

DIRITTO E SOCIETÀ

*Rivista trimestrale fondata nel 1973  
da Giovanni Cassandro, Vezio Crisafulli e Aldo M. Sandulli*

III serie - 1/2014

**Comitato di direzione**

Maria Alessandra Sandulli

*Direttore responsabile*

Beniamino Caravita di Toritto

Antonio D'Atena

Massimo Luciani

Franco Modugno

Giuseppe Morbidelli

Marco Ruotolo

Federico Sorrentino

**Comitato scientifico**

Marino Breganze

Giuseppe Caia

Piero Alberto Capotosti

Paolo Carnevale

Marta Cartabia

Giuseppe de Vergottini

Pietro Giuseppe Grasso

Guido Greco

Natalino Irti

Anne-Marie Le Pourhiet

Stelio Mangiameli

Leopoldo Mazzaroli

Manlio Mazziotti

Fabio Merusi

Jorge Miranda

Giovanni Sartori

Dian Schefold

Franco Gaetano Scoca

Gaetano Silvestri

Aldo Travi

**Redazione**

Francesco Crisafulli

Daniele Chinni

Tatiana Guarnier

## SOMMARIO 1/2014

### **saggi**

- Emanuele Rossi, *La sostenibilità del welfare al tempo della crisi. Una proposta* 1
- Carlo Colapietro, *Alla ricerca di un Welfare state "sostenibile": il Welfare "generativo"* 19
- Antonio Iannuzzi, *La garanzia dei diritti sociali fra ipotesi di «nuovi doveri» e richieste di assunzione di maggiori responsabilità individuali. Riflessioni sul Welfare generativo e sulla comunicazione dei costi delle prestazioni sanitarie* 47
- Erik Longo, *Le relazioni come fattore costitutivo dei diritti sociali* 71

### **osservatorio**

- Elena Innocenti, *Recenti indicazioni dall'Europa per una modernizzazione dei sistemi di welfare nazionali* 103
- Elena Vivaldi, Annalisa Gualdani, *Il minimo vitale tra tentativi di attuazione e prospettive future* 115

### **attualità**

- Tiziano Vecchiato, *Verso nuovi diritti e doveri sociali: la sfida del welfare generativo* 153

Finito di stampare nel mese di aprile 2014  
da *La Buona Stampa* – Napoli

*Emanuele Rossi*

LA SOSTENIBILITÀ DEL WELFARE  
AL TEMPO DELLA CRISI.  
UNA PROPOSTA

SOMMARIO. 1. Premessa. – 2. Diritti e loro contenuti. – 3. L’ampliamento del contenuto dei diritti (in specie, di quelli sociali) nel corso del tempo. – 4. Le conseguenze della crisi economica ed una proposta tesa a favorire la sostenibilità del welfare futuro. – 5. Una prestazione da inquadrare nella categoria dell’onere. – 6. Un confronto con la “condizionalità” prevista dalla normativa in materia di diritto del lavoro e con l’esperienza dei “lavori socialmente utili”. – 7. Per un’eguaglianza dei diritti ma anche della solidarietà.

1. *Premessa*

Che la sostenibilità dei sistemi di welfare sia problema di estrema attualità, in Italia come nei principali Paesi occidentali, è di tutta evidenza, e numerosi sono i lavori di carattere scientifico che si interrogano sulla sorte dei diritti – specie di quelli sociali – al tempo della crisi<sup>1</sup>. Come tutti ben sanno, questo problema è conseguenza diretta di due fenomeni distinti ma convergenti quanto a risultato complessivo: da un lato, l’espansione dei contenuti dei diritti (più che dei diritti astrattamente considerati); dall’altro, la riduzione delle risorse economiche disponibili in capo

<sup>1</sup> V., ad es., G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli 2012; S. GAMBINO, W. NOCITO, *Governance europea dell’economia, crisi degli Stati e diritti fondamentali: notazioni costituzionali*, in *La cittadinanza europea*, 2012, fasc. 2; I. CIOLLI, *I diritti sociali*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli 2012, 83 ss., G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna 2012; A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in [http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Spadaro\\_0.pdf](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Spadaro_0.pdf), 2011. Da ultimo, C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali, Relazione al XXVIII Convegno dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, in *Rivista A.I.C.*, n. 4/2013, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

alle amministrazioni pubbliche. Proverò a specificare meglio queste due con-cause per indicare, successivamente, una tra le possibili soluzioni al problema.

## 2. *Diritti e loro contenuti*

Occorre partire da una considerazione scontata ma nondimeno necessaria: ogni diritto (o, meglio ogni enunciazione verbale tesa a esprimere un diritto) è soltanto un “nome” (ovvero, appunto, un’enunciazione verbale), i cui contenuti non sono dati “in natura”, ma sono determinati da una serie di fattori, alcuni “permanenti” ed altri cangianti e transeunti, in relazione al momento storico, alla situazione territoriale, all’evoluzione culturale e ad altri fattori ancora.

Tale natura necessariamente “mobile” del contenuto proprio di ciascun diritto trova conferma nell’esistenza di una doppia dimensione (“verticale” e “orizzontale”) propria di ciascun diritto riconosciuto: se la dimensione verticale sta ad indicare la spettanza del diritto a determinate categorie di soggetti (ad es. “il diritto di voto è garantito ad ogni cittadino”), la dimensione orizzontale vale a misurare la dimensione “interna” a ciascun diritto, ovvero quale contenuto ritenuto proprio di quel diritto può e deve essere riconosciuto e garantito (ovvero, per dirla in altri termini, quali prestazioni collegate al diritto debbono o possono essere assicurate). In tal senso, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha da sempre ritenuto la sussistenza di un “nucleo irriducibile” proprio di ciascun diritto cui corrisponde un contenuto “ulteriore”: se per quanto riguarda il primo la discrezionalità del legislatore (o dell’azione amministrativa) va considerata fortemente limitata (potremmo dire: limitata al *quomodo* della tutela, non all’*an*), per ciò che esorbita dal nucleo essenziale – al contrario – la discrezionalità ha margini di azione più estesi.

A conferma di quanto detto può richiamarsi anche la previsione costituzionale contenuta nell’art. 117, comma 2, lett. *m*) della Costituzione, che presuppone l’esistenza di un livello essenziale delle prestazioni cui evidentemente corrisponde un livello non essenziale (o perlomeno “meno essenziale”) relativamente alla tutela dei diritti civili e sociali. Tale previsione – come affermato dalla Corte costituzionale – è finalizzata a dotare lo Stato di un “un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di auto-

nomia regionale e locale decisamente accresciuto” (così, ad esempio, sentenza n. 10/2010). Tale strumento, in coerenza con la *ratio* che lo ispira (“espressiva anche dello stretto legame esistente tra tale parametro ed i principi di cui agli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.”), “può rappresentare la base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, al fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell’interesse ritenuto meritevole di tutela” (*idem*).

Sebbene siano note le differenze logiche e concettuali tra le nozioni di “nucleo essenziale” del diritto e di “livelli essenziali delle prestazioni”<sup>2</sup>), è tuttavia evidente come forti siano le connessioni e le possibili interferenze, in particolare con riguardo alla comune concezione per cui il riconoscimento di un diritto non ne determina automaticamente l’ambito della tutela e, quindi, il relativo contenuto.

Il senso della ricostruzione appena proposta risulta confermato dalla prospettiva dell’attuazione del c.d. federalismo fiscale e della connessa necessaria determinazione dei fabbisogni standard. Come noto, infatti, in base alla l. delega 5 maggio 2009 n. 42, le funzioni di spesa sono distinte in base al loro grado di necessità: si parla quindi di funzioni *essenziali o non essenziali* per le Regioni, e di funzioni *fondamentali o non fondamentali* per gli enti locali. Nel caso delle Regioni sono ritenute essenziali le funzioni elencate nella Costituzione all’art. 117 c. 2 lett. *m*), vale a dire i «livelli essenziali di prestazione» (LEP): tra questi vengono indicati la sanità, l’assistenza, l’istruzione (cui la legge delega affianca anche il trasporto pubblico locale, per il quale si prevedono regole di finanziamento analoghe). Nel caso degli enti locali l’individuazione delle funzioni fondamentali non è invece strettamente legata all’esistenza dei LEP, ma corrisponde ad un elenco di voci di spesa, già abbozzato nella legge delega, per i servizi locali che potremmo definire irrinunciabili, ossia quelli che qualificano in modo preciso l’attività dei governi locali.

La legge stabilisce inoltre che soltanto la spesa regionale *essenziale e*

<sup>2</sup> Secondo A. GUAZZAROTTI, *Diritti fondamentali e Regioni: il nuovo Titolo V alla prova della giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Il diritto costituzionale come regole e limite al potere. Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. III, Napoli 2009, 1038, diverso sarebbe l’obiettivo tra la disposizione costituzionale (che avrebbe di mira il principio di eguaglianza all’interno dell’ordinamento nazionale) e la tutela del nucleo essenziale dei diritti, che invece avrebbe come obiettivo il contenuto costituzionale dei diritti stessi, sebbene lo stesso A. ammetta che “livelli essenziali delle prestazioni e livelli essenziali dei diritti costituzionali sono più intrecciati di quanto non appaia”.

quella locale *fondamentale* saranno finanziate integralmente: previsione che evidenzia chiaramente la diversa prospettiva in ordine all'esigibilità dei diritti in questione.

In sostanza, dunque, e per concludere su questa parte, può dirsi che il livello di garanzia dei diritti spettante a ciascuna persona deve definirsi in forza di un criterio che combini la dimensione "verticale" (*quale diritto* le sia riconosciuto) con quella "orizzontale" (*quanto di quel diritto* ad essa spetti): per quanto detto, può infatti verificarsi l'ipotesi sia di un diritto riconosciuto ad alcune categorie di soggetti e non ad altre, come di un diritto che – pur garantito a più categorie – si sostanzia in prestazioni che possono essere diversificate da categoria a categoria (come avviene ad esempio tra cittadini e non cittadini in relazione al diritto alla salute).

### 3. *L'ampliamento del contenuto dei diritti (in specie, di quelli sociali) nel corso del tempo*

L'evoluzione dei diritti nel corso degli ultimi decenni non è andata tanto nella direzione – almeno nei Paesi occidentali – che si è detta "verticale", quanto soprattutto nell'altra: i contenuti dei diritti sono venuti infatti progressivamente arricchendosi, specie per quanto attiene ai diritti sociali ed al loro contenuto (ritenuto) essenziale. Ciò è avvenuto a seguito e come conseguenza di numerosi fattori, tra i quali – ad esempio – il progresso delle conoscenze specie in ambito scientifico e tecnologico; un generale incremento della qualità della vita e delle esigenze ad essa correlate; un innalzamento dell'aspettativa di vita; e così via, con ripercussioni evidenti nell'opera di delimitazione degli ambiti e relativi confini propri di ciascun diritto. Così da poter dire che l'avvento della "società postmoderna" ha comportato l'affermarsi di bisogni post-materialistici rispetto a quelli materialistici propri dell'epoca precedente la terza rivoluzione industriale<sup>3</sup>.

Si consideri, come esempio emblematico, il "diritto alla salute" sancito dall'art. 32 Cost. Da un lato, sono note le tensioni che l'ambito cui tale diritto si riferisce ha subito, fino a trasformarne i connotati essenziali sia con riguardo alla scienza medica come anche alla coscienza sociale: abbandonata la risalente convinzione che faceva coincidere la salute con

<sup>3</sup> Il riferimento è a R. INGLEHART, *La società postmoderna. Mutamento, ideologie e valori in 43 paesi*, Roma 1998.

lo stato di assenza di malattia e ne limitava, pertanto, la tutela quasi esclusivamente ad interventi di tipo curativo/riparativo, si è affermata l'idea che tale nozione si riferisca ad una condizione non soltanto statica dell'individuo, ma anche dinamica e relazionale<sup>4</sup>. Una nozione di salute, quindi, non più coincidente con quella di integrità fisica da preservare, bensì capace di esprimere uno stato complessivo dell'individuo, che "non richiede soltanto interventi di cura, ma anche interventi di tessitura di una trama relazionale e affettiva, senza la quale non vi è autentica salute"<sup>5</sup>.

Peraltro, l'affermarsi di una nozione di salute ad ampio raggio, conseguente alla crescente consapevolezza sociale che la garanzia di tale diritto mira a rimuovere uno dei principali ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana<sup>6</sup>, emerge anche dalla definizione accolta dall'ONU in sede di costituzione dell'Organizzazione mondiale della sanità: per essa, come noto, la salute rappresenta "uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non consiste soltanto in un'assenza di malattia. Il possesso del migliore stato che è capace di raggiungere costituisce uno dei diritti fondamentali di ogni essere umano".

Anche in altre fonti internazionali il diritto alla salute trova un'ampia estensione, quale diritto di ogni individuo "a godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale che sia in grado di conseguire" (art. 12 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali), ulteriormente specificato ed ampliato "come stato di benessere fisico, sociale e mentale e non solo come assenza di malattia e di infermità" (Art. 1 della dichiarazione internazionale di Alma Ata del settembre 1978). E anche nell'ambito della Carta sociale europea, gli Stati contraenti riconoscono ad ogni persona il diritto di usufruire di tutte le misure che le consentano di godere del miglior stato di salute ottenibile. Tutto ciò ha prodotto "un notevole arricchimento del contenuto del principio della tutela costituzionale della salute, ampliandone potentemente le potenzialità e possibilità di azione"<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> R. ROMBOLI, *Persone fisiche*, in *Commentario del Codice civile Scialoja-Branca*, Bologna-Roma 1988, 234 ss.

<sup>5</sup> M. LUCIANI, *Brevi note sul diritto alla salute*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Il diritto alla salute alle soglie del terzo millennio. Profili di ordine etico, giuridico ed economico*, Torino 2003, 68.

<sup>6</sup> B. PEZZINI, *Il diritto alla salute: profili costituzionali*, in *Diritto e società*, 1983, 21 ss.

<sup>7</sup> A. SIMONCINI, E. LONGO, *Commento all'art. 32 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, vol. I, 661.

Un altro esempio che possiamo richiamare è quello che riguarda il concetto di (ed il relativo diritto alla) assistenza sociale, sia in ambito euro-unitario che in quello nazionale interno.

Con riguardo al primo si può da un lato richiamare l'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in forza del quale «l'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali» e garantendo tale diritto anche ad ogni persona che risieda o di sposti legalmente all'interno dell'Unione. Per ciò che interessa in questa sede, il terzo comma cerca di fornire una definizione di cosa si intende per assistenza sociale, o perlomeno di quale sia la sua finalità complessiva: «garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti». È evidente la flessibilità della nozione di «esistenza dignitosa», ma anche la sua forza espansiva in relazione alle condizioni economico-sociali di un contesto europeo comunque in progressiva crescita (al netto delle fasi di crisi, ovviamente).

A ciò si aggiungano le politiche europee di «coesione sociale», avviate sul finire degli anni Ottanta, cui si accompagna la rilevante crescita dei c.d. fondi strutturali, mediante i quali gli Stati e gli enti territoriali sono stati indotti a realizzare tecniche di programmazione di tipo unitario e strategico<sup>8</sup>.

Oltre l'ambito dell'Unione europea, va segnalato come – in forza della giurisprudenza costituzionale che ha utilizzato fonti di rango internazionale ad integrazione del parametro dell'art. 117, comma 1, Cost. – numerosi atti internazionali abbiano acquisito forza di norma interna: e tra questi numerosi sono gli accordi internazionali che l'Italia ha sottoscritto e che riguardano la materia dell'assistenza sociale<sup>9</sup>.

In relazione invece all'ambito nazionale, occorre ricordare che la l. n. 328/2000 ha iniziato un processo che si è andato sviluppando mediante gli atti applicativi, individuando i servizi sociali come «interventi per garantire la qualità della vita», in linea di continuità con l'evoluzione che già si era registrata nella legislazione regionale precedente. Proprio il riferimento alla qualità della vita ha indotto a espandere in misura pressoché illimitata l'ambito di intervento connesso all'assistenza sociale, in

<sup>8</sup> P. CARROZZA, *Riforme istituzionali e sistemi di welfare*, in M. CAMPEDELLI, P. CARROZZA, L. PEPINO (a cura di), *Diritto di welfare*, Bologna 2010, 226 ss.

<sup>9</sup> Si pensi, per indicarne soltanto alcuni, alla Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità, siglata a New York nel dicembre 2006, nonché alle Convenzioni OIL in materia: cfr. sul punto F. PIZZOLATO, *La Corte costituzionale e le tutela sovranazionali di fronte alla mancata attuazione dei LIVEAS*, in G. COSTA (a cura di), *Diritti in costruzione*, Milano-Torino 2012, 45 ss.

uno con l'evoluzione sociale di tale concetto e di quelli connessi di «benessere» e di «libertà dal bisogno».

Bastino questi due esempi ad indicare un fenomeno facilmente generalizzabile ad altri diritti (si pensi all'istruzione, al lavoro, alla tutela nel caso di disoccupazione, all'abitazione, alla protezione dell'infanzia, e così via): sebbene il *nomen* sia rimasto lo stesso nel tempo, il contenuto si è dilatato nel corso degli anni, ed i servizi che ad essi si riconnettono costituiscono un patrimonio del welfare rispetto al quale non è possibile arretrare, pena la percezione di una mancata garanzia dello stesso diritto.

#### 4. *Le conseguenze della crisi economica ed una proposta tesa a favorire la sostenibilità del welfare futuro*

A tale ampliamento, che ha prodotto pertanto una crescente attesa (se non un vero e proprio “affidamento”) delle persone in ordine ai diritti da vedersi garantiti, fanno riscontro la crisi economica in atto da qualche anno a questa parte e la connessa scarsità di risorse pubbliche disponibili (o perlomeno di minori risorse economiche rispetto alle esigenze).

Come ha recentemente affermato Diletta Tega, “l'irrompere e, soprattutto, il perdurare della crisi economica e della recessione pone di fronte, ancora una volta, a quella domanda che, da sempre, ha accompagnato il difficile affermarsi dei diritti sociali sia all'interno che all'esterno dei confini nazionali, e cioè quanto le politiche finanziarie e le strategie di dumping sociale (volte a eludere i vincoli sociali nazionali) influiscano sul godimento di questi diritti”<sup>10</sup>.

La stessa Corte costituzionale ha, al riguardo, posto in correlazione la garanzia dei diritti – e delle relative prestazioni – con le limitate risorse economiche: nella sent. n. 248/2011 si legge infatti che “l'esigenza di assicurare la universalità e la completezza del sistema assistenziale nel nostro Paese si è scontrata, e si scontra ancora attualmente, con la limita-

<sup>10</sup> D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/09/TegaDEF.pdf>. Anche secondo C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., “i “tagli” si sono tradotti prima di tutto nella contrazione delle prestazioni relative ai diritti sociali: del resto, è noto che istruzione (insieme a cultura e ricerca), salute, assistenza e previdenza identificano gli ambiti che per primi subiscono decurtazioni nelle assegnazioni delle risorse, anche qualora non si profilino situazioni di emergenza così gravi come quella in corso”.

tezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario”. Affermazione dalla quale emerge, come è stato rilevato, come “lo *scontro* avviene *direttamente* tra l’esigenza dei diritti di trovare pieno invero e il dato di mero fatto, la limitatezza delle risorse finanziarie”<sup>11</sup>: configurazione che pone difficili prospettive di soluzione, e che pertanto richiede di ricercare vie d’uscita che non si risolvano nel mero prevalere dell’una o dell’altra situazione. E ciò in quanto la limitatezza delle risorse disponibili, in assenza di soluzioni “terze”, impone la necessità di operare delle scelte nella destinazione dei mezzi economici: ed in tale prospettiva “gli ultimi (ossia i cittadini appartenenti alle fasce sociali più deboli) – e specialmente gli ultimi arrivati: gli extra-comunitari e/o gli apolidi – spesso finiscono con l’essere esclusi dal beneficio dei diritti, sociali o meno che siano”, con la prospettiva ultima “che i poveri diventino più poveri e i ricchi più ricchi”<sup>12</sup>.

In verità la via della riduzione delle risorse economiche a vantaggio del welfare non sembra essere l’unica astrattamente possibile, giacché si potrebbe anche immaginare – sebbene tale prospettiva risulti allo stato del tutto teorica e praticamente impraticabile – un aumento del gettito fiscale al fine di aumentare le risorse pubbliche disponibili. Sul piano economico tale prospettiva è tuttavia ritenuta impraticabile sulla base della teoria espressa con la celebre curva di Laffer, secondo la quale l’aumento della pressione fiscale oltre certi limiti risulta controproducente sia al fine dello sviluppo economico come anche per la stessa finanza pubblica, in quanto produce una diminuzione delle entrate. Tale teoria, che è stata alla base della politica economica del Presidente Reagan negli anni Ottanta del secolo scorso, è in verità contestata da molti economisti, e comunque dovrebbe essere valutata in relazione a quali tipi di imposte essa sia applicata (è evidente che vi possono essere conseguenze assai diverse tra le imposte riguardanti l’acquisto di beni di prima necessità e imposte che agiscano sulle successioni *mortis causa*, ad esempio): nondimeno essa viene spesso richiamata, nel dibattito pubblico, ad indicare la non praticabilità di un aumento della fiscalità per aumentare le risorse pubbliche.

