine e dell'abbandono e, non meno importante, è sottrarlo alla sensazione di costituire un peso per il resto della collettività. In qualsiasi forma si decida di procedere, è importante individuare un modo per cui i principi personalista e solidarista della nostra Costituzione si fondano per garantire comunque, a tutti gli attori coinvolti, la *pari dignità sociale* ed il *pieno sviluppo della persona umana*, nonché la sua *effettiva partecipazione* alla vita comunitaria, al fine di favorirne la *promozione sociale*⁶⁹.

In definitiva, l'idea prospettata di un Welfare a "prestazioni corrispettive" appare interessante se collegata all'elemento della *volontarietà* nel senso che l'erogazione del diritto sociale non è necessariamente condizionata alla pretesa di un corrispettivo, ma l'ordinamento offre al soggetto l'opportunità di contribuire positivamente allo sviluppo della solidarietà sociale. Non si tratterebbe di un riconoscimento dell'esistente (il volontariato), ma di una puntuale previsione normativa che miri ad indicare le concrete modalità di volontario "adempimento" di un corrispettivo. In questo senso, la previsione della *possibilità* di un corrispettivo – sempre riferito a prestazioni non essenziali per il soggetto, a misure additive volte ad accrescerne la tutela sociale – potrebbe essere intesa come un "riscatto sociale", un'occasione di affrancamento dal bisogno e dalla logica meramente assistenziale, in favore di una valorizzazione della dignità della persona. La persona, per meglio dire, potrebbe beneficiare della possibilità di contribuire in altro modo e di ricambiare la prestazione sociale per non sentirsi un "peso sociale" o, peggio, un "costo sociale"⁷⁰.

⁶⁹ Sulla possibilità di enucleare – dalla lettura combinata di alcuni tra i principi fondamentali del nostro ordinamento (di eguaglianza sostanziale, personalista, democratico, pluralista e di partecipazione) – il valore costituzionale della *promozione sociale*, cfr., da ultimo, Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna 2013, spec. 337 ss., secondo cui ragionare in termini di Stato sociale di diritto significa accedere ad una prospettiva che, "in nome della promozione sociale, coniuga gli istituti tradizionali della visione liberale con gli innovativi strumenti di riequilibrio e di giustizia ispirati al pensiero socialdemocratico" (397).

⁷⁰ Nel senso della proposta presentata da Emanuele Rossi, si potrebbe prevedere una sorta di *rete di agenzie di collocamento del benessere*, nelle quali chiunque può mettere a disposizione la propria ricchezza, intesa in termini di tempo disponibile, capacità professionale, etc. Allo Stato verrebbe affidato il compito di gestire la rete di agenzie e l'organizzazione amministrativa per l'erogazione efficiente delle risorse raccolte. In via normativa, i pubblici poteri potrebbero valutare di prevedere che, per determinate prestazioni di intervento sociale, il beneficiario sia "incentivato" a corrispondere un controvalore da investire nei settori di maggior bisogno.

In questa prospettiva, e proprio in forza dell’inscindibile rapporto esistente tra *solidarietà* e *dignità*, indubbiamente la previsione di un corrispettivo potrebbe esaltare, quindi, il principio della dignità umana, ric collegandosi strettamente con l’esigenza di rafforzare la tutela dei soggetti deboli e della loro dignità⁷¹: la *dignità dell’uomo* rappresenta, infatti, “un limite di significato assoluto ed intangibile, tale cioè da non tollerare comunque neanche parziali compromissioni od alterazioni”⁷² e va intesa “come un diritto e al tempo stesso come un dovere per tutti e per ciascuno”⁷³.

6. Considerazioni conclusive

Nell’ottica di una *cultura solidale* occorre, infatti, affrontare prioritariamente e risolvere quella “nuova emergenza”, che assume un ruolo centrale nelle prospettive di riscrittura del nuovo *Welfare*, rappresentata dal problema della *esclusione sociale*, intesa come negazione di fatto di tutti i diritti riconosciuti. Il che richiama l’attenzione sul diritto non solo a prestazioni specifiche, “ma a vivere in modo complessivamente corrispondente all’obiettivo della dignità umana”⁷⁴, a dare valore alla persona umana, ad ogni singola persona, riconoscendo in capo ad ognuna di esse “un diritto a condizioni minime di esistenza”⁷⁵, che – anche sulla scorta di significative esperienze straniere⁷⁶ – non dovrebbe risultare difficile rico-

⁷¹ V. sul punto M. RUOTOLO, *Appunti sulla dignità umana*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, IV, Napoli 2011, 3123 ss. e, più di recente, ID., *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Napoli 2012, 121 ss.