Alle ragioni di tipo economico fanno riscontro considerazioni *lato sensu* politiche, essendo quello della riduzione del carico fiscale su citta-

<sup>11</sup> C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit.

<sup>12</sup> A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi*, cit.

dini ed imprese uno degli obiettivi su cui non sembrano esserci, nel dibattito politico in corso, divergenze di vedute: e ciò soprattutto per l'opinione complessivamente negativa che accompagna l'utilizzo delle risorse pubbliche, specie nel nostro Paese, ritenuto fortemente condizionato da sprechi se non anche da attività illegali. Si che nessuno sembra contrastare più l'idea che la spesa pubblica debba essere tagliata il più possibile: salvo poi reagire in ogni circostanza in cui detti tagli colpiscono il livello dei servizi resi da parte dell'amministrazione pubblica.

Nondimeno, la prospettiva del taglio della spesa pubblica potrebbe essere perseguita con un criterio che tenda a salvaguardare quegli ambiti nei quali è in gioco un diritto fondamentale della persona, per concentrarla su altri ambiti meno "sensibili" (vi è al riguardo chi ha proposto di spostare l'attenzione sulle spese per armamenti, sulla realizzazione di fastosi eventi, sulle missioni internazionali, e così via<sup>13</sup>): tendenza che merita senz'altro di essere assecondata, ma dalla quale tuttavia – al di là dell'effettiva perseguibilità politica – non deriva automaticamente un'esclusione della necessità di un ripensamento delle modalità di organizzazione e gestione dei sistemi di welfare<sup>14</sup>.

Ed in effetti, da più parti emergono tendenze che vanno nella direzione di una diminuzione delle risorse disponibili per il welfare, come dimostrano anche recenti interventi sul piano delle politiche economiche dell'Unione europea, con conseguenze dirette sulla normativa interna.

L'adozione a livello euro-unitario del Fiscal compact, che ha avuto come primo esito costituzionale in Italia la riforma dell'art. 81 della Costituzione (operata con la legge costituzionale n. 1/2012), sembra capace di condizionare fortemente il mantenimento (per non parlare dello sviluppo) dello Stato sociale come lo abbiamo conosciuto. Il condizionamento sancito dal novellato art. 81, nel rimettere alla legge l'individuazione delle modalità mediante le quali "assicurare il finanziamento da parte degli altri livelli di governo dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali", può infatti produrre l'effetto di negare "la stessa esigibilità dei diritti fondamentali, trasformandoli in 'diritti finanziariamente condizionati' e scaricando sui giudici di ultima istanza (Corte costituzionale, Corte di cassazione, Corte

<sup>13</sup> G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, cit., 149.

<sup>14</sup> In altra prospettiva, ma con il medesimo intento di rendere sostenibili i sistemi di welfare, v. le ipotesi avanzate da P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Welfare pubblico e solidarietà familiare: una relazione da riformare*, in AA.VV., *Doveri di solidarietà e prestazioni di pubblica assistenza*, Napoli 2013, 73 ss.

di giustizia UE) la decisione sul bilanciamento tra sostenibilità finanziaria ed effettività del godimento del diritto sociale”<sup>15</sup>.

In tale contesto complessivo, oltre ad operare – sul piano culturale e su quello politico – affinché la prospettiva indicata non si realizzi (e quindi per garantire comunque le risorse necessarie a garantire i diritti sociali), è tuttavia necessario individuare soluzioni che consentano di reinvestire risorse (non necessariamente di tipo economico) capaci di garantire la tenuta del sistema, al contempo dando ragione a chi da tempo sostiene che la spesa sociale non può essere considerata una spesa improduttiva ma – al contrario – deve essere valorizzata in termini di investimento, capace come tale di liberare e sostenere altre risorse. Come opportunamente rileva ad esempio l’economista Stefano Zamagni, “in società caratterizzate da una sostenuta dinamica evolutiva per ciò che riguarda l’emergere di nuovi bisogni, nelle quali il meccanismo delle aspettative soggettive spinge sempre più verso l’alto gli standard qualitativi, e nelle quali le situazioni di transizione (da un luogo all’altro; da una condizione lavorativa all’altra; dal lavoro alla formazione e poi di nuovo al lavoro) sono diventate la norma, una strategia basata sul solo contenimento dei costi e sulla razionalizzazione della spesa sarebbe votata al sicuro insuccesso. In altri termini, se si pensa di far dipendere il soddisfacimento dei bisogni di welfare dei cittadini di una società che progredisce dalle risorse che l’ente pubblico riesce a mettere in campo con la tassazione – sia pure fortemente progressiva – l’esito finale non potrà che essere l’abbandono dell’universalismo in favore di programmi di tipo selettivistico”<sup>16</sup>.

Alla luce di tali considerazioni, occorre dunque individuare soluzioni in grado di consentire il mantenimento di livelli di welfare adeguati senza abbandonare la prospettiva di accessi a carattere universalistico: va in tale direzione la proposta di un “welfare generativo”, che in altra sede è stata avanzata e che ho provato, nella prospettiva del giurista, a rendere percorribile.

##### 5. *Una prestazione da inquadrare nella categoria dell’onere*

Se dunque la prospettiva che vogliamo salvaguardare – e se possibile rafforzare – si concretizza da un lato nel mantenimento dei sistemi di

<sup>15</sup> S. GAMBINO, W. NOCITO, *Governance europea dell’economia*, cit., 26.

<sup>16</sup> S. ZAMAGNI, *Economia civile e nuovo welfare*, in *Italianieuropei*, 2011 (reperibile al sito [www.italianieuropei.it](http://www.italianieuropei.it)).

welfare finalizzati ad una garanzia il più possibile ampia dei diritti e perciò dei servizi tesi a garantirli, e dall'altro nell'alleggerire il carico economico del costo dei servizi sulla spesa pubblica, una possibile risposta consiste nell'immaginare, mediante una previsione legislativa da attuare e articolare in via amministrativa, di collegare l'erogazione di una prestazione resa dal sistema integrato (nelle varie forme di integrazione pubblico-privato possibili) e tesa a garantire un diritto sociale, ad una "attivazione", nei termini di un impegno sociale a vantaggio della collettività, da parte del soggetto destinatario della prestazione stessa.

In altra sede ho provato a ragionare sulla percorribilità giuridica di tale ipotesi, e sulle condizioni che dovrebbero essere considerate ai fini di una sua possibile adozione sul piano normativo<sup>17</sup>. Basti in questa sede richiamare alcuni aspetti relativi soprattutto alla natura giuridica della prestazione che potrebbe essere richiesta.

Il punto (critico) fondamentale è costituito dalla natura "corrispettiva" della prestazione che potrebbe essere prevista, con particolare riguardo al significato della "corrispettività" cui si intende accedere in questa sede.

Ed infatti il termine può prestarsi ad equivoci, qualora esso sia inteso con riguardo al principio dello scambio di equivalenti<sup>18</sup>: in tal senso "corrispettivo" equivarrebbe ad una sorta di "pagamento della prestazione", sebbene non mediante trasferimento di denaro ma attraverso attività lavorativa (o comunque attraverso un *facere*). Non è questa la prospettiva che si intende qui seguire: l'attività richiesta è (sarebbe) senz'altro collegata alla prestazione ricevuta, senza che però questo collegamento si sostanzi in uno scambio di equivalenti. Piuttosto, essa dovrebbe essere considerata alla stregua di uno "scambio" in termini di reciprocità: e questa prospettiva aiuta a comprendere ed inquadrare il senso della proposta, giacché la reciprocità non richiede equivalenza ma proporzionalità. In altri termini: colui al quale viene chiesta una prestazione non è tenuto a prestare un'attività che corrisponda al "costo" (non solo economico, evidentemente) della prestazione ricevuta; piuttosto, egli potrebbe essere tenuto a fornire una prestazione corrispondente *alle proprie possibilità*,

<sup>17</sup> 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 Fondazione Emanuela Zancan, *Vincere la povertà con un welfare generativo*, Bologna 2012, 103 ss.

<sup>18</sup> Devo questa osservazione a Stefano Zamagni, con il quale ho discusso della prospettiva cui questa parte del lavoro si riferisce e che, anche per questo, ringrazio.

sulla base pertanto di un progetto che necessariamente si deve configurare come personalizzato e concordato.

Nondimeno, il senso della proposta definitoria è di collegare la prestazione che si chiede di svolgere al servizio che viene erogato: quindi sebbene il rapporto tra “avere e “dare” si configuri alla stregua di un sinallagma, tuttavia il “dare” dovrebbe inquadarsi nella categoria giuridica dell'onere. Ma anche su questo punto occorre fare delle precisazioni. Trattandosi infatti di attività (la prestazione ricevuta e quella corrispettiva) che non possono essere temporalmente contemporanee, ma in cui quella tesa alla garanzia del diritto è (almeno nella maggioranza delle ipotesi) precedente all'altra, occorre riflettere sulle conseguenze giuridiche ipotizzabili nel caso di mancato adempimento del soggetto coinvolto. Se infatti in situazioni che giuridicamente potremmo avvicinare alla situazione che si sta esaminando (si pensi ad esempio agli oneri di urbanizzazione, il cui pagamento è previsto dalla normativa come condizione per poter ottenere il permesso di costruire), la prestazione corrispettiva è precedente all'ottenimento del permesso (di cui costituisce condizione necessaria), nel caso di una prestazione inerente un diritto sociale tale schema non può applicarsi: perlopiù, infatti, prima si riceve una prestazione tesa a garantire (almeno parzialmente) il proprio diritto, e poi si adempie alla prestazione richiesta. Ciò pone dunque il problema di quali conseguenze giuridiche possano immaginarsi nel caso di mancato adempimento di tale prestazione: la soluzione di prevedere sanzioni (anche di tipo pecuniario) non sembra in effetti percorribile, stante in linea generale la situazione di chi si trovi in condizione di richiedere una prestazione sociale (oltre che risultare scarsamente compatibile con la logica solidaristica che dovrebbe ispirare l'intera costruzione). Ed allora mi pare che l'unica soluzione concretamente ed operativamente percorribile sia di prevedere tale corrispettivo soltanto in caso di servizi che abbiano le caratteristiche di continuità nel tempo, e per i quali dunque il mancato adempimento della prestazione richiesta possa avere come effetto l'impossibilità di continuare ad usufruire del servizio in questione. A tale possibile risultato potrebbe giungersi mediante la previsione di un atto, da formalizzare tra soggetto erogante e soggetto ricevente e da entrambi sottoscritto (ed anzi, per quanto si dirà, concordato quanto a contenuto), nel quale definire i termini sia della prestazione dovuta che delle conseguenze del mancato o non corretto adempimento.

Per quanto attiene alla natura della prestazione richiesta, si dovrebbe far riferimento non certo a prestazioni in denaro (che sarebbero giustificate soltanto in una logica di corrispettivo della prestazione ricevuta ov-

vero in termini di partecipazione al costo del servizio), quanto in attività a vantaggio della collettività. In tal senso non mancano, nell'ordinamento vigente, esempi di attività previste dalla legge cui poter fare riferimento: un esempio è costituito dal lavoro di pubblica utilità, di cui subito si dirà, come anche di altre attività a finalità maggiormente solidaristiche (si pensi agli ambiti del servizio civile nazionale).

6. *Un confronto con la "condizionalità" prevista dalla normativa in materia di diritto del lavoro e con l'esperienza dei "lavori socialmente utili"*

La prospettiva che si sostiene presenta alcuni elementi di analogia con la categoria della "condizionalità" elaborata a seguito di riforme legislative che hanno disciplinato l'ambito del diritto del lavoro, con particolare riguardo alla disciplina dei lavoratori disoccupati o in stato di sospensione dell'attività lavorativa, come subito si dirà.

Dapprima il decreto legislativo 21 aprile 2000 n. 181 ha demandato alle regioni l'adozione di criteri per l'individuazione da parte degli uffici competenti delle procedure di accertamento dello stato di disoccupazione, ponendo nell'occasione alcuni principi, tra i quali la previsione dello stato di disoccupazione "in caso di rifiuto senza giustificato motivo di una congrua offerta di lavoro a tempo pieno ed indeterminato o determinato o di lavoro temporaneo", secondo determinati requisiti definiti dalla legge regionale.

Con riguardo invece non allo status di disoccupato in sé considerato, ma alle *indennità* da riconoscere agli stessi soggetti ovvero a coloro che versino in una situazione di sospensione dell'attività lavorativa, la normativa è stata da ultimo modificata dalla legge 28 giugno 2012 n. 92, che ha diversificato i trattamenti da corrispondere a favore di coloro che *a*) siano sospesi dall'attività lavorativa (e che quindi beneficino di una prestazione di sostegno del reddito in costanza di rapporto di lavoro) e *b*) versino in uno stato di disoccupazione o di inoccupazione (ricevendo per tale stato una indennità di mobilità o di indennità o di sussidi collegata a tale stato). Il mantenimento di tali forme di sostegno è subordinato, secondo quanto stabilisce l'art. 4 della legge n. 92/2012, alla condizione di un comportamento attivo: perde infatti il diritto alla prestazione sub *a*) il lavoratore che "rifiuti di essere avviato ad un corso di formazione o riqualificazione o non lo frequenti regolarmente senza un giustificato motivo", e perde il diritto alla prestazione sub *b*) colui che "rifiuti di partecipare senza giustificato motivo ad una iniziativa di politica attiva o di at-

tivazione proposta dai servizi competenti (...) o non vi partecipi regolarmente”, ovvero che “non accetti una offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo superiore almeno del 20 per cento rispetto all’importo lordo dell’indennità cui ha diritto” (art. 4, comma 41). La conseguenza di tali rifiuti comporta la perdita del diritto alla prestazione, “fatti salvi i diritti già maturati”. Tali previsioni non sono nuove: esse erano già previste da leggi precedenti sebbene in forme parzialmente diverse<sup>19</sup>, ed erano ritenute espressione della *ratio* “di evitare qualunque forma di parassitismo e incentivare la collaborazione del lavoratore affinché si “aiuti” e “non intralci” chi lo sta aiutando a trovare una nuova occupazione”<sup>20</sup>.

Con riguardo a tali previsioni può dunque porsi l’interrogativo se esse siano – e in che misura – comparabili con l’ambito di cui si ragiona in questo scritto, e se quindi della stessa forma di “condizionalità” si stia parlando. Al riguardo mi pare di poter affermare che esula senz’altro dall’ambito del nostro ragionamento la “condizione” del non rifiuto di un’altra prestazione lavorativa: in questo caso, infatti, la logica della previsione lavoristica è del tutto diversa e non comparabile, trattandosi di una previsione che mi pare si giustifichi nella logica di preservare lo status di disoccupato (da un lato) e l’attribuzione di indennità (dall’altro) a chi effettivamente non abbia prospettive di lavoro, e non invece a chi lo rifiuti senza ragionevole motivo.

Piuttosto, la possibile comparazione si può porre con riguardo alle altre “condizioni”: ovvero al rifiuto di essere avviato o partecipare ad un corso di formazione e riqualificazione per quanto riguarda l’ipotesi sub *a*), ed al rifiuto di partecipare ad una iniziativa di politica attiva o di attivazione proposta dai servizi competenti per i lavoratori sub *b*).

Sebbene sia evidente, anche ad una prima valutazione, la differenza concettuale tra le due prospettive, nondimeno mi pare che non manchino elementi di analogia. Se, come si è detto, la finalità della proposta in questa sede avanzata è in primo luogo di rendere sostenibile il sistema

<sup>19</sup> Si v. al riguardo G. CANAVESI, *La sostenibilità del welfare al tempo della crisi. Una proposta*, Torino 2013, 693 ss., che richiama al riguardo l’art. 13, 2° comma, d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito in l. 14 maggio 2005, n. 80 relativamente all’indennità di disoccupazione; e l’art. 1 *quinquies*, d.l. 5 ottobre 2004, n. 249, convertito in l. 3 dicembre 2004, n. 291, per i lavoratori in cassa integrazione guadagni straordinaria o percettori del trattamento di mobilità.

<sup>20</sup> Così V. FILÌ, *Politiche attive e servizi per l’impiego*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla riforma Fornero (legge n. 92/2012 e Legge n. 134/2012)*, Milano 2012, 192 ss.

di welfare, mi pare che questa prospettiva sia anche alla base della *ratio* di percorsi formativi o di corsi di formazione e riqualificazione: allo stesso tempo questi ultimi sono coerenti con lo scopo di favorire l'attivazione della persona in una logica di valorizzazione della sua dignità e di conseguente superamento dello stato di puro e semplice assistito, come subito si dirà. Sin qui dunque le analogie, o forse per meglio dire le assonanze.

Diversa è invece la prospettiva tra i due ambiti con riguardo alla *destinazione* dell'attività prevista: mentre infatti nella condizionalità lavoristica l'attività richiesta come condizione è finalizzata in via diretta allo stesso soggetto cui è richiesta, nell'ipotesi che si è avanzata – invece – la finalità sarebbe di interesse generale, in quanto tendente a procurare un vantaggio a beneficio della società. E' ben vero che anche nel primo ambito un beneficio sociale comunque si produrrebbe, mediante il risultato dell'attività formativa che dovrebbe generare una sorta di plusvalore sociale: ma non vi è bisogno di sottolineare che si tratta di prospettive assai diverse, ancorché non incompatibili.

Piuttosto a me pare necessario rilevare la convergenza delle due prospettive su un piano non secondario, vale a dire il superamento della concezione del beneficiario degli interventi di sostegno pubblici come mero "assistito" a vantaggio di una concezione che ne valorizzi le sue potenzialità e gli offra una possibilità di "riscatto": o in un'ottica di inserimento o re-inserimento nel mondo lavorativo, ovvero in una prospettiva di "restituzione sociale" di quanto ricevuto ad opera dei servizi.

Un'altra prospettiva che merita di essere considerata, anche allo scopo di coglierne eventuali elementi di analogia o di differenza, riguarda la normativa in materia di "lavori socialmente utili", introdotti dalla legislazione lavoristica al fine di utilizzare i lavoratori cui veniva erogata la Cassa integrazione guadagni straordinaria adibendoli ad attività rivolte alla collettività (successivamente l'applicazione è stata estesa ad altri lavoratori)<sup>21</sup>. Il decreto legislativo n. 468/1997 definisce tali "le attività che hanno per oggetto la realizzazione di opere e la fornitura di servizi di utilità collettiva", come specificate (ma non in modo tassativo<sup>22</sup>) nell'art. 2 del medesimo decreto. Trattandosi di "lavori" e non di "attività", è evidente che in tale normativa l'accento sia posto sugli elementi di tipo lavorativo, tanto è vero che lo stesso art. 1, comma 5, del decreto legislativo richiamato individua le finalità di essi "come strumento di po-

<sup>21</sup> Su cui v., da ultimo, F. COSTA, *I lavori socialmente utili*, Napoli 2011.

<sup>22</sup> Come precisato, da ultimo, da Corte di cassazione 11 giugno 2013 n. 14636.

litica attiva del lavoro, di qualificazione professionale e di creazione di nuovi posti di lavoro e di nuova imprenditorialità, anche sotto forma di lavoro autonomo o cooperativo”. E la Corte costituzionale, che ad essi dedicò un *obiter* nella sentenza n. 25/1996, ne colse il significato proprio in relazione ai problemi sorgenti dall'emergenza occupazionale, “alla cui soluzione tale impiego può concorrere sotto molteplici aspetti”. Dunque si tratta di una prospettiva che mira a valorizzare, come quella sopra indicata, più la dimensione lavorativa che quella solidaristica (anche se la relazione giuridica tra l'ente utilizzante ed i lavoratori impiegati non determina la costituzione di un rapporto di lavoro<sup>23</sup>): come conferma la previsione (originariamente contenuta nell'art. 3 del d. lgs. n. 468/1997, poi abrogato dal d. lgs. n. 81/2000) in forza della quale l'utilizzo dei LSU era consentito alle cooperative sociali e loro consorzi ma soltanto alla condizione che esse avessero assorbito come soci o come dipendenti almeno il 50% dei lavoratori impegnati nel precedente progetto per LSU.

Malgrado tali differenze, la prospettiva già seguita dal legislatore ha molti elementi di contiguità con quella di cui si discute, e potrebbe pertanto costituire un riferimento cui guardare con interesse.

Ma proprio alla luce di quell'esperienza, che peraltro ha dato risultati positivi, si potrebbero mettere a fuoco gli elementi differenziali: tra questi di primaria importanza sarebbe di non attribuire la gestione dei progetti di attività socialmente utili prevalentemente alle amministrazioni pubbliche (come invece la normativa sui LSU) bensì a soggetti privati, ed in specie del privato sociale o terzo settore (con un ruolo di regia dell'ente pubblico), in una prospettiva corretta della sussidiarietà come accoglimento della spontaneità delle manifestazioni sociali<sup>24</sup>. Ciò consentirebbe di attribuire all'attività corrispettiva di cui parlo in queste pagine un elemento di flessibilità, di personalizzazione, di solidarietà (si pensi a

<sup>23</sup> Sulla compatibilità tra tale previsione normativa nazionale e la normativa comunitaria v., da ultimo, Corte giustizia UE 15 marzo 2012 n. 157/11, *Sibilio c. Comune Afragola*. Da segnalare altresì l'impossibilità, opportunamente dichiarata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 51 del 2012, di operare con legge (regionale) la trasformazione di contratti precari di lavoratori LSU in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, sebbene sia da rilevare come l'incostituzionalità sia stata dichiarata dalla Corte in forza dell'incompetenza regionale (ex art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione). Su tali decisioni v. E. PASQUALETTO, *I lavori socialmente utili sotto la lente della Corte costituzionale e della Corte di giustizia, tra stabilizzazioni indebite e riqualificazioni impossibili*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2012, II, 971 ss.

<sup>24</sup> In tal senso, da ultimo, E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e sistema di gestione dei servizi pubblici locali. Verso il tramonto delle privatizzazioni*, in F. PIZZOLATO, P. COSTA (a cura di), *Il lato oscuro della sussidiarietà*, Milano 2013, 165 ss.

quanto detto sopra con riguardo alla proporzionalità piuttosto che alla equivalenza) che potrebbe favorire sinergie positive, anche per il terzo settore, e che potrebbe distinguerla dalla prospettiva indicata e regolata dalla legge attualmente vigente.

### *7. Per un'eguaglianza dei diritti ma anche della solidarietà*

Non entro, in questa sede, nel merito delle motivazioni, anche di ordine costituzionale, che possono giustificare una proposta come quella che si prospetta, e per le quali mi sia consentito di rinviare a quanto scritto in altra sede: mi limito a segnalare due aspetti non secondari.

In primo luogo occorre richiamare la prospettiva che tende a collegare la proposta indicata con una garanzia più piena del diritto che si vuole tutelare: in tal senso le prestazioni da prevedere dovrebbero favorire un miglior godimento dello stesso diritto che la prestazione pubblica intende garantire, in una logica di coinvolgimento attivo e partecipe del soggetto destinatario dell'intervento. Si pensi, per fare un esempio, alla possibilità di accompagnare misure tese a combattere la povertà con un impegno attivo da parte del destinatario in opere di rilievo sociale, tali da consentirgli un affrancamento dalla situazione di povertà: in tal caso la prospettiva solidarista che è alla base della proposta si salderebbe con l'obiettivo di rendere maggiormente efficace la prestazione che viene erogata. Il percorso logico da perseguire dovrebbe in altri termini richiedere al soggetto destinatario di determinate prestazioni un impegno attivo e solidale in grado di conseguire effetti positivi e "riabilitativi": ciò richiede, come è evidente, la necessità di percorsi il più possibile personalizzati e non standardizzati, con un coinvolgimento attivo e partecipato dei vari attori sociali (e di quelli del terzo settore in particolare, come si è detto).

In secondo luogo, deve considerarsi la prospettiva indicata nel più generale obiettivo indicato dalla Costituzione all'art. 3, comma 2, ovvero alla realizzazione di misure finalizzate a perseguire l'uguaglianza sostanziale. E' condivisa, al riguardo, l'idea che la garanzia dei diritti sociali sia funzionale al raggiungimento dell'uguaglianza sostanziale, in quanto finalizzata a limitare le diseguaglianze di fatto esistenti e a perseguire la pari dignità sociale<sup>25</sup>. Ciò è indubbiamente vero: ma l'eguaglianza non si

<sup>25</sup> Su ciò v., da ultimo, Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna 2013, 230 ss.

costruisce soltanto sul versante dei diritti, ma anche su quello dei doveri o, per meglio dire, della solidarietà. Favorire il “pieno sviluppo della persona umana” e la sua “effettiva partecipazione” alla vita sociale è un obiettivo che deve passare anche attraverso un impegno attivo della persona, di ciascuna persona, per contribuire “al progresso materiale o spirituale della società”, che non casualmente l’art. 4 pone come dovere riguardante ogni persona, anche quindi di quelle che per ragioni varie sono più deboli e destinatarie di interventi pubblici di sostegno: in quella logica che è stata definita della “giustizia contributiva”, conseguente al dovere di solidarietà che ciascuno ha nei confronti della collettività<sup>26</sup>.

La tematica dell’uguaglianza nella solidarietà merita di essere approfondita e sviluppata: la proposta qui avanzata va in questa direzione. In tal senso, l’espansione dei diritti e la crisi economica in atto potrebbero costituire un’occasione di avanzamento nella realizzazione di quelle prospettive che il nostro costituente ha saputo indicare, con una lungimiranza che forse deve essere ancora pienamente compresa.

<sup>26</sup> Su questi temi v. F. FELICE, *Giustizia sociale e giustizia contributiva*, Roma 2008.

### 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”<sup>1</sup> – 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* europei<sup>2</sup>. Attuare riforme così

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

<sup>1</sup> 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*.

<sup>2</sup> 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 insostenibile<sup>3</sup>.

## 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"<sup>4</sup>. 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-

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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 Stato<sup>5</sup>. 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...”<sup>6</sup>.

In tale contesto lo Stato sociale, nato in origine come un amalgama di idee ed interessi straordinariamente disparati<sup>7</sup>, 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 statale<sup>8</sup>. 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”

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

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

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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 sociale<sup>9</sup>, 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"<sup>10</sup>. 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"<sup>11</sup>.

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"<sup>12</sup>.

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

<sup>10</sup> H. HECLLO, *Verso un nuovo "Welfare State"?*, cit., 485.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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*”<sup>13</sup>.

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 assistenziale<sup>14</sup>, come dimostra anche l'esperienza del nostro Paese, caratterizzata da quella che è stata definita la “via obliqua” dello sviluppo del *Welfare State* italiano<sup>15</sup>, 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 futuro<sup>16</sup>.

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.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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*.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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 1919<sup>17</sup>, 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 solidaristico<sup>18</sup>. 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”<sup>19</sup>.

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”<sup>20</sup>. 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 conseguito<sup>21</sup> e, dall'altro, “da una politica contro la disoccupazione ad una politica di sostegno dell'occu-

<sup>17</sup> 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.

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

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

<sup>20</sup> F.P. CASAVOLA, *Genesi e valore del Welfare State*, cit., 176.

<sup>21</sup> 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 sistema<sup>22</sup>.

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 povertà<sup>23</sup>.

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 cittadinanza<sup>24</sup>, 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-

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

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

<sup>24</sup> 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*"<sup>25</sup>.

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 bloccarle<sup>26</sup>.

Oggi, a seguito della grave congiuntura economica internazionale,

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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"<sup>27</sup>.

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)<sup>28</sup>.

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 potere<sup>29</sup>.

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

<sup>27</sup> 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.

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

<sup>29</sup> 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”<sup>30</sup>. La solidarietà deve essere, invece, “riconosciuta, promossa, incrementata, sostenuta, come un valore che preesiste alla Costituzione e da essa è riconosciuto”<sup>31</sup>, 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”<sup>32</sup>.

#### 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*)<sup>33</sup>, 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 comporta<sup>34</sup>.

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

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

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

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

<sup>34</sup> 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*<sup>35</sup>.

È necessario passare a quell'*universalismo selettivo* da tempo auspicato<sup>36</sup>, 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 sociali<sup>37</sup>.

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

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> 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 assistenziale<sup>38</sup>.

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'ISEE<sup>39</sup> 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.

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> 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”<sup>40</sup>, 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”<sup>41</sup>.

Tale coinvolgimento delle autonomie territoriali è stato sottolineato di recente anche dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza additiva<sup>42</sup> 19 dicembre 2012, n. 297<sup>43</sup>, nel dichiarare l’illegittimità costituzio-

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> 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”.

<sup>43</sup> 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. 296<sup>44</sup>. 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 giurisprudenza<sup>45</sup>, oltre che la

<sup>44</sup> 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".

<sup>45</sup> 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

dottrina<sup>46</sup> 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 costituzionale<sup>47</sup>, 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](http://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](http://www.dirittiregionali.org)).

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> 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](http://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*<sup>48</sup>.

##### 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”<sup>49</sup>, passando da “*welfare* redistributivo a *welfare* generativo”, “da costo ad investimento sociale” per generare bene comune<sup>50</sup>.

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*<sup>51</sup>. 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 sociali<sup>52</sup>.

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

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> 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.

<sup>52</sup> 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 civile<sup>53</sup>.

*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"<sup>54</sup>.

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 stessa<sup>55</sup>. La prospettiva indicata può rappresentare un nuovo

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

<sup>54</sup> 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.

<sup>55</sup> 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*<sup>56</sup>, 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 tutti<sup>57</sup>.

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”<sup>58</sup>.

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”.

<sup>56</sup> 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.

<sup>57</sup> 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.

<sup>58</sup> 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”<sup>59</sup>.

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*<sup>60</sup>. È evidente – come a più riprese sottolineato dalla Corte costituzionale<sup>61</sup> – che la pervasività del limite dell’equilibrio finanziario non può ritenersi idoneo a giustificare una qualsiasi limitazione dei diritti sociali<sup>62</sup>, 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”<sup>63</sup>. La Corte, infatti, pur riconoscendo

<sup>59</sup> 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.

<sup>60</sup> 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”.

<sup>61</sup> 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.

<sup>62</sup> 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.

<sup>63</sup> 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”<sup>64</sup>.

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)”<sup>65</sup>.

### 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 ricchezza<sup>66</sup>. 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”.

<sup>64</sup> 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.

<sup>65</sup> 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.

<sup>66</sup> 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 corrispettiva<sup>67</sup> 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

<sup>67</sup> 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 giuridico<sup>68</sup>. 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

<sup>68</sup> 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*<sup>69</sup>.

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"<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> 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).

<sup>70</sup> 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, ricorrendosi strettamente con l’esigenza di rafforzare la tutela dei soggetti deboli e della loro dignità<sup>71</sup>: la *dignità dell’uomo* rappresenta, infatti, “un limite di significato assoluto ed intangibile, tale cioè da non tollerare comunque neanche parziali compromissioni od alterazioni”<sup>72</sup> e va intesa “come un diritto e al tempo stesso come un dovere per tutti e per ciascuno”<sup>73</sup>.

## 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”<sup>74</sup>, a dare valore alla persona umana, ad ogni singola persona, riconoscendo in capo ad ognuna di esse “un diritto a condizioni minime di esistenza”<sup>75</sup>, che – anche sulla scorta di significative esperienze straniere<sup>76</sup> – non dovrebbe risultare difficile rico-

<sup>71</sup> 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.

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

<sup>73</sup> 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*).

<sup>74</sup> 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.

<sup>75</sup> 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.

<sup>76</sup> 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*<sup>77</sup>.

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”<sup>78</sup>.

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”<sup>79</sup>.

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 ...”).

<sup>77</sup> 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.

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

<sup>79</sup> 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 Pira<sup>80</sup> – chissà per quanto tempo si dovrà ancora protrarre!

<sup>80</sup> G. LA PIRA, *L'attesa della povera gente*, Firenze 1951.



LA GARANZIA DEI DIRITTI SOCIALI FRA IPOTESI  
DI «NUOVI DOVERI» E RICHIESTE DI ASSUNZIONE  
DI MAGGIORI RESPONSABILITÀ INDIVIDUALI

RIFLESSIONI SUL WELFARE GENERATIVO

E SULLA COMUNICAZIONE DEI COSTI DELLE PRESTAZIONI SANITARIE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le dimensioni statistiche dell'allarme povertà. – 3. La proposta di collegare l'erogazione di prestazioni sociali ad un «corrispettivo» consistente nell'adempimento di un'attività di utilità sociale (c.d. *Welfare generativo*). – 3.1. Esclusioni. – 3.2. Corrispettivo o controprestazione? Sulla natura giuridica della controprestazione. – 3.3. «Nuovi doveri» legislativamente previsti per dare impulso alla solidarietà sociale. – 4. L'obbligo introdotto dalla Regione Lombardia di comunicare ai pazienti il costo delle prestazioni sanitarie. – 4.1. La richiesta di correzione di rotta da parte del Comitato Nazionale per la Bioetica. – 5. Una funzione anche pedagogica delle leggi che intervengono nell'ambito della tutela dei diritti sociali nell'età della crisi e della responsabilità.

1. *Premessa*

Due innovative proposte hanno avuto il pregio di stimolare in termini positivi la riflessione sulla garanzia dei diritti sociali, tema che unitamente a quello relativo ai diritti politici appare «in via di trasformazione», dunque in crisi, così tanto da mettere in discussione «lo stesso progetto del costituzionalismo moderno»<sup>1</sup>.

L'attuale fase di grave crisi economico-finanziaria, la conseguente entrata in vigore (1 gennaio 2013) del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*), che nell'ordinamento costituzionale italiano ha prodotto la revisione dell'art. 81 Cost. e l'introduzione della regola del pareggio di bilancio, la dinamica irreversibile dei processi della globalizzazione, ci stanno spingendo verso un mondo nuovo, nel quale si «avverte forte e

<sup>1</sup> Così G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari 2013, 69.

diffusa l'ansia di ricominciare, di tagliare con un passato recente pieno di trappole per la democrazia e per la stessa vita comune»<sup>2</sup>.

Le fasi di transizione verso i grandi cambiamenti richiedono sempre formule originali e innovazioni importanti, tuttavia oggi, in un quadro di forti interrelazioni politiche e di intensi scambi economici, sembra ingenuo immaginare che il tentativo di scorgere le soluzioni alle grandi sfide emergenti possa essere affidato ai singoli Stati, perché, piuttosto, le risposte sembrano collegate alla sfida del consolidamento fiscale e, più in generale, al rilancio dell'economia europea e internazionale. Allora «è ragionevole pensare che le regole che permetteranno di uscire dalla crisi verranno imposte soprattutto dalle istituzioni internazionali»<sup>3</sup>.

Nel quadro di indirizzi definiti e imposti a livello internazionale, tuttavia, gli Stati stanno riacquistando un ruolo più attivo nel governo della crisi, come capacità di negoziare gli indirizzi fondamentali e di adattarli al quadro politico e normativo interno, ma anche nello specifico della tutela dei diritti sociali di individuare misure per assicurare doverosamente livelli di garanzia adeguati, pur in una fase di pesante recessione<sup>4</sup>.

Le due proposte che si intendono analizzare in questa sede devono essere inquadrare nella prospettiva di individuare soluzioni per il governo dei diritti sociali in una fase di scarsità di risorse. L'intenzione che muove la stesura di questo lavoro è quella di soffermarsi dapprima sull'analisi delle singole proposte e sulla fattibilità concreta, per poi arrivare a riflettere, però, su possibili estensioni ad altri settori delle politiche sociali e su un più generale impatto sulla tutela dei diritti sociali.

La prima mira a collegare l'erogazione di diritti sociali allo svolgimento di un «corrispettivo» legislativamente previsto, consistente in una prestazione personale attiva a vantaggio della società da parte del soggetto che usufruisce della stessa prestazione, al fine di saldare meglio il rapporto fra diritti e doveri attraverso una valorizzazione del principio di solidarietà sociale<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 2013.

<sup>3</sup> È convincente l'osservazione di R. SCHIATTARELLA, *Crisi e culture economiche*, in AA.VV., *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, a cura di M. Campedelli, P. Carrozza e L. Pepino, Bologna 2010, 38.

<sup>4</sup> Sulla questione dell'incidenza della crisi economica sulla tutela dei diritti civili e sociali, in una letteratura già vastissima, si veda, da ultimo, il contributo fondamentale di C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali. Relazione al XXVII Convegno annuale dell'AIC*, in *Rivistaaic.it*, 2013.

<sup>5</sup> L'idea è stata presentata in AA.VV., *Vincere la povertà con un welfare generativo*.

La seconda, già introdotta nell'ordinamento della Regione Lombardia, suggerisce di rendere obbligatoria la comunicazione dei costi sociali delle prestazioni sanitarie erogate dalle strutture pubbliche ai cittadini che ne usufruiscono.

Il presente lavoro si soffermerà, dunque, sulle due proposte che incidono *diversamente* sulla questione della sostenibilità dei diritti sociali, assumendo in premessa la convinzione che esse appaiono *accomunate* dal fatto di sollecitare i *doveri di solidarietà* e di *sperimentare forme inedite di assunzione di responsabilità, collettive e individuali*, nella direzione della migliore garanzia dei diritti sociali.

Si adotta in questo modo una prospettiva originale rispetto alla posizione dominante secondo cui al diminuire delle risorse debba corrispondere un taglio dei diritti sociali fondamentali, quali principalmente la previdenza sociale, l'istruzione, la salute.

È, invece, necessario provare a riflettere diversamente rispetto a questo angolo di visuale. Non si può accettare l'idea limitante che i diritti sociali possano essere (parzialmente) sacrificati in tempi di crisi economica.

Se si appropria al tema esclusivamente in termini di costi, proponendo un'alternativa fra sostenibilità o insostenibilità, in un momento di scarsità di risorse è fin troppo facile propendere per il secondo corno della questione. Ecco che la questione dei costi, «evocata come assolutamente prioritaria e dominante», diviene «un argomento formidabile in grado di fermare ogni legittima richiesta», quasi che la sostenibilità economica porti ad una selezione “naturale” di diritti sociali<sup>6</sup>. Da qui sorge una domanda centrale, vale a dire se la questione dei costi «possa continuare ad essere invocata come *unico*» riferimento sicuro, ostacolo insormontabile alla ripresa di una vita normale; se su di essa si possa addirittura impostare un programma politico» o se piuttosto la Costituzione non imponga «l'obbligo di un oculato impiego delle risorse e l'obbligo di destinarle innanzitutto ai bisogni primari, alla realizzazione delle priorità costituzionali, lasciando ad altri obiettivi ciò che eventualmente rimane»<sup>7</sup>.

In una situazione in cui la riduzione dell'offerta di lavoro espande l'area della povertà, com'è stato magistralmente osservato, «l'esplosiva

*La lotta alla povertà. Rapporto 2012*, a cura della Fondazione Emanuela Zancan, Bologna 2012.

<sup>6</sup> Cfr. A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile*, in *Rivistaaic.it*, 2011.

<sup>7</sup> Il problema è posto da L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali*, cit.

miscela risultante da una disegualianza sociale in continuo aumento e l'accrescersi di quella sofferenza umana che releghiamo alla sfera della collateralità (considerandola marginale, estranea, esitabile, che non rientra legittimamente nell'agenda politica) sta dimostrando di essere, potenzialmente, il più disastroso dei tanti problemi che l'umanità potrebbe vedersi costretta ad affrontare e a risolvere in questo secolo»<sup>8</sup>.

## 2. *Le dimensioni statistiche dell'allarme povertà*

Il rapporto ISTAT 2013<sup>9</sup> ha mostrato come nel contesto di un'economia internazionale che continua a rallentare si sia allargata l'area della recessione all'interno dell'Eurozona. In Italia il 2012 si è contraddistinto per il crollo della domanda interna: la «marcata perdita del potere di acquisto delle famiglie» ha innescato il crollo dei consumi reali.

L'andamento degli indicatori di deprivazione materiale e di disagio economico delle famiglie continua ad essere negativo<sup>10</sup>. Le speranze di ribaltare il trend negativo, nel breve periodo, sono illusorie, soprattutto in considerazione dell'estrema difficoltà dei settori produttivi e della crisi crescente del mercato del lavoro che si è tradotta in un rilevante aumento del tasso di disoccupazione (che dal 10,7 per cento del 2012 ha raggiunto l'11,5 per cento a marzo del 2013).

Il tasso di disoccupazione giovanile segna un andamento in crescita, con un'impennata impressionante fra il 2011 e il 2012: secondo l'ultima rilevazione disponibile si attesta intorno al 35%<sup>11</sup>. Il dato percentuale ci

<sup>8</sup> Z. BAUMAN, *Collateral Damage, Social Inequalities in a Global Age*, Cambridge Mass. 2011, trad. it., *Danni collaterali*, Roma-Bari 2013, XVI. Cfr. ancora condivisibilmente C. PINELLI, *Introduzione*, in AA.VV., *Esclusione sociale, Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, a cura di C. Pinelli, Firenze 2012, 7: «L'esclusione sociale è una tragedia per chi la soffre direttamente, ma non è un buon affare per nessuno».

<sup>9</sup> ISTAT, *Rapporto annuale 2013 – La situazione del Paese*, in <http://www.istat.it/it/archivio/89629>.