⁷² P. GROSSI, *La dignità nella Costituzione italiana*, in *La tutela della dignità dell’uomo*, a cura di E. Ceccherini, Napoli 2008, 81.

⁷³ G.M. FLICK, *Dignità umana e tutela dei soggetti deboli: una riflessione problematica*, in *La tutela della dignità dell’uomo*, a cura di E. Ceccherini, cit., 56, che fa riferimento ai doveri richiamati dall’art. 2 della nostra Costituzione e dall’art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (su cui v. *infra*).

⁷⁴ A. D’ALOIA, *Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, a cura di A. D’Aloia, Milano 2003, XXIV.

⁷⁵ La necessità che finalmente anche in Italia siano previsti “istituti, procedure e risorse che siano in grado di fare uscire il tema dello *ius existantiae* da una situazione di perenne sperimentazione e di conformarlo quale diritto esigibile” è sottolineata da E. VIVALDI, A. GUALDANI, *Il minimo vitale tra tentativi di attuazione e prospettive future*, cit.

⁷⁶ Il riferimento è alla praticabilità di azioni positive per i poveri cui allude A. D’ALOIA, *Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, cit., p. XXIV, richiamando l’esperienza della Costituzione svizzera del 2000, che

struire nell'ambito del nostro quadro costituzionale (sulla base del combinato disposto della previsione sull'“adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale” di cui all'art. 2 e di quella sulla “pari dignità sociale” di cui all'art. 3), e che si traduce nel diritto a fruire di *condizioni minime per un'esistenza libera e soprattutto dignitosa*⁷⁷.

Questo nella consapevolezza, come ebbe ad affermare sin dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso la Corte costituzionale, che tra i compiti cui lo Stato non può in nessun caso abdicare vi è proprio quello di “contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana”⁷⁸.

In questo senso, il riconoscimento della corrispettività dei diritti sociali in virtù della loro “socialità” può costituire, per usare le parole di Vecchiato, “la condizione necessaria perché ogni persona possa rivendicare il diritto alla libertà dalla dipendenza assistenziale, dall'aiuto che non riconosce *dignità e capacità*”, perché “il *welfare* non diventi il contrario di se stesso: costo e non investimento per generare bene comune”⁷⁹.

La crisi economica non può costituire una giustificazione per sottrarsi all'impegno nella realizzazione di un rinnovato Stato sociale e nella lotta contro la povertà, un destino che può riguardare tutti ed ognuno,

all'art. 12 parla di un “diritto all'aiuto in situazioni di bisogno. Chi è nel bisogno e non è in grado di provvedere a sé stesso ha diritto d'essere assistito e di ricevere i mezzi indispensabili per un'esistenza dignitosa” (su cui cfr. S. GEROTTO, *Il diritto a condizioni minime di esistenza nella Costituzione svizzera*, in *Dir. Pubbl. comp. Europ.* 2001, I, 76 ss.). Per D'Aloia un siffatto “diritto a togliersi la fame” potrebbe trovare realizzazione attraverso le proposte di sperimentazione di meccanismi di tipo “redistributivo-assistenziale”, quale quello del c.d. reddito minimo o reddito di cittadinanza, che oggi trovano fondamento anche nell'art. 34, 3° comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (“Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'assistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti ...”).

⁷⁷ Cfr. F. MODUGNO, *I diritti del consumatore: una nuova “generazione” di diritti?*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, III, Napoli 2008, 1392 (corsivi nostri), per il quale ci troviamo in presenza di un c.d. *nuovo diritto*, comunque riferibile al *principio supremo della libertà-dignità* della persona umana, secondo la definizione a suo tempo elaborata dallo stesso F. MODUGNO, *I “nuovi” diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino 1995, 2.

⁷⁸ Cfr. la sentenza 25 febbraio 1988, n. 217, successivamente richiamata anche dalla sentenza 7 aprile 1988, n. 404.

⁷⁹ T. VECCHIATO, *Verso un welfare generativo, da costo a investimento*, in *www.fondazionezancan.it*.

ma che non può rappresentare una condanna senza appello: bisogna saper fare "comunità di destino" con responsabilità, rigenerando un sistema di solidarietà in profonda crisi di fiducia.

Siamo sulla buona strada, quella tratteggiata dal Rapporto 2012 sulla lotta alla povertà realizzato dalla Fondazione "Emanuela Zancan", ma il percorso da compiere è ancora lungo e purtroppo l'attesa della povera gente – per utilizzare le parole di Giorgio La Pira⁸⁰ – chissà per quanto tempo si dovrà ancora protrarre!

⁸⁰ G. LA PIRA, *L'attesa della povera gente*, Firenze 1951.