<sup>10</sup> «Nel 2012, gli individui in famiglie gravemente deprivate, cioè famiglie che presentano quattro o più segnali di deprivazione su un elenco di nove, 6 rappresentano il 14,3 per cento del totale in crescita rispetto all'11,2 per cento dell'anno precedente e con un'incidenza più che doppia di quella registrata solo due anni prima (6,9 per cento nel 2010). Inoltre, le persone che vivono in famiglie deprivate (quelle con tre o più sintomi di disagio economico) raggiungono un quarto del totale (24,8 per cento), rispetto al 16 per cento del 2010» (ISTAT, *Rapporto 2013*, cit.).

<sup>11</sup> Ci si riferisce agli ultimi dati ISTAT disponibili (III trimestre 2013), che sono in continuo aggiornamento e consultabili al seguente link: <http://www.istat.it/it/lavoro>.

dice che più di uno su tre dei giovani attivi è disoccupato e mostra, con tutta evidenza, che non è più tanto in discussione la questione della sostenibilità *futura* dei diritti sociali, ma che *attualmente* il diritto sociale più importante, il lavoro, viene già largamente ad essere negato alla popolazione che va dai 15 ai 24 anni.

Le indagini statistiche registrano dati sempre più drammatici: in Italia 4 milioni e 814 mila persone versano in *povertà assoluta*, ossia nell'impossibilità di acquistare un paniere di beni essenziali. In altre parole, il 6,8% delle famiglie non è nelle condizioni di condurre un'esistenza neanche minimamente dignitosa!

Per il secondo anno consecutivo aumenta pure la *povertà relativa*, nozione che misura la condizione degli individui in riferimento al tenore di vita medio dell'ambiente in cui vivono: questa forma di disagio nel 2012 coinvolge il 12,7 delle famiglie<sup>12</sup>.

D'altra parte, ancora, il più recente rapporto annuale INPS segnala che a fronte di 15,9 milioni di pensionati INPS, «la distribuzione dei titolari secondo la classe di importo medio mensile dei suddetti redditi presenta un 14% di individui (2,2 milioni) che ricevono una o più prestazioni per un importo medio mensile inferiore a 500 euro, mentre il 31% (4,9 milioni) ottiene pensioni comprese tra 500 e 1.000 euro»<sup>13</sup>.

Emergono cifre importanti che mostrano impietosamente che si espande l'area della povertà, con il significativo coinvolgimento anche di «nuovi poveri», prima rientranti nel c.d. ceto medio<sup>14</sup>. La povertà non è più un problema marginale che coinvolge un piccolo frammento della popolazione, talmente piccolo da poter (far finta di) non vedere, una questione che non piace e non interessa all'opinione pubblica.

Non è più possibile nascondere il problema della povertà sotto il tappeto dell'ipocrisia, perché le dimensioni del fenomeno non sono più trascurabili, impattando con violenza l'attualità e sollevando, perciò, crescente attenzione anche nella dottrina giuspubblicistica<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Sui metodi di misurazione della povertà v. B.G. MATTARELLA, *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2012, 381 ss.

<sup>13</sup> I dati sono tratti dal Rapporto annuale 2012 INPS, in [www.inps.it](http://www.inps.it).

<sup>14</sup> Ancora secondo l'ISTAT nel «2012 si conferma una tendenza già evidenziata nel 2011: la grave deprivazione materiale comincia a interessare non solo gli individui con i redditi familiari più bassi ma anche coloro che dispongono di redditi mediamente più elevati. Nel 2012, circa il 48 per cento degli individui che cade in condizione di severa deprivazione materiale proviene dal primo quinto di reddito equivalente, ma più di un quarto di essi nell'anno precedente si collocava nei quinti di reddito più elevati (dal terzo in poi)».

<sup>15</sup> Si vedano, di recente, M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Napoli

Il contesto attuale aggrava particolarmente la condizione dei «poveri di diritti»<sup>16</sup>. Al proposito, se è da condividere la tesi di Sen, ancora recentemente presentata e confortata<sup>17</sup>, per cui il concetto di povertà sarebbe determinabile come condizione esistenziale di «incapacitazione», legata ad una molteplicità di fattori, ossia come mancanza per la persona della «sua libertà sostanziale di vivere il tipo di vita cui, a ragion veduta, dà valore»<sup>18</sup>, allora appare chiaro che la condizione di maggiore disagio oggi, purtroppo, colpisce i giovani, «poveri di mezzi per vivere e poveri del riconoscimento necessario per avere un volto, per essere compresi nei loro bisogni e nelle loro capacità»<sup>19</sup>.

I minori in condizioni di povertà assoluta risultano 1 milione e 58 mila, vale a dire un quarto del totale dei poveri assoluti: la crescente disoccupazione giovanile, sempre più prolungata e senza speranza, sta diventando un vero e proprio «disastro antropologico»<sup>20</sup>.

Questo processo di smantellamento dello Stato sociale e di emersione di *nuove marginalità* risulta tanto più pericoloso se solo ci si sofferma sulla considerazione, piuttosto ovvia ma spesso non adeguatamente soppesata, che in concreto il livello del godimento dei diritti sociali fondamentali rappresenta la misura del benessere di una società. Ne è una dimostrazione istituzionale e quantitativa il primo “Rapporto sul Benessere equo e sostenibile (BES) 2013, realizzato dal Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro (CNEL) e dall’Istituto nazionale di statistica (ISTAT)<sup>21</sup>, laddove i primi tre capitoli sono dedicati rispettivamente alla *salute*, all’*istruzione* e al *lavoro*: una sottolineatura ufficiale della constatazione che i diritti sociali rappresentano il parametro fondamentale per la misurazione delle dimensioni del benessere<sup>22</sup>. Come dire, esatta-

2012, 205 ss.; B.G. MATTARELLA, *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, cit., 359; AA.VV., *Esclusione sociale*, cit., 359 ss.; AA.VV., *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, a cura di M. Campedelli, P. Carrozza, L. Pepino, Bologna 2010, nonché la bibliografia citata in questi studi.

<sup>16</sup> Riprendendo la locuzione efficacemente utilizzata in AA.VV., *Poveri di diritti. Rapporto 2011 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, a cura della Caritas Italiana e della Fondazione Emanuela Zancan, Bologna 2011.

<sup>17</sup> Da M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, cit., 213 ss.

<sup>18</sup> A. SEN, *Lo sviluppo è libertà: perché non c’è crescita senza democrazia*, Milano 2000, 93.

<sup>19</sup> M. BEZZE, T. VECCHIATO, *Conoscere i poveri per affrontare i problemi*, in AA.VV., *Vincere la povertà*, cit., 17 s.

<sup>20</sup> C. SARACENO, *Un argine alla povertà*, in *La Repubblica*, 18 luglio 2013, 31.

<sup>21</sup> Il Rapporto è disponibile *on line* sui siti istituzionali del CNEL e dell’ISTAT.

<sup>22</sup> Occorre specificare che gli indici di misurazione del benessere condiviso sono stati

mente, che se le politiche pubbliche devono essere orientate al perseguimento del benessere sociale devono, in primo luogo, assicurare la garanzia di livelli adeguati di godimento dei diritti sociali<sup>23</sup>.

3. *La proposta di collegare l'erogazione di prestazioni sociali ad un «corrispettivo» consistente nell'adempimento di un'attività di utilità sociale (c.d. Welfare generativo)*

Nel Rapporto 2012 sulla lotta alla povertà curato dalla Fondazione «Emanuela Zancan»<sup>24</sup>, Onlus che opera nel campo della ricerca scientifica sullo sviluppo sociale, è stata formulata la proposta, su cui inizialmente ha autorevolmente ragionato Emanuele Rossi<sup>25</sup>, di collegare, attraverso una previsione legislativa, l'erogazione di prestazioni tese a garantire un diritto sociale allo svolgimento di attività di utilità sociale a vantaggio della collettività, da parte del soggetto che usufruisce della prestazione sociale.

La proposta ha il pregio di stimolare una riflessione sul tema della *sostenibilità dei diritti sociali*, scollegandolo per un attimo dal profilo dei costi, segnando l'inizio di una riflessione, la prima tappa di un percorso che merita di essere seguito e sviluppato con altri contributi.

La finalità di tale idea è quella di valorizzare la solidarietà sociale, nel

individuati a seguito della composizione del “Comitato di indirizzo sulla misura del progresso della società italiana”, costituito da Cnel e Istat e composto da rappresentanti delle parti sociali e, si legge nel Rapporto, «della società civile» e che l'Istat, all'uopo, ha istituito una “Commissione scientifica” di esperti dei diversi domini riconducibili al benessere (i risultati di questa Commissione sono consultabili su [www.misuredelbenessere.it](http://www.misuredelbenessere.it)). Si veda anche, per una comparazione, il *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, autorevolmente redatto dalla Commissione J. Stiglitz, A. Sen, J.P. Fitoussi e commissionato dal Governo francese. Per una misurazione della crisi dello Stato sociale si segnala, da ultimo, AA.Vv., *Rapporto sullo Stato sociale 2013. Crisi, istituzioni, beni comuni e welfare state*, a cura di F.R. Pizzuti, Roma 2013.

<sup>23</sup> Al riguardo è sufficiente ricordare il magistrale insegnamento di M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, Milano 1964, 805, secondo cui la garanzia dei diritti sociali è «condizione per il buon funzionamento della democrazia, quindi per un effettivo godimento delle libertà civili e politiche».

<sup>24</sup> AA.Vv., *Vincere la povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012*, a cura della Fondazione Emanuela Zancan, Bologna 2012.

<sup>25</sup> E. ROSSI, *Diritti sociali con “corrispettivo”? Considerazioni giuridico-costituzionali sulla proposta di collegare l'erogazione di prestazioni sociali allo svolgimento di attività di utilità sociale*, in AA.Vv., *Vincere la povertà*, cit., 103 ss. (il saggio è disponibile anche in *Giurcost.it*).

sensu indicato nell'art. 2 Cost., dunque nell'inscindibile relazione dinamica fra diritti e doveri: «nella prospettiva solidaristica inscritta nella nostra carta costituzionale sta senza dubbio la convinzione che agli appartenenti alla collettività possano essere imposti dei doveri a vantaggio del “bene comune”»<sup>26</sup>. Il problema però è stabilire «se e in che misura l'imposizione di un dovere o un obbligo possa collegarsi, quasi in un rapporto di dare-avere, con la previsione di una prestazione inerente un diritto»<sup>27</sup>, chiaramente al fine di salvaguardare la sostenibilità del welfare futuro.

### 3.1. Esclusioni

Convincenti, innanzitutto, sono apparse le esclusioni, ossia la delimitazione dello spazio di inapplicabilità della misura, con riguardo a specifici diritti sociali.

Riguardo alla perimetrazione della sfera materiale di possibile e legittima applicazione, preliminarmente occorre sottolineare l'impossibilità di ragionare in termini di “diritti sociali”, generalmente considerati, quanto piuttosto l'utilità dell'analisi di “fattibilità” condotta sui singoli diritti sociali. Seguendo questa linea, l'applicazione della proposta risulterebbe esclusa per diverse categorie: il diritto alla salute, il diritto al lavoro, il diritto all'istruzione, nonché «tutti i casi in cui la Costituzione stabilisce la correlazione tra diritto e dovere»<sup>28</sup>. Continuando si potrebbe aggiungere il diritto alla previdenza sociale, laddove il diritto sociale vuole garantire proprio l'astensione dal lavoro dopo aver maturato l'anzianità contributiva.

Ma alla luce di queste rilevanti esclusioni, cosa resta? In termini positivi, quanto è estesa l'area di applicazione positiva della richiesta di «corrispettivo»?

<sup>26</sup> *Ibidem*, 111.

<sup>27</sup> *Ibidem*, 111: «In altri termini: se la solidarietà riguarda tutti e giustifica per tutti la previsione di doveri, essa non può essere “imposta” a chi si trovi in condizione di ricevere una prestazione per vedersi garantito un proprio diritto. In altri termini ancora, la solidarietà non può riguardare soltanto i disabili o i non autosufficienti o i poveri e così via, ed essere ignorata da coloro che sono in buone condizioni fisiche, economiche e sociali: sarebbe un'evidente contraddizione che ci porterebbe diritti ad infauste esperienze storiche».

<sup>28</sup> *Ibidem*, 106 s.

### 3.2. Corrispettivo o controprestazione? Sulla natura giuridica variabile della controprestazione

La risposta a questa domanda richiede un'analisi preliminare in ordine alla natura giuridica del «corrispettivo», perché appare chiaro che la fattibilità concreta della proposta in esame è legata alla definizione, dapprima teorica, della natura giuridica del «corrispettivo», ossia se vada a configurarsi come un obbligo, piuttosto che come un onere o come una prestazione eminentemente volontaria.

È altrettanto evidente, al riguardo, che l'impatto della proposta potrebbe essere tanto più importante sulla tematica dei diritti sociali quanto più vincolante venisse a configurarsi la richiesta di un «corrispettivo».

Deve essere premessa una precisazione terminologica. Il lemma «corrispettivo», che sta ad indicare l'obbligo solidale evocato dalla proposta, farebbe pensare piuttosto ad un *dare* quale contenuto della prestazione legislativamente richiesta, che è cosa diversa e che tra l'altro concretizzerebbe ipotesi già ampiamente sperimentate nel nostro ordinamento, come specialmente la disciplina della compartecipazione alle spese sanitarie, con ricadute che pure suscitano accese e importanti discussioni<sup>29</sup>.

Non è questa l'intenzione dei proponenti, per i quali, invece, il contenuto del «corrispettivo» dovrebbe essere costituito non da un *dare*, ma da un *facere*, vale a dire da un'azione concreta realizzata a seguito del conseguimento di un vantaggio (aver beneficiato di una prestazione sociale). In questo senso, il ricorso al termine «controprestazione» (o, anche, «controprestazione sociale») dovrebbe permettere di tradurre meglio, nella concretezza, il senso astratto della misura richiesta.

È per questa ragione che, nel corso del presente lavoro, d'ora in poi si ricorrerà al termine controprestazione in luogo di «corrispettivo».

Già in sede di presentazione, la natura giuridica della controprestazione è stata qualificata *generalmente* come un *onere*, dunque come condizione necessaria per usufruire della prestazione sociale principale<sup>30</sup>.

Chiaramente si deve escludere che la richiesta di una controprestazione possa essere apposta per la fruizione di un diritto fondamentale, posto che, in quest'ipotesi, la sottoposizione a condizione sarebbe assolutamente inammissibile.

<sup>29</sup> Sul punto si rinvia al contributo di C. COLAPIETRO, *Alla ricerca di un Welfare State "sostenibile": il Welfare generativo*, in questo stesso numero della Rivista.

<sup>30</sup> Ancora E. ROSSI, *op. ult. cit.*, 107 ss.

A ben vedere, però, non sembra possibile, né sembra conveniente, ragionare *univocamente* sulla natura giuridica della controprestazione, potendo essa dinamicamente mutare e adattarsi a fattispecie diverse in modo cangiante.

Un esempio, più di ogni altro argomento, può permettere di far cogliere il senso di questa affermazione di principio. Guardando al panorama ampio e non chiaramente definito dei diritti sociali alla ricerca di casi di raffronto con l'ipotesi in discussione, sembra di poter rinvenire una rilevante corrispondenza finalistica con la disciplina delle *attività a tempo parziale degli studenti delle università* erogate nell'ambito del *diritto allo studio*. L'art. 11 del d. lgs. n. 68/2012 rimette all'autonoma determinazione degli «erogatori dei servizi per il diritto allo studio» (Università; istituzioni per l'alta formazione artistica, musicale e coreutica; enti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano) la regolazione di «forme di collaborazione degli studenti ad attività connesse ai servizi, resi anche dai collegi non statali legalmente riconosciuti, con esclusione di quelle inerenti alle attività di docenza, allo svolgimento degli esami, nonché all'assunzione di responsabilità amministrative». Chiunque abbia fatto ricerca o studiato anche solo un giorno all'interno di un'università sa quanto siano importanti le attività rese nell'ambito delle borse di collaborazione dagli studenti, soprattutto in un momento di crisi delle risorse pubbliche<sup>31</sup>, sia nell'ottica del diritto allo studio, per la possibilità di studiare e lavorare assicurando allo studente capace e meritevole la possibilità di disporre di un piccolo reddito personale, sia nell'ottica della garanzia di funzionamento di biblioteche e uffici che altrimenti non potrebbero garantire aperture prolungate né servizi adeguati. La prestazione lavorativa dello studente («in numero massimo di 200 ore per ciascun anno accademico»), viene a configurarsi, dunque, come una vera e propria controprestazione resa “in cambio” del godimento di un diritto sociale (il diritto allo studio), che assume i contorni di una prestazione *obbligatoria*, che «non configura in alcun modo un rapporto di lavoro subordinato e non dà luogo ad alcuna valutazione ai fini dei pubblici concorsi», ma che dà diritto alla corresponsione di una borsa di studio assegnata «sulla base di graduatorie formulate secondo criteri di merito e condizione economica», secondo un *corrispettivo* orario determinato entro una soglia massima dagli enti erogatori dei servizi

<sup>31</sup> Per una desolante descrizione dello stato di abbandono di gran parte dei dipartimenti universitari italiani v. F. SORRENTINO, *L'“ultima lezione” accademica*, in *Costituzionalismo.it*, 2012 (spec. parr. 6 e 7).

per il diritto allo studio. Le parole sembrano quasi rovesciarsi insieme ai ruoli, in uno scambio virtuoso e coinvolgente di servizi sociali ricevuti e garantiti: la controprestazione offerta dallo studente in cambio della migliore garanzia del diritto alla studio, assicurata concretamente da una borsa calcolata in base ad un *corrispettivo* orario definito, diviene una collaborazione lavorativa.

Certamente non è possibile generalizzare il modello, perché ne risulterebbe svalutato il fondamentale diritto (sociale) al lavoro, ma tuttavia l'esempio mostra che la strada del coinvolgimento in una dimensione di scambio solidale dei soggetti che usufruiscono di una prestazione sociale è possibile. Ma anche che la controprestazione individuata può essere diversamente configurabile in uno spettro ampio che va dalla richiesta volontaria fino all'onere.

In quest'ottica, la controprestazione può diventare persino un'occasione di emancipazione sociale. Se i diritti sociali sono strumenti per la promozione della persona umana, la previsione di un corrispettivo (o di una controprestazione) potrebbe, in talune ipotesi, essere intesa come occasione di emancipazione, di riscatto sociale. Penso alle persone colpite da gravi patologie, anche croniche, e alle loro famiglie che, come già spesso avviene, si impegnano in attività di assistenza e di sostegno nei confronti di altri pazienti affetti dalla medesima patologia, alle persone senza fissa dimora, agli immigrati ed in generale a tutte quelle persone costrette all'esclusione sociale per cui la controprestazione potrebbe presentarsi come un'occasione per favorire l'inclusione sociale, se è vero che il principio di solidarietà «svolge una funzione di integrazione sociale e contribuisce perciò a garantire un minimo livello di omogeneità nella compagine sociale, ancorché pluralista e frammentata»<sup>32</sup>.

Tuttavia, continuando a ragionare sul caso esemplare, non può trascurarsi che si tratti di un ambito legato non alla concretizzazione essenziale di un diritto sociale, qual è il diritto allo studio, ma di una misura additiva volta ad accrescere la tutela sociale.

Né potrebbe essere diversamente: l'ipotesi di gravare di un obbligo consistente in una controprestazione sanitaria l'erogazione di un diritto sociale non può intaccare l'essenza minima di un diritto sociale costituzionalmente riconosciuto, ma solo prestazioni sociali complementari o accessorie.

Se così è, emerge la necessità di marcare un'area di impossibile appli-

<sup>32</sup> E. ROSSI, *Art. 2*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, I, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino 2006, 55.

cabilità della proposta, che potrebbe finire per diventare così estesa da vanificare l'opportunità di tradurla effettivamente in misure concrete.

Contro il rischio di ridurre sensibilmente la portata della possibile innovazione viene in aiuto 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).

In secondo luogo, l'esclusione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali dall'area di efficacia della proposta, evocando la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia [art. 117, c. 2, lett. *m*)], sembra spingere l'area di operatività di questa innovazione legislativa massimamente sul versante dell'ordinamento regionale, senza che questa notazione possa essere intesa in senso riduttivo. Proprio all'interno dei sistemi regionali, come è stato efficacemente dimostrato, nonostante un'indubbia compressione delle competenze delle Regioni determinatasi per effetto della giurisprudenza costituzionale successiva alla revisione del Titolo V, Parte Seconda, della Costituzione che sembra «frapporsi allo sviluppo della normazione regionale sui diritti», alcuni rilevanti spunti di novità, invece, «danno conto di una certa vivacità e vocazione naturale delle regioni a farsi interpreti dei bisogni espressi dalle comunità che esse rappresentano», in particolar modo di cura e sostegno dei soggetti deboli<sup>33</sup>. È anche vero, però, che l'attivismo delle Regioni, evidente soprattutto in materia di assistenza sociale, è stato mortificato dai tagli ai bilanci delle Regioni, così che la crisi dei conti pubblici e la mancata attuazione del federalismo fiscale hanno annichilito le potenzialità autonomistiche della competenza di cui all'art. 117, c. 2, lett. *m*).

### *3.3. «Nuovi doveri» legislativamente previsti per dare impulso alla solidarietà sociale*

Ma l'orizzonte teorico della proposta avanzata dalla Fondazione Zaccan poggia sulla configurabilità o meno di «nuovi doveri» costituzionali in virtù della possibilità di interpretare l'art. 2 Cost. come una norma a fattispecie «aperta» o a fattispecie «chiusa».

Appena più in basso rispetto alla linea dell'orizzonte, poi, ci si im-

<sup>33</sup> Così E. VIVALDI, *Dal criterio della prevalenza alla leale collaborazione: quale autonomia legislativa regionale in materia di politiche sociali?*, in AA.VV., *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Atti del Convegno di Trapani, 8-9 giugno 2012, a cura di E. Cavasino, G. Scala, G. Verde, Napoli 2013, 556 (ma v. anche 557 ss.).

batte nella necessità di verificare la possibilità di imporre «nuovi doveri» legislativamente previsti per dare impulso alla solidarietà sociale, ma anche di chiarire se questi «nuovi doveri» possano essere richiesti per avere usufruito di una prestazione sociale.

Il principio della solidarietà sociale, declinato nel senso che la Repubblica «richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» (art. 2 Cost.), connette «la realizzazione del principio in questione all'adempimento dei doveri che l'ordinamento impone ai propri appartenenti»<sup>34</sup>. Perciò il principio costituzionale di solidarietà impone un catalogo dei doveri.

Tuttavia, è da chiedersi se questo catalogo sia tassativo e se esaurisca il novero dei doveri che la Costituzione (o la legge, in forza della riserva contenuta nell'art. 23) prevede o può prevedere.

Si pone, in altri termini, un problema speculare a quello relativo all'interpretazione «aperta» o «chiusa» dell'art. 2 Cost. nella direzione, eventualmente, dell'enucleazione dei «nuovi diritti».

Sul punto, si è registrata una varietà di posizioni che è stata ben schematizzata da attenta dottrina, per cui si distinguono quattro posizioni teoriche che prospettano in tutti gli incroci logicamente possibili i due dilemmi interpretativi aperti che finiscono per intersecarsi: l'«apertura» o la «chiusura» del catalogo costituzionale dei diritti; l'«apertura» o la «chiusura» dell'elenco costituzionale dei doveri<sup>35</sup>.

Se è assolutamente pacifico che la previsione dei doveri costituzionali del cittadino richiede necessariamente l'intermediazione legislativa, a norma dell'art. 23 Cost.<sup>36</sup>, pare pure condivisibile l'idea che poggia sulla considerazione che il catalogo dei doveri individuati dalla Costituzione non esaurisca la dimensione costituzionale del valore della solidarietà<sup>37</sup>, così come anche che nell'ordinamento italiano accanto ai doveri di solidarietà possano essere previsti doveri diversi che non necessariamente si ispirino alla solidarietà politica, economica e sociale<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> E. ROSSI, *Art. 2*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, cit., 55.

<sup>35</sup> E dunque, secondo S. PRISCO, *Fedeltà alla Repubblica e obiezione di coscienza. Una riflessione sullo stato "laico"*, Napoli 1986, 98 ss.: a) apertura quanto ai diritti e chiusura quanto ai doveri; b) apertura quanto ai doveri e chiusura quanto ai diritti; c) apertura sia per i diritti sia per i doveri; d) chiusura per i diritti come per i doveri.

<sup>36</sup> A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, cit., 58.

<sup>37</sup> F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, ne AA.VV., *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, cit., 43, ma già in ID., *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano 2002.

<sup>38</sup> A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, cit., 56.

Il parallelismo che la Costituzione traccia fra diritti e doveri dovrebbe far propendere per l'accantonamento delle variabili interpretative che comportano una scissione fra diritti e doveri (apertura dei diritti e chiusura dei doveri<sup>39</sup>; chiusura dei diritti e apertura dei doveri)<sup>40</sup>, che devono essere considerati, invece, come «lati inscindibili»<sup>41</sup>, che pure devono trovare fra loro un equilibrio variabile e non prefissato<sup>42</sup>.

Sulla configurabilità di doveri da parte del legislatore ai sensi dell'art. 23 Cost. non si possono nutrire dubbi<sup>43</sup>. Nel caso dei doveri la specificazione legislativa è tanto più necessaria a causa dell'asimmetria costituzionale fra la chiara individuazione e la dettagliata disciplina dei diritti e la non altrettanto definita disciplina dei doveri<sup>44</sup>. Se poi tali doveri ulteriori

<sup>39</sup> Posizione sostenuta, com'è noto, da M. LUCIANI, *Il diritto costituzionale alla salute*, in *Diritto e società*, 1980, 781. Cfr. G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano 1967, 29, secondo cui i doveri inderogabili cui si riferisce l'art. 2 Cost. non sarebbero diversi da quelli poi esplicitati dalle altre norme costituzionali. È altrettanto risaputa la tesi opposta di A. BARBERA, *Art. 2*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma 1975, 53.

<sup>40</sup> Come ha dimostrato A. PACE, *Metodi interpretativi e costituzionalismo*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, 36 s., nt. 7: «La coesistenza di una clausola «aperta» di diritti con una clausola «chiusa» di doveri è ammissibile, logicamente e storicamente, in ordinamenti nei quali la Costituzione riconosca i diritti dell'uomo e del cittadino nel solo rapporto con lo Stato (i c.d. diritti soggettivi pubblici). Tale coesistenza diventa invece logicamente improponibile una volta che la Costituzione non solo «riconosca» nei confronti dello Stato, ma anche «garantisca» nei rapporti tra i privati, i diritti da essa proclamati (ovviamente, nella misura in cui ciò sia strutturalmente ammissibile». Ma v. anche ID., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, cit., 7.

<sup>41</sup> Diritti e doveri sono da considerare in un legame indissolubile, secondo il lascito costituzionale espresso in Assemblea costituente da Ruini: «Vorrei aggiungere un rilievo che era certamente nel pensiero stesso dei proponenti, i quali hanno aderito alla mia tenace insistenza perché in questo articolo si mettano insieme come lati inscindibili, come due aspetti dei quali uno non si può sceverare dall'altro, i diritti e i doveri. Concetto tipicamente mazziniano, che si era già affacciato nella Rivoluzione francese, ed ormai è accolto da tutti, è ormai assiomatico. Il segreto dell'articolo è qui. Nello stesso tempo che si riconoscono i diritti inviolabili della personalità umana, si ricorda che vi sono dei doveri altrettanto imprescindibili dei quali lo Stato richiede l'adempimento. Non credo che questo saldo abbinamento troverà difficoltà fra voi» (Seduta del 24 marzo 1947). Per una contestualizzazione della posizione espressa da Ruini v. G. TARLI BARBIERI, *Doveri inderogabili*, in AA.VV., *Dizionario di diritto pubblico*, III, Milano 2006, 2066 e L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano 1996, 164.

<sup>42</sup> Cfr. E. LONGO, *Corte costituzionale, diritti e doveri*, in AA.VV., *Corte costituzionale e sistema istituzionale*, a cura di E. Rossi e F. Dal Canto, Torino 2011, 345.

<sup>43</sup> «(...) come i diritti costituzionalmente riconosciuti non esauriscono il numero e la varietà dei diritti configurabili dal legislatore ordinario, altrettanto deve riconoscersi per i doveri» (A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, cit., 15).

<sup>44</sup> Come precisato da A. RUGGERI, *Doveri fondamentali, etica repubblicana, teoria*

debbano essere necessariamente collegati al valore costituzionale della solidarietà o se possano anche essere diretti a fini diversi resta ancora questione aperta<sup>45</sup> che, però, in questa sede non necessita di essere particolarmente indagata in ragione del fatto che la proposta in discussione si muove proprio nella direzione di introdurre dei doveri di solidarietà sociale.

In definitiva, il fondamento dei «nuovi doveri» costituzionali, al pari del fondamento dei diritti sociali, enumerati in Costituzione o impliciti o trasversalmente individuabili<sup>46</sup>, non è rinvenibile nella legge che magari li individua e li definisce in concreto, ma sempre nella Costituzione.

#### 4. *L'obbligo introdotto dalla Regione Lombardia di comunicare ai pazienti il costo delle prestazioni sanitarie*

Una seconda innovativa misura imposta a corredo dell'erogazione di un diritto sociale è stata introdotta dalla Regione Lombardia ed è stata poi oggetto di un parere del Comitato Nazionale di Bioetica, sollecitato da un quesito posto dal Ministro della Salute.

Con Delibera di Giunta regionale 6 dicembre 2011, n. IX/2633 recante “Determinazioni in ordine alla gestione del servizio socio sanita-

*della Costituzione (note minime a margine di un convegno)*, in AA.VV., *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, cit., 555.

<sup>45</sup> Se il legislatore ordinario può prevedere «ulteriori» doveri, tale imposizione deve essere giustificata solo da esigenze di solidarietà (C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Milano 1968, 91) o dal perseguimento di altri interessi costituzionalmente protetti (E. ROSSI, *Art. 2*, cit., 56). Cfr. A. BARBERA, *La libertà tra «diritti» e «istituzioni»*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, I, Milano 1977, 53, secondo il quale a «maggiori affermazioni di libertà» deve «necessariamente corrispondere una maggiore dose di solidarietà». Pertanto, ove sia possibile «una maggiore apertura verso nuovi spazi di libertà, parallelamente non potranno non aprirsi nuovi orizzonti per una maggiore affermazione di doveri di solidarietà». In tema v. ancora S. PRISCO, *Fedeltà alla Repubblica e obiezione di coscienza. Una riflessione sullo Stato laico*, Napoli 1986, 105 s.

V., poi, I. MASSA PINTO, *Doveri e formazioni sociali. Il dovere di fedeltà alla Repubblica come dovere di non rompere l'armistizio tra gruppi portatori di fini non negoziabili (ovvero il dovere di comprendere le ragioni degli altri)*, in AA.VV., *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, cit., 53 ss. e, da ultimo, A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano 2013, spec. 187 ss. secondo il quale i doveri giuridici sono preceduti dai doveri sociali o aventi comunque una rilevanza sociale.

<sup>46</sup> Come ha sostenuto Modugno, la «legge funge da mera *condicio sine qua non* e non da *condicio per quam* che è invece già nella Costituzione» (F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino 1995, 69).

rio regionale per l'esercizio 2012" la Lombardia ha fissato le linee annuali della programmazione regionale, alla luce di obiettivi specifici assegnati al sistema delle aziende sanitarie presenti sul territorio, definendo priorità di obiettivi e le risorse per raggiungerli, «tenuto conto che resta fondamentale il mantenimento dell'equilibrio economico coerentemente con le necessità e le aspettative dei cittadini, dei professionisti e più in generale del sistema delle aziende sanitarie pubbliche e private».

Fra gli obiettivi prioritari sono stati indicati gli interventi che migliorano l'accesso ai servizi; l'appropriatezza/efficacia degli interventi e la continuità delle cure; le misure organizzative e gestionali capaci di integrare le attività delle Aziende stesse per ottenere una diffusione delle buone pratiche dei diversi processi tecnico-professionali e amministrativi a livello di sistema.

Si delinea un Servizio Sanitario Regionale come un sistema integrato "a rete", che mette a sistema tutti gli attori coinvolti, compresi, come ora si vedrà, i pazienti. Fra le altre azioni, si introduce, infatti, a decorrere dal primo marzo 2012, a carico di tutti gli erogatori pubblici e privati sia di ricovero che di specialistica, *l'obbligo di comunicare*, nei referti, nelle lettere di dimissione o di comunicazioni varie al cittadino, *il costo della prestazione sanitaria*, relativamente sia alla quota a carico della Regione, sia a quella eventualmente a carico del cittadino<sup>47</sup>.

Ma quali sono i costi da comunicare ai cittadini?

Come chiarito da una successiva nota del Direttore generale<sup>48</sup>, i costi da comunicare sono quelli «di sistema» che corrispondono ai rimborsi corrisposti alle strutture (analiticamente specificati in un file allegato alla nota) e non quelli stimati da ogni struttura, perché risulterebbero grandemente eterogenei e sarebbero poco verificabili.

Quali, invece, le finalità della proposta?

La finalità, con tutta evidenza, è quella di far conoscere al cittadino che usufruisce di una prestazione sanitaria a carico del Servizio sanitario nazionale (e al medico che la prescrive) la parte che è a carico della collettività e la parte che è coperta dal suo contributo economico personale. È a tutti noto che una delle criticità del Sistema Sanitario Nazionale è rappresentata, in taluni casi, da un eccessivo ricorso a esami diagnostici

<sup>47</sup> Si prevede collateralmente che tale adempimento abbia riflessi diretti sull'accREDITAMENTO delle strutture erogatrici.

<sup>48</sup> Nota n. 6242 del 24/2/2012 reperibile al seguente link: <http://www.sanita.regione.lombardia.it/sbared/ccurl/292/690/H1.2012.0006242.pdf>.

inutili, che aggrava i bilanci in materia sanitaria e allunga i tempi di attesa per l'accesso ad alcune prestazioni<sup>49</sup>.

Viene in rilievo, sotto una prospettiva ancora non del tutto analizzata, una sfaccettatura di quel principio di appropriatezza che da tempo è stato assunto dal legislatore come una misura dei livelli essenziali e uniformi di assistenza.

Già a partire dai primi tentativi di definire i Livelli essenziali di assistenza, il legislatore statale ha individuato quali principi a cui ancorarsi, fra gli altri, l'appropriatezza delle cure rispetto alle specifiche esigenze e l'economicità nell'impiego delle risorse<sup>50</sup>. La combinazione di questi principi fa sì che l'esigenza di garantire alcune prestazioni sanitarie debba essere temperata con il «rispetto delle compatibilità finanziarie» e con la selezione di prestazioni da offrire sulla base di «evidenze scientifiche di un significativo beneficio in termini di salute, a livello individuale o collettivo, a fronte delle risorse impiegate»<sup>51</sup>.

E ancora, proprio nella direzione di scoraggiare il ricorso ad esami inutili e costosi si sta muovendo con grande fatica lo Stato nell'ambito della revisione normativa dei Livelli essenziali di assistenza (LEA).

In questa cornice storico-normativa si colloca la delibera della Giunta regionale della Lombardia, che diviene particolarmente rilevante e sembra potenzialmente impattare con grande forza contro la garanzia costituzionale del diritto alla salute e, più in generale, sulla questione dell'effettività e della sostenibilità e dei diritti sociali, soprattutto perché fino ad ora i costi sostenuti dallo Stato e dalle Regioni per la cura e l'assistenza sanitaria non erano svelati ai cittadini. Emerge, perciò, un vero e proprio atto di rilievo politico adottato nelle forme della delibera di

<sup>49</sup> Per comprendere le dimensioni del fenomeno è utile evidenziare la denuncia di Ignazio Marino, secondo cui deve essere «messo sotto controllo il ricorso eccessivo agli esami diagnostici. In Italia abbiamo 22,4 apparecchi per risonanza magnetica ogni milione di abitanti mentre la media europea è di 8,4. Evidentemente siamo sovradimensionati e, nonostante ciò, soffriamo per le lunghissime liste d'attesa. Meglio allora eseguire una risonanza magnetica solo quando è davvero necessario, avere la possibilità di farla in tempi rapidi senza dotarsi di strumentazione in eccesso e ottimizzando ciò che abbiamo già» (I. MARINO, *Sanità pubblica, la grande prova*, in *Espresso.repubblica.it*, 27 febbraio 2013 (l'articolo è disponibile al seguente link: <http://espresso.repubblica.it/visioni/scienze/2013/02/27/news/sanita-pubblica-la-grande-prova-1.51132>).

<sup>50</sup> Art. 1, d.lgs. n. 502/1992, nel testo risultante dalla modifica operata dall'art. 1, d.lgs. n. 229/1999.

<sup>51</sup> Come mette in evidenza E. CAVASINO, *La flessibilità del diritto alla salute*, Napoli 2012, 36 a seguito di un'attenta lettura delle condizioni previste dall'art. 1, cc. 3 e 7, d.lgs. n. 502/1992, come modificato dal d.lgs. n. 229/1999.

Giunta che sarebbe stato più corretto adottare con legge o almeno con regolamento. La degradazione ad atto amministrativo generale della sede formale di queste previsioni, fra l'altro, produce come conseguenza ancor più opinabile che le norme di attuazione vengono ad essere illegittimamente adottate con un atto propriamente amministrativo, quale è la nota del Direttore generale, assolutamente inidoneo ad esprimere decisioni di rilievo così generale per la collettività, che finiscono per incidere sulla tutela di diritti fondamentali.

*4.1. La richiesta di correzione di rotta da parte del Comitato Nazionale per la Bioetica*

La previsione non è sfuggita Ministro della Salute che ha manifestato una serie di perplessità in un quesito rivolto al Comitato Nazionale per la Bioetica (CNB) per verificare la compatibilità con alcuni principi del nostro ordinamento, in particolare se tale obbligo non possa «avere riflessi pregiudizievole sulle azioni che il Servizio Sanitario Nazionale deve porre in essere per corrispondere al dovere di migliorare il benessere del malato, soprattutto quando egli sia colpito da gravi malattie e se le giuste ragioni economiche non risultino in questo caso sbilanciate rispetto a quelle di umanità e solidarietà».

A maggioranza il CNB ha ritenuto non eticamente giustificata la comunicazione obbligatoria e imposta al paziente poiché non rispetta la dignità «del paziente come persona, ammettendola solo in caso di autorizzazione data da quest'ultimo al momento delle dimissioni o della prestazione ricevuta».

Il CNB, pur individuando diverse ragioni per condividere la proposta oggetto del parere, ritiene prevalenti le ragioni che ostano ad una generale applicazione della misura, almeno nei modi in cui è stata prospettata dalla Regione Lombardia.

In primo luogo, prevale la considerazione che la tutela della salute deve essere inquadrata in una relazione solidaristica fra chi è più agiato e chi lo è meno, per cui il diritto di cura e l'assistenza sanitaria per i bisogni fondamentali «sono atti dovuti ad ogni cittadino a prescindere dai costi sostenuti».

In secondo luogo, emerge la preoccupazione di non far prevalere nell'ambito sanitario una logica economicista che potrebbe concretizzare il rischio di introdurre un bilanciamento fra rischi e benefici, magari ponendo le premesse per rifiutare cure ritenute inefficaci, perché troppo costose, a fronte di una scarsa rilevanza terapeutica.

In terzo luogo, ancora, si paventa il pericolo di aumentare il disagio dei malati cronici, che potrebbero avvertire negativamente le cure che ricevono come un costo sociale eccessivo e difficile da giustificare.

In quarto luogo, infine, si immaginano possibili pesanti ricadute sui pazienti che possono essere spinti a percepire un abbassamento della dignità della loro esistenza, fino ad essere indotti persino a rifiutare le prestazioni successive.

D'altra parte, alcuni membri dissenzienti si sono «dichiarati a favore della comunicazione obbligatoria, gestita con la dovuta attenzione quale strumento di trasparenza in una società democratica liberale», facendo prevalere, contrariamente rispetto alla maggioranza del CNB, le buone ragioni sottese alla normativa introdotta, prima fra tutti, come sinteticamente già messo in luce nel paragrafo precedente, la responsabilizzazione del cittadino, anche come conseguenza di «un processo di presa di coscienza dello stretto legame tra salute individuale e salute sociale».

Non sono da trascurare neppure i vantaggi in termini di maggiore trasparenza sui costi delle prestazioni sanitarie pubbliche e di misurazione reale dell'efficienza delle strutture in una logica di virtuosa valorizzazione di meccanismi di controllo diffusi e tangibili, dunque, in ultima istanza, più democratici.

Il CNB, a seguito della ponderazione delle posizioni espresse e degli argomenti emersi, perviene ad un parere solo parzialmente contrario, ritenendo all'unanimità non condivisibile la generalizzazione dell'obbligo di comunicazione, proponendo invece che essa sia data previo consenso precedentemente manifestato per alcuni ed obbligatoriamente per altri, raccomandando, altresì, che si evitino forme di colpevolizzazione e di discriminazione dei malati.

Due i punti che suscitano particolare interesse e che meritano di essere oggetto di una riflessione più approfondita, anche perché consentono di essere trasferiti più in generale al piano della tutela dei diritti sociali.

Il primo rilievo affiora dalla raccomandazione ulteriore espressa di non considerare la comunicazione dei costi «l'unico strumento per favorire una presa di coscienza da parte del cittadino delle spese sanitarie», ma che tale misura «sia inserita *nel contesto di un'educazione complessiva della società a percepire lo stretto legame tra salute individuale e la salute sociale*»<sup>52</sup> stimolando anche la cultura della prevenzione delle patologie e dei comportamenti a rischio.

<sup>52</sup> Corsivo aggiunto.

Il secondo rilievo si ricava dall'auspicio espresso dal Comitato che si «persegua l'obiettivo di *responsabilizzare non solo i pazienti/cittadini, ma soprattutto l'amministrazione della struttura sanitaria e i medici, al fine di indurli a scelte più razionali nell'uso delle risorse, considerando l'appropriatezza dei trattamenti e la compatibilità con i finanziamenti disponibili*»<sup>53</sup>, perché spetta soprattutto al medico la scelta sulla valutazione dei trattamenti e la compatibilità con le risorse disponibili.

5. *Una funzione anche pedagogica delle leggi che intervengono nell'ambito della tutela dei diritti sociali nell'età della crisi e della responsabilità*

La delibera della Regione Lombardia si muove su un crinale molto delicato perché se da una parte si muove nell'ottica di responsabilizzare il fruitore di una prestazione sanitaria attraverso la comunicazione del costo, dall'altra rischia di fiaccare ulteriormente la condizione di persone già deboli, come quelle affette da malattie croniche o da patologie gravi che richiedono cure costose e spesso prolungate nel tempo. Il timore è che queste ipotesi, pur animate da intenzioni condivisibili, possano nel tempo, come rilevato dal CNB, innescare una valutazione utilitaristica del diritto alla salute. Il rischio che si paventa è che a regole di questo tipo «faccia riscontro un orientamento etico utilitaristico della cura della persona ammalata in termini produttivistici, sociologici o semplicemente pragmatici», che magari possa nel tempo evocare una domanda drammatica: «“conviene” allo Stato dare assistenza anche ai malati gravi o terminali, ai malati oncologici, agli handicappati, ai malati mentali, ai bambini malformati?»<sup>54</sup>.

Il demerito principale della delibera della Regione Lombardia è quello di aver voluto introdurre un obbligo dai risvolti etici così delicati, senza neanche premurarsi di prevedere un previo periodo di prudente sperimentazione, nell'ambito di tutela di un diritto sociale la cui qualificazione in termini di inviolabilità limita la discrezionalità legislativa<sup>55</sup> ed a maggior ragione la discrezionalità dell'esecutivo o della burocrazia re-

<sup>53</sup> Corsivo ancora aggiunto.

<sup>54</sup> Riporto l'interrogativo etico che solleva G. BATTIMELI, *Il dibattito in bioetica: Il 'costo' della prestazione sanitaria: un problema solo di informazione?*, in *Medicina e morale*, 2013, 336.

<sup>55</sup> Sulla qualificazione di inviolabilità dei diritti sociali come espressione di valori o principi supremi v. F. MODUGNO, *I «nuovi diritti»*, cit., 66.

gionale, com'è «il caso della *salute umana*, ritenuto “diritto primario e fondamentale, che impone piena ed esaustiva tutela” ovvero del *diritto all'assistenza sanitaria*, definito a più riprese dalla Corte “diritto sociale di tipo inviolabile”»<sup>56</sup>.

La delibera della Regione Lombardia non è chiaramente diretta, come sarebbe illegittimo, a limitare o negare una prestazione in materia sanitaria, ma mira alla responsabilizzazione del paziente, della famiglia del paziente e del medico, che tenda a far trasparire il dato dei costi, che fino ad ora non era dato conoscere.

Le critiche che si muovono a questa previsione, dunque, discendono soprattutto dal fatto che intervengono nel campo del diritto alla salute e dell'assistenza sanitaria, relativamente ai problemi etici che pone.

Se si volessero cogliere gli aspetti positivi sottesi a questa misura, invece, ci si dovrebbe per un attimo discostare dal suo particolare ambito di operatività per immaginare possibili applicazioni riguardo a diversi campi materiali.

A ben vedere, sia la proposta avanzata dalla Fondazione Zancan, sia la delibera lombarda scaturiscono dalla medesima preoccupazione, che è si quella della (in)sostenibilità del sistema di *Welfare State* nell'attuale fase storica, ma che poggia sulla convinzione, estremamente condivisibile, della scarsa percezione, individuale e collettiva, dei vantaggi, personali e sociali, della fruizione dei diritti sociali.

«Sarà che di libertà ne abbiamo ricevuta in dote troppa, e allora non ne riconosciamo più il valore» o magari «sarà che in passato ne abbiamo fatto abuso»<sup>57</sup> quel che è certo è che molte volte manca, non dico un senso di gratitudine dell'individuo che ne avvantaggia verso i pubblici poteri, ma persino, troppo spesso, la stessa consapevolezza di usufruire di una prestazione sociale.

Questo difetto di presa di coscienza può dipendere anche dal fatto

<sup>56</sup> Secondo le definizioni offerte da C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova 1996, 365 e ricavate dalla giurisprudenza della Corte costituzionale: sentt. n. 88/1979; nn. 184 e 294/1986; nn. 992 e 1011/1988.

<sup>57</sup> Secondo l'analisi di M. AINIS, *Le libertà negate. Come gli italiani stanno perdendo i loro diritti*, Milano 2004, 8. Cfr. L. CALIFANO, *Relazione di sintesi al XXVIII Convegno dell'AIC: In tema di crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivistaaic.it*, 2013 che evidenzia come «alla espansione (indiscriminata) dei diritti cui stiamo assistendo, corrisponde l'inevitabile effetto della mancata attuazione degli stessi. Infatti, se (...) direttamente o indirettamente tutti i diritti costano, allora (l'ineluttabile) espansione dell'elenco dei diritti fondamentali farà i conti con le risorse naturali ed economiche che infinite non sono».

che lo Stato, le Regioni o gli enti locali erogano servizi senza dare alcuna comunicazione in merito al valore sociale della prestazione.

Così come non ci può essere potere senza responsabilità (giuridica e politica), come non ci possono essere diritti senza doveri, non ci possono essere diritti senza responsabilità (anche individuali). E non c'è responsabilità senza consapevolezza. Se si interrompe la dinamica necessaria fra diritti e responsabilità e informazione si prosciuga la fonte da cui sgorga la solidarietà sociale.

Sono forse consapevoli gli studenti universitari e le rispettive famiglie dei costi sociali, solo in parte coperte dalle spese di iscrizione richieste, scaturenti dai loro percorsi di studi? Studenti e famiglie sono consapevoli dei costi delle mense scolastiche?

In una democrazia che ambisce a diventare ancora più matura ed in un ordinamento che vuole diventare più trasparente non sarebbe forse giunto il momento di intraprendere la strada della comunicazione pubblica dei costi di alcune prestazioni sociali, magari partendo proprio dalle spese sull'istruzione e sul diritto allo studio? Con ciò senza voler minimamente mettere in discussione il modello di istruzione delineato dalla Costituzione italiana, come fa chi guarda magari al modello statunitense, senza curarsi dei ben più gravi danni sociali, attuali e futuri, che esso sta producendo, come emerge dal Rapporto trimestrale sulle finanze delle famiglie della *Federal Reserve*, da cui si apprende quasi 40 milioni di studenti negli Stati Uniti sono torchiati da un debito da istruzione così gigantesco da essere incalcolabile (quasi mille miliardi secondo le stime ufficiali), generatosi per effetto di prestiti contratti per completare gli studi<sup>58</sup>. Invocare scenari di questo tipo significa non guardare alla realtà di una generazione affogata dai debiti costretti a contrarre per inseguire i propri sogni.

Tornando al contesto italiano, è da osservare che l'innovazione paritorita dalla Regione Lombardia tocca un aspetto delicato, non solo dal punto di vista etico, anche per la difficoltà di determinare i costi standard, se si pensa alla faticosissima attività che la Commissione tecnica per il federalismo fiscale dovrebbe ancora ultimare per provvedere final-

<sup>58</sup> Si veda Federal Reserve, *Quarterly Report On Household Debt and Credit* in [http://www.newyorkfed.org/research/national\\_economy/householdcredit/DistrictReport\\_Q32013.pdf](http://www.newyorkfed.org/research/national_economy/householdcredit/DistrictReport_Q32013.pdf). Sul problema dei debiti degli studenti americani v. la pubblicazione della Federal Reserve Bank of Kansas City, *Student Loans: Overview and Issues*, a cura di K.D. Edmiston, L. Brooks, S. Shepelwich, Kansas City 2012 consultabile al seguente link: [http://www.cgsnet.org/ckfinder/userfiles/files/Federal\\_Reserve\\_Bank\\_of\\_Kansas\\_City\\_Student\\_Loans\\_Overviews\\_and\\_Issues.pdf](http://www.cgsnet.org/ckfinder/userfiles/files/Federal_Reserve_Bank_of_Kansas_City_Student_Loans_Overviews_and_Issues.pdf).

mente alla individuazione dei fabbisogni standard per il finanziamento delle funzioni fondamentali dei Comuni.

A seguito dell'esame di queste due singole proposte, tuttavia, si vuole far emergere un interrogativo generale, che si vuole sollevare in termini problematici, vale a dire se non abbia qualche utilità recuperare *una funzione pedagogica della legge* al fine di trasmettere una maggiore *consapevolezza dei diritti* ad una generazione che è *drogata di diritti*, ma che sarà costretta ad accorgersi rapidamente che sta ritornando il tempo della *(ri)conquista dei diritti*.

Una funzione pedagogica della legge<sup>59</sup> in materia di diritti sociali che miri anche ad educare e responsabilizzare, esattamente come pare evocare anche il richiamato parere del CNB nella parte in cui, ora se ne può comprendere meglio il rilievo, sollecita «un'educazione complessiva della società a percepire lo stretto legame tra salute individuale e salute sociale» e auspica a perseguire «l'obiettivo di responsabilizzare non solo i pazienti/cittadini, ma soprattutto l'amministrazione (...) e i medici».

Oltre al dovere fondamentale dello Stato di provvedere all'educazione dei suoi cittadini a cui adempie con l'organizzazione scolastica di tutti i livelli, «c'è un altro strumento educativo che l'organizzazione statale ha a sua disposizione: la legge. Questa ha infatti una funzione pedagogica di fondamentale importanza: con le sue leggi lo Stato ingenera costumi, alimenta abitudini che elevano oppure abbassano la voce della coscienza dei suoi cittadini»<sup>60</sup>.

Non siamo lontani dalla teorizzazione di Bobbio della funzione *promozionale* del diritto, che premia l'uso delle tecniche d'incoraggiamento. Bobbio distingue un ordinamento protettivo-repressivo, impostato secondo le proposizioni kelseniane, da un ordinamento promozionale mirabilmente «col minimo di parole»: «al primo interessano soprattutto i comportamenti socialmente non desiderati, onde il suo fine precipuo è di impedirne quanto più è possibile il compimento; al secondo interes-

<sup>59</sup> In un diverso ambito, S. RUINI, *La disciplina comunitaria dei diritti di partecipazione ai procedimenti ambientali*, Milano 2008, 76 ss. e G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazioni delle grandi opere infrastrutturali*, Milano 2010, 178 ss. mettono in luce l'esistenza di una funzione pedagogica del diritto di partecipazione ai procedimenti ambientali, così come confermata dalla Convenzione di Aarhus, "Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale", firmata nella cittadina danese di Aarhus nel 1998 è entrata in vigore nel 2001, che costituisce un esempio di democrazia ambientale.

<sup>60</sup> B. MONDIN, *Manuale di filosofia sistematica*, VI, *Etica, politica*, Bologna 2000, 271. Il filosofo corre da poi, a dire il vero, questa sua tesi con esempi non convincenti.

sano soprattutto i comportamenti socialmente desiderati, onde il suo fine è di provocarne il compimento anche nei confronti dei recalcitranti»<sup>61</sup>. Il campo di applicazione elettivo della promoionalità è lo Stato sociale<sup>62</sup>: se i diritti sociali sono strumenti per realizzare l'uguaglianza<sup>63</sup>, tra le funzioni dei diritti sociali vi è quella della promozione umana, allora le leggi che intervengono per la tutela dei diritti sociali sembrano avere maggiormente *in nuce* una capacità "formativa", di "impulso" o di "incentivo", da esprimere anche in termini di migliore comunicazione pubblica.

Ne danno conferma nella fase attuale le politiche sociali che riconoscono sempre più protagonismo al singolo individuo (il paziente<sup>64</sup>, lo studente, il pensionato) secondo un modello, appunto, di *promozione sociale*: «È ovvio che all'interno di questa situazione più che i tribunali o le corti diventano centrali innanzitutto i comportamenti generali, di tutti i cittadini, nella misura in cui tendono a prestarsi all'utilizzazione delle leggi i questione, e collaborano, rispondendo alle direttive e alle incentivazioni del governo»<sup>65</sup>.

<sup>61</sup> N. BOBBIO, *Sulla funzione promozionale del diritto*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1969, 1324.

<sup>62</sup> Così A. CATANIA, *Manuale di teoria generale del diritto*, Roma-Bari 2010, 166 ss.: «Promoionalità ed effettività generale diventano il binomio che dà un senso al fenomeno dello Stato interventista, dello stato sociale, del Welfare State: con esso il diritto viene chiamato a mediare attivamente tra le istanze e i bisogni sostanziali di quanti subiscono disuguaglianze distributive nel sistema economico capitalistico, senza intaccarne la struttura».

<sup>63</sup> Sulla riconducibilità dei diritti sociali al principio di uguaglianza, su tutti, M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, Milano 1964, 803 e M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazzioti di Celso*, II, Padova 1995, 97 ss.

<sup>64</sup> La politica di coinvolgimento dei pazienti nei propri processi di cura e il riconoscimento di un loro ruolo attivo è stata avviata con un DPCM del 19 maggio 1995 (G.U. del 31 maggio 1995, supplemento n.65), a seguito della previsione contenuta nel d.l. n. 163/1995, come convertito dalla legge n. 273/1995, che imponeva l'adozione a tutti i soggetti erogatori di servizi pubblici, anche operanti in regime di concessione o mediante convenzione, di proprie "Carte dei servizi".

<sup>65</sup> A. CATANIA, *op. ult. cit.*, 166.

LE RELAZIONI COME FATTORE COSTITUTIVO  
DEI DIRITTI SOCIALI

SOMMARIO: 1. Il fiume carsico della mutualità. – 2. Socialità e negoziazione. – 3. L'approccio relazionale: dal soggetto astratto alla persona. – 4. Elementi della teoria relazionale: il rapporto diritti-doveri e la solidarietà. – 5. *Segue*: i diritti sociali nella Costituzione italiana. – 6. Classificazione relazionale dei diritti sociali costituzionali. – 7. La teoria relazionale può funzionare? – 8. Conclusioni.

1. *Il fiume carsico della mutualità*

Uno degli ultimi provvedimenti adottati sul finire della XVI legislatura rivolto alla riduzione dell'elevato debito pubblico ha avuto il merito di riportare alla luce una realtà sociale dimenticata dai più. Il 13 dicembre del 2012 il Parlamento italiano ha, infatti, convertito in legge il decreto-legge n. 179 che all'art. 23 contiene "misure per le società di mutuo soccorso" e che introduce alcune significative innovazioni della legge istitutiva del 1886<sup>1</sup>. Si legge nel comunicato del governo che l'articolo in questione si propone di "aggiornare una normativa datata (...) e lacunosa in molte sue parti, per consentire a tali particolari società di svolgere con maggiore efficacia i propri compiti nel campo socio-sanitario e previdenziale, garantendo procedure pubbliche più certe oltre che il definitivo avvio di un sistema di vigilanza efficace"<sup>2</sup>.

Il rilievo di questa norma, tuttavia, va oltre le poche parole di spiegazione del comunicato. Le società di mutuo soccorso sono una delle più

<sup>1</sup> G.U. n. 245 del 19 ottobre 2012. L'art. 23 del decreto-legge modifica sostanzialmente gli artt. nn. 1, 2 e 3 della legge 15 aprile 1886, n. 3818 rubricata "Costituzione legale delle società di mutuo soccorso".

<sup>2</sup> Cfr. "Misure urgenti per l'innovazione e la crescita: agenda digitale e startup", 4 ottobre 2012, in [http://www.governo.it/Presidente/Comunicati/testo\\_int.asp?d=69362](http://www.governo.it/Presidente/Comunicati/testo_int.asp?d=69362) (data dell'accesso 30 giugno 2013).

antiche forme di solidarietà delle classi lavoratrici – antielitarie e libere da controlli<sup>3</sup> – istituite tra il XIX e il XX secolo per affrontare spese inerenti all'avvio delle imprese o per risolvere problemi più gravi come la malattia, il decesso o la disoccupazione<sup>4</sup>.

È quanto mai una coincidenza che l'esperienza storica delle società di mutuo soccorso riemerge proprio in questo momento. Ci troviamo, infatti, ad un passaggio storico che per molti versi ricorda le difficoltà affrontate dal capitalismo alla fine del XIX secolo, quando esplosero le contraddizioni tra l'accumulazione delle ricchezze e le condizioni di vita dei lavoratori<sup>5</sup>. Proprio allora la nascita del movimento cooperativistico, del mutualismo e le esperienze delle casse di risparmio, delle casse rurali, delle banche popolari furono soluzioni innovative messe in campo per risolvere i problemi della crescita e delle forti diseguaglianze sociali<sup>6</sup>.

Non è un caso, dunque, che oggi a fronte delle gravi distorsioni provocate dai mercati finanziari e dalla ritirata dell'intervento pubblico sia a livello centrale sia da parte degli enti locali, ci sia anche il tempo di riscoprire il valore del mutualismo. Lo spazio vuoto lasciato dalla sfera pubblica a fronte di bisogni sempre crescenti ha aperto nuovi spazi per l'iniziativa privata ed ha anche chiamato a raccolta quella miriade di forme mutuali sopravvissute non solo nelle prime pagine dei manuali di previdenza sociale<sup>7</sup>.

L'esempio delle mutue consente di focalizzare due valori molto importanti nell'ottica dello studio dei diritti sociali.

Il primo e più scontato è che questo tipo singolare di 'società' (assieme a molte altre realtà) ricorda la molteplicità delle forme di alloca-

<sup>3</sup> L. GHEZA FABBRI, *Solidarismo in Italia fra XIX e XX secolo. Le società di mutuo soccorso e le casse rurali*, Torino 1996, 21 s.

<sup>4</sup> Sul punto vedi la corposa documentazione presente nei saggi del volume curato da P. MASSA, A. MOIOLI, *Dalla corporazione al mutuo soccorso*, Milano 2004.

<sup>5</sup> In generale su questi temi vedi G.A. RITTER, *Storia dello stato sociale*, Bari-Roma 1996, 48 s. L'esperienza delle società di mutuo soccorso è riconosciuta in molti altri paesi europei. Tra le più note esperienze vi è quella delle mutue inglesi. Quest'ultima esperienza venne descritta in modo molto efficace nel testo che nel 1948 Lord William Beveridge pubblicò su commissione della National Deposit Friendly Society (una delle più grandi società di mutuo soccorso allora esistenti in Inghilterra) con il titolo "Voluntary action: a report on methods of social advance". Il testo è stato tradotto in Italia con il titolo W.H. BEVERIDGE, *L'azione volontaria* Milano 1954.

<sup>6</sup> Tale fenomeno ovviamente non è solo italiano, come documentato di recente da M. PACI, *Lezioni di sociologia storica*, Bologna 2013, 328 s. e da P. THANE, *Histories of welfare state*, in *The welfare state. Past, present, future*, a cura di A.K. ISAACS, Pisa 2002, 27 s.

<sup>7</sup> A. LUCIANO, *Dalle società di mutuo soccorso alla mutualità. Risposte alla crisi del welfare*, in *Euricse Working Paper* 2012, 3.

zione delle risorse nella società, basate non solo sullo “scambio” e “redistribuzione” ma anche sulla “reciprocità”<sup>8</sup>.

Il secondo valore sta nel rapporto stretto che l’esperienza mutualistica mostra tra solidarietà, mutualismo e risposta ai bisogni sociali<sup>9</sup>. Il mutualismo è un esempio rilevante che la risposta ai bisogni sociali prima ancora che dal chiedere una prestazione viene trovata nell’esperienza umana all’interno dei rapporti sociali e della vita relazionale di cui siamo naturalmente capaci di dotarci. Nel corso del tempo, tuttavia, attività, quali quella di provvedere ai rischi dovuti alla malattia o all’età avanzata, sono slittate dalla famiglia al mercato e quindi allo stato, secondo dinamiche particolari dettate dalla forte eterogeneità della situazione italiana<sup>10</sup>.

La situazione attuale del nostro paese impone di non dimenticare l’importanza originaria dell’azione volontaria e di capire come essa si colloca all’interno del settore pubblico assieme allo stato e al mercato<sup>11</sup>.

Il presente lavoro sarà dedicato allo studio dei diritti sociali. L’ipotesi di partenza è che le relazioni sociali sono il fattore costitutivo di questi diritti. La tesi che intendo dimostrare vuole contribuire a capire come rendere i diritti sociali strumenti che possano servire a stabilizzare lo sviluppo dei sistemi di welfare e a rendere effettiva e meno oscillante la protezione sociale<sup>12</sup>. L’idea di fondo che svilupperò rappresenta un contributo che tenta di rispondere alla provocazione lanciata dal prof. Emanuele Rossi all’interno del saggio “Prestazioni sociali con «corrispettivo»” apparso nel Rapporto 2012 della Fondazione Zancan<sup>13</sup>.

## 2. Socialità e negoziazione

Affermare che le relazioni sono il fattore costitutivo dei diritti sociali implica due assunti.

<sup>8</sup> K. POLANYI, *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Torino 1974.

<sup>9</sup> M. AMBROSINI, *Scelte solidali. L’impegno per gli altri in tempi di soggettivismo*, Bologna 2005.

<sup>10</sup> Come mettono di recente in evidenza U. ASCOLI, E. PAVOLINI, *Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme*, in *Stato e mercato* 2012, 429 s.

<sup>11</sup> Su questi aspetti vedi le osservazioni di E. ROSSI, *La prospettiva pubblicistica*, in *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro: atti del Convegno svoltosi a Pisa il 18 e 19 gennaio 2001*, a cura di L. Bruscuola, E. Rossi, Milano 2002, 595 s.

<sup>12</sup> M. PACI, *Lezioni di sociologia storica*, cit., 329.

<sup>13</sup> E. ROSSI, *Prestazioni sociali con “corrispettivo”*, in *Vincere la povertà con un welfare generativo*, Bologna 2012, 103 s.

Il primo è riconoscere che i diritti sociali sono espressione della nostra “socialità”<sup>14</sup>. L’esistenza di tali diritti presuppone che le persone facciano richieste le une alle altre sulla base di esperienze condivise e di bisogni. I diritti sociali, perciò, sono diritti “socialmente condizionati”, perché legati al tasso di solidarietà e vitalità espresso dai contesti sociali e luoghi in cui le persone vivono.

Il secondo è che i diritti sociali, come tutti i diritti, sono il frutto di “negoziazioni” quanto ai mezzi attraverso i quali certi bisogni possono essere compresi e riconosciuti<sup>15</sup>; essi non sono forme spontanee dell’agire umano ma il frutto di interazioni qualificate tra persone – intese come soggetti singoli e associati – e istituzioni; inoltre, essi non sono mere proclamazioni astratte ma pratiche concrete in cui le idee devono fare i conti sia con le concezioni politiche e sociali sia con le condizioni economiche necessarie alla loro implementazione<sup>16</sup>.

I due concetti di ‘socialità’ e ‘negoziazione’ forniscono le dimensioni all’interno delle quali possono essere compresi fenomeni così complessi come quello che oggi identifichiamo con il nome “diritti sociali”<sup>17</sup>. Nel riconoscimento e affermazione dei diritti sociali risuona la necessità di considerare la complessità della vita umana, che è un valore indipendente da certe relazioni di vita ma che risulta indissolubilmente legata ad esse.

Le libertà di cui la persona è titolare, infatti, non implicano l’affrancamento dai condizionamenti materiali e biologici<sup>18</sup>. È un dato inconfutabile dell’esperienza che ognuno, mentre vive, genera relazioni attraverso le quali si forma la propria personalità (famiglia, scuola, ambiente di lavoro, ecc.), tanto che anche quando si parla di emancipazione dagli ambiti segnati dalle relazioni vitali, come accade per esempio nel passaggio dalla fase adolescenziale alla fase adulta, non si tratta mai di una “liberazione” da un vincolo, ma di una crescita e di un’emancipazione che

<sup>14</sup> E. ROSSI, Art. 2, in *Commentario alla Costituzione a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti*, I, Torino 2006, 50.

<sup>15</sup> Uso il termine “negoziazione” per come esso è usato nelle scienze socio-economiche per indicare che il processo evolutivo cui il diritto si riferisce non avviene spontaneamente ma è il frutto, appunto, di una negoziazione storica. Sul tema v. H. DEAN, *The Translation of Needs into Rights: Reconceptualising Social Citizenship as a Global Phenomenon*, in *International Journal of Social Welfare*, 2013, 1 s.

<sup>16</sup> F. VIOLA, *L’etica dello sviluppo tra diritti di libertà e diritti sociali*, in *Ragion Pratica* 2000, 115.

<sup>17</sup> L. DOYAL, I. GOUGH, *Una teoria dei bisogni umani*, Milano 1999, 125.

<sup>18</sup> J. NEDELSKY, *Law’s Relations: A Relational Theory of Self, Autonomy, and Law*, Oxford 2012.

avviene all'interno del contesto di partenza, e sempre per costruire nuove relazioni ma che comunque incorporano le prime<sup>19</sup>.

Nella concezione che qui si esprimerà i diritti sociali sono qualificazioni giuridiche che esprimono il valore di quelle determinate relazioni sociali in cui sono presi in considerazione alcuni bisogni primari delle persone. Le relazioni non sono una qualità differenziale dei diritti sociali ma l'essenza stessa di questi diritti.

Per elaborare la visione relazionale dei diritti sociali seguirò il seguente percorso. Anzitutto mi concentrerò su quelli che potremmo chiamare i presupposti socio-giuridici della concezione costituzionale dei diritti sociali. In secondo luogo, proverò a definire gli elementi che aiutano a ricostruire la teoria relazionale nella prospettiva del diritto costituzionale. In terzo luogo, mi soffermerò su alcune criticità che tale teoria può incontrare.

### 3. *L'approccio relazionale: dal soggetto astratto alla persona*

Quale è il paradigma umano più adeguato per conoscere l'universo dei diritti sociali? Non è l'uomo astratto ma la persona, cioè l'uomo concreto la cui vita è intimamente relazionale<sup>20</sup>.

Per comprendere a fondo questa intuizione occorre gettare uno sguardo seppure molto veloce alla problematica relativa al passaggio dal soggetto astratto alla persona nel diritto positivo ed in particolare nel diritto costituzionale. La riflessione sulla persona, elaborata soprattutto nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale non è solo frutto del tentativo di risalire dalle nefaste riduzioni operate negli anni precedenti<sup>21</sup>, ma trae forza rinnovata dalla reazione al formalismo giuridico che aveva consentito la negazione legislativa della capacità giuridica, con la conseguente esclusione totale o parziale della categoria di "soggetti di diritto" per alcuni uomini<sup>22</sup>.

Il riferimento alla persona non rappresenta, perciò, un generico richiamo ad un'astratta e decontestualizzata natura umana o ad un corpo di situazioni giuridiche presociali, ma è la base su cui si fonda la com-

<sup>19</sup> P. BARCELLONA, *L'individuo e la comunità*, Roma 2000, 57.

<sup>20</sup> Ridonda in questa affermazione il pensiero dei filosofi e sociologi francesi della metà del secolo scorso: vedi fra tutti G. BURDEAU, *Traité de science politique*, Paris 1956, 40 s.

<sup>21</sup> E. ROSSI, *Art. 2*, cit., 42 s.

<sup>22</sup> G. CAPOGRASSI, *Il diritto dopo la catastrofe*, in *Jus* 1950, 177 s.

plexa e non conclusa vicenda dei diritti umani<sup>23</sup>. Non si tratta dunque solo di una felice intuizione con un forte connotato morale ma un presupposto che ha radici più solide<sup>24</sup>.

Un interessante esempio del passaggio dal soggetto astratto alla persona proviene dall'art. 3 della Costituzione italiana. Come noto, in questo articolo non si trova solo il riferimento alla eguaglianza formale, affidata nel primo comma alla «necessaria indifferenza del soggetto rispetto ad una serie di dati che altrimenti lo qualificerebbero in forme discriminatorie<sup>25</sup>»; al secondo comma si premette che nel quadro dell'eguaglianza formale possano irrompere degli «ostacoli di fatto» a mettere in crisi lo schema formale rispetto al risultato sostanziale che si vuole realizzare<sup>26</sup>.

L'emergere della persona è alla base non solo del rilievo delle condizioni materiali dell'esistenza, ma serve ad impegnare tutti i soggetti pubblici (riuniti entro il termine «Repubblica») alla rimozione degli «ostacoli (...) che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana». Il rapporto tra i due commi dell'art. 3 Cost., nel mentre conferma i limiti dell'eguaglianza di tipo formale, fa emergere la condizione delle persone concrete come punto di vista centrale dell'ordinamento. La persona non è il termine di un processo di astrazione ma il riferimento necessario al soggetto capace di cogliere la complessità dell'esistenza e di trasformare la realtà in base alla propria inclinazione<sup>27</sup>.

I termini di questa trasformazione sono ancor più evidenti se si getta uno sguardo all'art. 2 della Costituzione. La rilevanza attribuita in questo articolo ai legami sociali, alla realtà delle formazioni sociali all'interno delle quali l'uomo si fa persona<sup>28</sup>, fanno cogliere bene il tentativo di «fug-

<sup>23</sup> I. TRUJILLO PÉREZ, *La questione dei diritti sociali*, in *Ragion Pratica* 2000, 43 s.

<sup>24</sup> C. SMITH, *What Is a Person?: Rethinking Humanity, Social Life, and the Moral Good from the Person Up*, 2010; C. MACKENZIE, *Personal Identity, Narrative Integration and Embodiment*, in *Embodiment and Agency*, a cura di L. Meynell, S. Sherwin, University Park 2009.

<sup>25</sup> S. RODOTÀ, *Dal soggetto alla persona. Trasformazioni di una categoria giuridica*, in *Filosofia politica* 2007, 368.

<sup>26</sup> Come a dire che quando la soggettività astratta si confronta e si misura nella concretezza del reale, il soggetto astratto esce di scena perché non più utile a comprendere a pieno la realtà alla quale occorre riferirsi quando si parla di eguaglianza. Su questo punto mi sia consentito richiamare a E. LONGO, *Le relazioni giuridiche nel sistema dei diritti sociali. Profili teorici e prassi costituzionali*, Padova 2012.

<sup>27</sup> P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, Torino 2002, 137.

<sup>28</sup> E. ROSSI, *Art. 2*, cit., 53.

gire da ogni visione astratta della persona<sup>29</sup>». Vi è dunque una corrispondenza netta tra questa previsione e quella esaminata in precedenza, in cui la rottura dello schema dell'eguaglianza formale avviene sia attraverso il richiamo alla "dignità sociale" sia attraverso il riferimento allo "sviluppo della persona umana" ed alla "partecipazione effettiva di tutti i lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Le relazioni, dunque, non derivano solo dalla sfera dell'economico, ma sono legate alla dimensione della solidarietà e allo sviluppo della vita civile<sup>30</sup>.

Il tentativo di illuminare la transizione dal soggetto alla persona, e la connessa attribuzione di un valore a tutte le diverse modalità di espressione dell'esistenza, è espresso in modo molto netto da quegli autori che hanno reinterpretato la categoria dei bisogni umani attraverso il concetto di capacità<sup>31</sup>. Per tali autori le "capacità fondamentali" sono le funzioni che un individuo riesce ad esercitare con una certa quantità di beni. Non basta, perciò, disporre di beni e servizi se poi non si ha la capacità di servirsene in modo da soddisfare i propri bisogni; tali capacità sono le potenzialità che l'individuo ha di realizzare stati di vita umana intrinsecamente valevoli<sup>32</sup>. Perciò, se il reddito pro-capite, su cui è stato fondato il moderno welfare, è solo un mezzo e non un fine da raggiungere, sono necessari indicatori di natura sociale che, a differenza dei meri bisogni, riflettano meglio l'effettivo progresso umano (salute, longevità, grado di istruzione, grado di partecipazione alla vita sociale, ecc.)<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> S. RODOTÀ, *Dal soggetto alla persona. Trasformazioni di una categoria giuridica*, cit., 370.

<sup>30</sup> Su questi aspetti vedi le riflessioni sviluppate da F. PIZZOLATO, *Diritti sociali e livelli di intervento dei soggetti privati*, in *Nuove aut.* 2006, 329 s.

<sup>31</sup> A. SEN, *On Economic Inequality*, Oxford 1977; M.C. NUSSBAUM, *Creating Capabilities. The Human Development Approach*, 2011.

<sup>32</sup> Ciò che deve essere abbandonato è la nozione che gli individui o le nazioni sono sviluppati o meno. Bisogna riconoscere che vi sono diversi gradi di realizzazione umana e sociale nel mondo. La giustizia sociale deve avere di mira nella misura del possibile l'eguaglianza di capacità. Secondo A. Sen "the measurement of inequality that have been proposed in the economic literature fall broadly into two categories. On the one hand there are measures that try to catch the extent of inequality in some objective sense, usually employing some statistical measure of relative variation of income, and on the other there are indices that try to measure inequality in terms of some normative notion of social welfare so that a higher degree of inequality corresponds to a lower level of social welfare for a given total of income". Cfr. A. SEN, *On Economic Inequality*, cit., 2.

<sup>33</sup> Ciò implica, come ricorda T. VECCHIATO, *Diritti sociali dei poveri*, in *Vincere la povertà con un welfare generativo*, Bologna 2012, 51, che nella gestione degli interventi di contrasto alla povertà occorre anzitutto consentire la scelta tra risorse ed opportunità che siano adeguate alle condizioni personali ed al contesto di vita.

Tutto ciò non è certamente una novità assoluta, perché si ricollega all'origine stessa dei diritti sociali, alla loro natura di diritti degli uomini singoli come dei gruppi e delle loro unioni, che hanno come fine la creazione di «una organizzazione pluralista della società che sola può garantire la libertà umana<sup>34</sup>».

Mi pare illuminante a questo proposito un esempio che viene da studi recenti aventi ad oggetto i dati sulle diseguaglianze mondiali e della permanenza di un paradosso nella distribuzione della ricchezza. A fronte dei risultati sorprendenti raggiunti dal “Millennium Development Goals”<sup>35</sup> (MDGS), secondo il quale negli ultimi venti anni circa un miliardo di persone è uscito dalla condizione di povertà assoluta, una ricerca della Banca Mondiale basata sui dati macroeconomici di circa 200 paesi nel mondo ha rivelato che negli ultimi venti anni il tasso di diseguaglianza nei paesi meno ricchi è aumentato vertiginosamente<sup>36</sup>. Confrontando gli indicatori della ricchezza si osserva che a fronte di un aumento dell'1% di PIL i paesi con più diseguaglianze di reddito in partenza hanno ridotto l'indice di povertà solo dello 0,6%, mentre quelli dove il valore delle diseguaglianze è più basso lo stesso aumento ha generato una riduzione della povertà ben sette volte maggiore (4,3%). A parità di crescita, dunque, nei paesi con minori diseguaglianze si osserva un incremento maggiore dell'eguaglianza, mentre nei paesi che hanno maggiore divario tra poveri e ricchi lo stesso aumento genera una maggiore diseguaglianza. È il segno chiaro del verificarsi di un “paradosso” nella distribuzione della ricchezza, cioè una relazione negativa tra media del reddito di partenza ed effetti di riduzione della povertà<sup>37</sup>.

In termini più generali, l'esempio dimostra che lo sviluppo economico e l'aumento del prodotto interno lordo da soli non generano vera ricchezza e non permettono l'effettiva uscita dalla condizione di po-

<sup>34</sup> Cfr. G. GURVITCH, *La dichiarazione dei diritti sociali*, Milano 1949, 126.

<sup>35</sup> Il progetto fa parte della “Millennium Declaration” delle Nazioni Unite adottata l'8 settembre 2000. Il primo obiettivo fissato dai 189 paesi firmatari era “...azzerare, entro il 2015, il numero di persone il cui reddito è inferiore a un dollaro al giorno e la quantità di persone che soffrono di fame” (Risoluzione dell'Assemblea Generale 55/2 reperibile all'indirizzo <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>). Vedi Nazioni Unite, *The Millennium Development Goals Report 2012*, <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2012/>.

<sup>36</sup> J. RIGOLINI, L.F. LÓPEZ-CALVA, M. ALLWINE, *The Unfairness of (Poverty) Targets*, Washington 2013.

<sup>37</sup> Su questi temi si è di recente soffermato Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna 2013.

vertà. L'attenzione esclusiva per lo spazio dei redditi, senza conoscere veramente quali sono i bisogni e le necessità reali delle persone, rende inefficace qualsiasi intervento sia pubblico che privato di contrasto alle diseguaglianze. In fondo i beni e servizi potrebbero non bastare qualora non si abbia la capacità di servirsene in modo da soddisfare i propri bisogni<sup>38</sup>.

Come ben evidenzia il Rapporto della Fondazione Emanuela Zancan<sup>39</sup>, per misurare la povertà non ci si può basare esclusivamente sul reddito. La "linea di povertà", identificata come il livello di reddito al di sotto del quale le persone sono diagnosticate come indigenti, non è un criterio che da solo può consentire una misura efficace della povertà. Un'analisi, che a questi fini si concentri in maniera esclusiva sul reddito, è incapace di fornire una guida empirica sulla genesi e l'incidenza della deprivazione<sup>40</sup>.

#### 4. *Elementi della teoria relazionale: il rapporto diritti-doveri e la solidarietà*

Questa parte del lavoro è rivolta ad identificare con precisione gli elementi della teoria relazionale sui diritti sociali. In questo paragrafo analizzo nello specifico del rapporto diritti-doveri e la categoria della solidarietà.

Parto con una constatazione relativa alla categoria dei doveri.

Nell'orizzonte giuridico la nozione di persona è qualificata da qualche cosa di più del mero possesso di diritti. La persona è portatrice di responsabilità. Come è stato sostenuto in modo così incisivo da scrittori quali Rousseau<sup>41</sup> e Durkheim<sup>42</sup>, la stessa vita sociale dipende dal riconoscimento di doveri verso gli altri, ossia dal fatto che nell'interazione reci-

<sup>38</sup> Tali capacità sono le potenzialità che l'individuo ha di realizzare stati di vita umana intrinsecamente valevoli come ricorda A. SEN, *La diseguaglianza. Un riesame critico*, Bologna 1994, 10.

<sup>39</sup> Fondazione Emanuela Zancan, *Vincere la povertà con un welfare generativo*, Bologna 2012.

<sup>40</sup> A. SEN, *La diseguaglianza. Un riesame critico*, cit., 10.

<sup>41</sup> Si veda a tale proposito il celebre "Discours sur l'origine de l'inégalité parmi les hommes" di J.J. Rousseau tenuto all'Accademia di Digione nel 1754 e pubblicato l'anno seguente, disponibile in J.J. ROUSSEAU, *Origine della diseguaglianza*, Milano 2001, 35 s., trad. it. a cura di G. Preti.

<sup>42</sup> E. DURKHEIM, *La divisione del lavoro sociale* (1893), Milano 1999, trad. it. a cura di A. Pizzorno.

proca vi siano alcune cose che devono ed altre che non devono esser fatte. A prescindere da specifici contenuti, le strutture di molti ordinamenti giuridici non risulterebbero intellegibili se non fosse per l'assunto che i soggetti di diritto possano accettare responsabilità reciproche<sup>43</sup>. Non è soltanto la vita sociale a richiedere la presenza di responsabilità: da esse dipendono infatti anche le possibilità di realizzazione della stessa esistenza individuale<sup>44</sup>. La stessa autonomia dell'individuo in realtà ha un nesso di derivazione più che di condizionamento con le relazioni in cui siamo inclusi<sup>45</sup>.

Se anche tra i due termini non vi è corrispondenza biunivoca<sup>46</sup>, la realtà dei doveri e delle responsabilità presuppone quella dei diritti, ossia di ciò che è necessario per garantire il compimento delle obbligazioni in questione, e ambedue presuppongono un "sistema comune" da cui sorgono<sup>47</sup>.

Il nesso tra diritti e doveri – anzitutto in termini logici – è notevolmente complesso e difficilmente afferrabile. Individuare il tipo di legame possibile tra questi due concetti non è cosa semplice tanto sul piano ideale quanto empirico.

Questa prospettiva assume un valore fondamentale se si guarda alla costruzione stessa dell'ordinamento giuridico. L'esempio forse più interessante di tale intuizione può essere tratto dalle caratteristiche dell'ordinamento costituzionale italiano e, in particolare, attraverso l'esame dei diritti sociali. Il punto di saldatura dell'architrave su cui poggia la ricostruzione del sistema dei diritti sociali è l'art. 2 della Costituzione italiana, nel quale si descrive il rapporto tra diritti e doveri in un modo inedito rispetto al passato. Tale articolo, infatti, giustifica la richiesta di adempiere i doveri sulla base del principio di solidarietà declinato nelle tre sfere "economica, politica e sociale", in base ad un impianto teorico che dimostra una forte tensione verso il superamento della visione individualistica sia dei diritti fondamentali sia dei doveri inderogabili; questi ultimi sono definiti come "doveri di solidarietà" e, in quanto tali, fanno riferimento ad una categoria non riducibile all'individualismo illumini-

<sup>43</sup> S. CARLE, *Theorizing Agency*, in *American University Law Review* 2005, 307 s.

<sup>44</sup> L. DOYAL, I. GOUGH, *Una teoria dei bisogni umani*, cit., 126.

<sup>45</sup> J. NEDELSKY, *Reconceiving Autonomy: Sources, Thoughts and Possibilities*, in *Yale JL & Feminism* 1989, 7 s.

<sup>46</sup> È un dato empirico – ancor prima che il frutto di una elaborazione – che i diritti non implicano automaticamente i doveri, e viceversa. Sul punto vedi A.R. WHITE, *Rights*, Oxford 1984, 70 s.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

stico<sup>48</sup>, cosicché «parlare di doveri di solidarietà significa considerare quella imprescindibile relazione che lega gli uomini tra loro e che fonda in questo modo la *societas* su basi diverse dall'utilitarismo<sup>49</sup>». Il principio di solidarietà impone, infatti, una chiave ermeneutica nuova per analizzare i doveri, che è diversa da quella tradizionale dello stato liberale<sup>50</sup> e lontana dal giusnaturalismo ottocentesco<sup>51</sup>.

Dalla lettura dell'art. 2 della Cost. derivano due conseguenze.

La *prima* discende dalla considerazione del pluralismo ideale, sociale e politico che costituisce il substrato della nostra Carta costituzionale. In ragione di tale origine, l'art. 2 ha elevato l'adempimento di doveri alla solidarietà a valore fondamentale – ossia fondante<sup>52</sup> – dell'ordinamento: l'individuo non è concepito come mera monade, ma è proiettato *naturaliter* oltre se stesso<sup>53</sup>.

La *seconda* deriva dalla caratteristica che hanno le enunciazioni che riproducono i diritti e i doveri nelle Costituzioni come la nostra. Come ha mostrato una parte della dottrina, vi è una differenza fondamentale tra le due tipologie di norme: alla tipicità di quelle che prevedono i diritti non corrisponde una altrettanto chiara definizione di quelle che incorporano i doveri, perché queste ultime (sia quando si tratti di doveri pubblici che di doveri incombenti in capo ai privati) non sono sempre descritte in modo netto, ma tendono per lo più a mescolarsi o a confondersi all'in-

<sup>48</sup> S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa: i modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna 2012, 531 s.

<sup>49</sup> L. VIOLINI, *I doveri inderogabili di solidarietà: alla ricerca di un nuovo linguaggio per la Corte costituzionale*, in *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, a cura di R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther, Torino 2007, 519.

<sup>50</sup> F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano 2002, 55 e ss.

<sup>51</sup> Per il giusnaturalismo razionalistico del secolo XVIII i diritti naturali dell'uomo sono valori assoluti, assecondando la pretesa caratteristica del valore – non tanto inerente al suo status logico, quanto al suo concreto operare come criterio di scelta – di realizzarsi in modo esclusivo a qualunque costo. Mentre l'incorporazione nei contenuti materiali del diritto costituzionale toglie ai valori tale pretesa, cioè li relativizza, nel senso che essi sono positivamente riconosciuti all'uomo non come individuo isolato, ma come persona (che è un concetto di relazione la quale implica essenzialmente un rapporto con gli altri. Su tali aspetti vedi L. MENGONI, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti individuali dell'uomo e doveri di solidarietà*, in *Costituzione, lavoro e pluralismo sociale*, a cura di M. Napoli, Milano 1998, 48 s.).

<sup>52</sup> Come ben ricorda V. TONDI DELLA MURA, *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2010, 1 s.

<sup>53</sup> Su questo punto vedi: E. ROSSI, *Art. 2*, cit., 56 e ss.; G. TARLI BARBIERI, *Doveri inderogabili*, in *Dizionario di diritto pubblico*, III, Milano 2006.

terno delle disposizioni sui diritti<sup>54</sup>. Ma ciò che è più importante sottolineare è che i doveri di solidarietà nella nostra Costituzione non servono se ragioniamo in un'ottica che assume solo lo stato come responsabile unico della vita collettiva<sup>55</sup>. Anche se i diritti e i doveri si collocano nell'orizzonte del rapporto autorità/libertà, la richiesta di adempimento dei doveri di cui parla l'art. 2 Cost. non trova come destinatario esclusivo i soggetti pubblici<sup>56</sup>, ma anche tutte quelle "forme" della vita comunitaria di cui è costellata l'esistenza umana<sup>57</sup>.

A queste riflessioni se ne aggiunge un'altra, che riguarda la natura dei doveri come limiti per i diritti. In effetti, i doveri non possono essere trattati solo come un elemento che "mitiga" i profili individualistici dei diritti in funzione della costruzione della forma di stato "sociale"<sup>58</sup>; se fosse così la proclamazione dei doveri nella Costituzione non avrebbe un grande valore aggiunto. I doveri cioè non sono la parte "negativa" dei diritti o tantomeno hanno solo un'efficacia di equilibrio in senso sociale dei diritti tradizionali, soprattutto per quanto concerne i rapporti economici. La presenza di enunciazioni sui doveri costituzionali trasforma sì le disposizioni che garantiscono le libertà, ma non le rende un mero elemento funzionale di queste ultime. I richiami costituzionali ai doveri non operano solo una conformazione dei diritti<sup>59</sup>. I doveri di solidarietà hanno un valore autonomo che va oltre la mera funzione "servente" dei diritti; sono parte costitutiva di quelle relazioni che si accompagnano all'esercizio delle libertà e allo sviluppo della personalità del

<sup>54</sup> Così A. RUGGERI, *Doveri fondamentali, etica repubblicana, teoria della Costituzione (note minime a margine di un convegno)*, in *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, a cura di R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther, Torino 2007, 555.

<sup>55</sup> L. ANTONINI, G. LOMBARDI, *Principio di sussidiarietà e democrazia sostanziale: profili costituzionali della libertà di scelta*, in *Dir. soc* 2003, 155 s.

<sup>56</sup> L'aspetto soggettivo dei doveri è analizzato nel particolare da B. DE MARIA, *Sanzionabilità e giustiziabilità dei doveri costituzionali*, in *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, a cura di R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther, Torino 2007, 249 e ss.

<sup>57</sup> La clausola generale dell'art. 2 Cost. trasforma le caratteristiche dei doveri e li rende – usando gli aggettivi che servono per qualificare la sussidiarietà – non solo valevoli in una prospettiva "verticale", ma anche "orizzontale". Per le medesime considerazioni v. G. LOMBARDI, *Doveri pubblici (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Agg. III, Milano 2002, 361; G. SALERNO, *I nostri diritti*, Roma-Bari 2002.

<sup>58</sup> Vedi G. LOMBARDI, *I doveri costituzionali: alcune osservazioni*, in *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, a cura di R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther, Torino 2007, 571.

<sup>59</sup> Ciò non servono a indicare al legislatore quali limiti hanno certi diritti. Su questi aspetti vedi G. LOMBARDI, *Doveri pubblici (diritto costituzionale)*, cit., 360.

singolo<sup>60</sup>. Pur avendo una posizione costituzionale differente, dimostrata dal riferimento, in un caso, al momento dell'“adempimento” e, nell'altro, al momento del “riconoscimento” e della “garanzia”, è evidente che la medesima finalità garantistica, che determina la qualificazione dei diritti come “fondamentali”, giustifica anche l'aggettivo “inderogabili” previsto per i doveri<sup>61</sup>.

Nel disegno complessivo della Costituzione, perciò, diritti e doveri svolgono un “ruolo complementare”<sup>62</sup>; ma ciò va inteso nel senso della comune ispirazione personalista e pluralista, che «impone la considerazione dell'uomo nella sua dimensione sociale»<sup>63</sup>. I doveri sono messi a tema quando si intende puntare l'attenzione sui fattori di aggregazione tra gli individui, perché la concezione di dovere che pervade la Costituzione implica una “relazione con altri”<sup>64</sup>.

La solidarietà, dunque, non termina con l'adempimento dei doveri imposti dall'autorità, ma si apre a spazi di intervento che investono anche la dimensione della volontarietà e della libertà<sup>65</sup>.

<sup>60</sup> I doveri non rappresentano neanche una sorta di “clausola di socialità” suscettibile di comprimere la libertà del singolo finalizzandola ad obiettivi esterni (ab extra) della sfera privata.

<sup>61</sup> Tra i primi a segnalare questa identità degli aggettivi “inderogabili” e “inviolabili” è P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna 1984, 68, il quale parla di significato identico nei termini della «non emendabilità (...) seppure da parte del legislatore costituzionale». Lo stesso autore distingue poi i diritti, che avrebbero una naturale «capacità espansiva», dai doveri, che invece devono essere interpretati in modo «rigorosamente restrittivo».

<sup>62</sup> Vedi sul punto G. DI COSIMO, *Art. 2 (commento a)*, in *Commentario breve alla Costituzione a cura di S. Bartole e R. Bin*, Padova 2009, 11.

<sup>63</sup> Cfr. F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, in *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, a cura di R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther, Torino 2007, 23. Su tali aspetti vedi anche L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano 1996, 164 s. e A. RUGGERI, *Doveri fondamentali, etica repubblicana, teoria della Costituzione (note minime a margine di un convegno)*, cit., 554 s.

<sup>64</sup> Anzi, «l'idea stessa di dovere, per quanto spesso inappagante, ha come scopo di connotare la relazione umana sottolineando il legame che essa implica e, come tale, si discosta dalla concezione prevalente di libertà se questa è intesa come emancipazione da ogni forma di legame». Sul punto vedi L. VIOLINI, *I doveri inderogabili di solidarietà: alla ricerca di un nuovo linguaggio per la Corte costituzionale*, cit., 521.

<sup>65</sup> Come ricorda E. ROSSI, *Art. 2*, cit., 57, «quando un ordinamento riconosce la solidarietà quale “valore costituzionale supremo”, questa non può essere intesa esclusivamente (e restrittivamente) come sintesi dei doveri richiesti ai componenti, ma deve comprendere altresì quell'insieme di comportamenti che ogni soggetto, singolo o associato, pone in essere per la realizzazione dell'“interesse alieno” e perciò del bene comune, al di fuori di obblighi posti dall'ordinamento normativo e perciò in forza del vincolo di doverosità».

È evidente, perciò, che la caratteristica comune dei doveri costituzionali è quella di essere precetti che la Costituzione include al fine di permetterne l'attuazione ed evitare il pericolo di interventi lasciati all'arbitrio del legislatore. Infatti, l'oggetto della solidarietà descritto dall'art. 2 Cost. è determinabile soltanto attraverso la puntuale individuazione di specifici e tassativi contenuti che completino le "fattispecie del dovuto"; solo in tal modo si determina un vincolo a carico del legislatore e allo stesso tempo gli si impedisce di rimuovere dall'ordinamento quei doveri, che egli è chiamato a costruire come specifici e circostanziati "obblighi".

Tornando, dunque, alla categoria dei diritti sociali, si può capire come mai nelle formalizzazioni attuali di questi diritti sia stato possibile legarli ad una appartenenza comunitaria di fatto (luoghi, ambienti, formazioni sociali)<sup>66</sup> che non è fondata anzitutto sulla cittadinanza, ma sulla concezione della libertà della persona (in quanto tale) e non del cittadino in quanto appartenente alla comunità politica<sup>67</sup>. Il riconoscimento dei contesti sociali in cui la persona è "calata" e la concorrente considerazione degli *status* o delle situazioni di benessere oltre che di tipo culturale e sociale, se letti insieme, sono la sostanza della nuova considerazione della dignità dell'uomo, quell'"assoluto costituzionale" che non può essere relativizzato<sup>68</sup>. La rinnovata sensibilità verso l'unione di "essere e appartenere" scandisce nelle Costituzioni rigide la trasformazione in persona di quell'«essere astratto posto al centro delle dichiarazioni settecentesche<sup>69</sup>».

## 5. Segue: i *diritti sociali nella Costituzione italiana*

Altro elemento decisivo per ricostruire le caratteristiche relazionali dei diritti sociali è l'indagine circa le caratteristiche costituzionali di questi diritti.

L'introduzione dei diritti sociali all'interno delle Costituzioni dopo la seconda guerra mondiale rappresenta un cambiamento con un valore

<sup>66</sup> T. VECCHIATO, *Una soluzione per ogni bisogno, in Vincere la povertà con un welfare generativo*, Bologna 2012, parla di «spazio di relazioni».

<sup>67</sup> Secondo l'intuizione di A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, XI, Roma 1989, 6.

<sup>68</sup> C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisive della Corte costituzionale a confronto*, Torino 2000, 27.

<sup>69</sup> F. VIOLA, *Dalla natura ai diritti*, Roma-Bari 1997, 309.

storico-politico notevole<sup>70</sup>. Da quel momento nel patrimonio degli stati si capitalizza una novità. Lo scopo delle dichiarazioni dei diritti non è più soltanto garantire gli interessi e i diritti che si riferiscono ad una classe. Il raggio di protezione dello stato si allarga seguendo una linea di evoluzione che include tutta la popolazione. Oltre alla proprietà occorre farsi carico anche della allocazione eguale di alcuni beni vitali secondo una prospettiva che non è più quella della legislazione sociale appartenente al secolo precedente<sup>71</sup>. Il cambiamento mira a garantire, entro la prospettiva – già analizzata in precedenza – di tutela della persona, il rispetto della dignità, la partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale, la garanzia dell'accedere ad una quota delle risorse materiali e culturali di cui la collettività dispone, l'attribuzione di un valore costituzionale fondamentale alle pretese relative a tali diritti<sup>72</sup>.

La Costituzione italiana è certamente uno dei documenti che più esemplificano i passi in avanti descritti<sup>73</sup>. Essa inserisce la garanzia dei diritti sociali entro una cornice nuova: tutti i diritti della Prima Parte esprimono un'immagine di uomo che non è più quella del liberalismo classico<sup>74</sup> (e neanche quella del social-comunismo sovietico), ma è funzionale ad una specifica ed inequivocabile identità democratico-pluralistica che si fonda sull'idea di persona<sup>75</sup>, cioè di essere umano considerato nella sua dimensione di singolo e di soggetto sociale capace di intessere relazioni<sup>76</sup>.

<sup>70</sup> A. PACE, *I diritti del consumatore: una nuova generazione di diritti?*, in *Dir. e soc.* 2010, 128 s.

<sup>71</sup> M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, a cura di R. Romboli, Torino 1994, 79 s.

<sup>72</sup> C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello stato sociale*, Padova 1996.

<sup>73</sup> La previsione dei diritti sociali è una novità assoluta rispetto allo Statuto Albertino, tipico esempio di costituzione liberale ottocentesca nella quale erano riconosciuti solo alcuni diritti civili e politici, ed è una novità rispetto anche alla Costituzione di Weimar (1919), che pure aveva finito per accostare a fianco dei diritti individuali una serie di vaghe esigenze sociali. Sul punto v. P. COSTA, *All'origine dei diritti sociali: "Arbeitender Staat" e tradizione solidaristica*, in *Democrazia, diritti, costituzione. I fondamenti costituzionali delle democrazie contemporanee*, a cura di G. Gozzi, Bologna 1997, 277 s.

<sup>74</sup> T.H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, London 1950.

<sup>75</sup> G. CICALA, *Diritti sociali e crisi del diritto soggettivo nel sistema costituzionale italiano*, Napoli 1965, 32 s.; G. BURDEAU, *Traité de science politique*, cit., 361 s.

<sup>76</sup> La realtà evocata dalle disposizioni contenute negli articoli da 29 a 47 della Costituzione, raggruppate nei Titoli sui "Rapporti etico-sociali" e i "Rapporti economici", va oltre la mera previsione di alcune libertà e diritti garantiti ai cittadini; essa si lega agli stessi principi che reggono la forma di stato pluralista delineata dai costituenti, che li ha indotti a radicare solidamente quei diritti nell'attualità costituzionale e non all'interno di

Alla base del riconoscimento dei diritti sociali, infatti, si rinvencono i principi fondamentali che caratterizzano la forma di stato italiana (il principio lavoristico dell'art. 1 e 4, il già citato principio personalista dell'art. 2, l'eguaglianza prevista nell'art. 3)<sup>77</sup>. Le norme contenute in questi articoli sono il terreno per la creazione di una nuova forma di stato nella quale la garanzia dell'eguaglianza e della solidarietà tra i cittadini assume un ruolo fondante<sup>78</sup>.

L'ampiezza del catalogo dei diritti costituzionali previsto nella Costituzione è riconducibile non all'idea di una lista di diritti da sistemare, ma all'ampiezza delle relazioni sociali che fanno parte della tutela costituzionale. Se si guarda ai Titoli II e III della Prima Parte della Costituzione ciò risulta evidente. I due Titoli, infatti, sono ispirati ad un palese criterio "organico": al centro dell'esame c'è la persona umana e con gradazione crescente sono considerati i rapporti con le varie formazioni sociali dove si realizza la personalità (famiglia, scuola, luogo di lavoro, organismi associativi, altri luoghi di vita, ecc.). Tale modo di disciplina i diritti ha un grande effetto sulla formazione dei testi, al punto che il criterio non vale solo per i diritti sociali ma investe anche i diritti economici, i quali tendono a configurarsi come proiezioni ulteriori della personalità umana e come condizioni per un suo dispiegamento in condizione di libertà<sup>79</sup>.

La nostra Costituzione presuppone una giustificazione complessiva dei "diritti sociali"<sup>80</sup>, che non si limita alla garanzia dell'autorealizzazione dell'individuo attraverso la rimozione di quegli ostacoli alla libertà e all'eguaglianza che non permettono lo sviluppo della democrazia nel campo politico ed economico-sociale, ma li qualifica ulteriormente attraverso il riconoscimento di quei "rapporti" sociali necessari per il libero sviluppo della persona umana<sup>81</sup>, come tali originari, indipendenti e intangibili da parte dello stato<sup>82</sup>.

schemi proiettati esclusivamente verso una realizzazione futura. G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1981, 755 s.

<sup>77</sup> F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino 1995, 65 s.

<sup>78</sup> A. BARBERA, F. COCOZZA, G. CORSO, *Le situazioni soggettive. Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali. Il principio di eguaglianza*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato, A. Barbera, Bologna 1986, 201 s.

<sup>79</sup> E. CHELI, *Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella Costituzione italiana*, in *Scritti in onore di Luigi Mengoni*, III, Milano, 1995, 1780 s.

<sup>80</sup> Secondo l'intuizione di F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella Giurisprudenza Costituzionale*, cit., 65 s.

<sup>81</sup> Vedi A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., 3.

<sup>82</sup> Ivi, 4.

Alla base di questa nuova concezione dei diritti sociali, vi è la considerazione che se l'ordinamento preferisce tutelare certi beni della vita o certe situazioni o legami, per comprendere tali proposizioni giuridiche occorre sia un'attenta valutazione degli «scopi sostanziali di tale scelta rispetto al sistema giuridico nel suo complesso<sup>83</sup>» sia la considerazione dell'esperienza concreta in cui si trovano le persone a cui i diritti si riferiscono. Per trovare un senso compiuto ai diritti sociali occorre, dunque, partire dalla constatazione generale la problematica del riconoscimento delle libertà è legata alla richiesta concreta di sottoporre le proprie scelte all'interno di un contesto nel quale esse sono comunicate, intese, condivise da parte di altri soggetti (secondo l'idea di negoziazione di cui abbiamo parlato nel paragrafo 2).

Spostiamo ora l'attenzione sul modo in cui queste concezioni hanno influenzato il testo costituzionale. Senza anticipare quanto verrà detto nelle pagine seguenti, dall'esame del testo costituzionale emergono con chiarezza alcuni elementi di questa impostazione di fondo. Le disposizioni sui diritti sociali sono il tentativo di riconoscere il valore originario e costitutivo di quelle relazioni che sono alla base della costruzione della vita sociale<sup>84</sup>. In termini analitici il grado di protezione costituzionale conferito ai diritti sociali conduce ad individuare una gamma assai diversificata di situazioni suscettibili di essere inquadrate in tale categoria, che non sono solo le prestazioni pubbliche a cui la logica del welfare state ci ha abituati; vale a dire, i diritti sociali hanno un nesso con l'erogazione di alcune prestazioni. Non è un caso, dunque, che nel momento in cui entra in crisi la capacità delle istituzioni pubbliche di redistribuire la ricchezza, non si nega la necessità di una risposta ai bisogni sociali ma si procede ad una rinegoziazione degli strumenti pratici per trovare risposte alternative in grado di soddisfare tali esigenze, come ho cercato di esprimere con l'esempio delle società di mutuo soccorso.

## 6. *Classificazione relazionale dei diritti sociali costituzionali*

Alla luce della ricostruzione compiuta proverò ora a testare l'ipotesi relazione descritta nei paragrafi precedenti al fine di elaborare un metodo per classificare le norme sui diritti sociali.

Devo avvertire che il criterio di classificazione che userò è frutto di

<sup>83</sup> M. ZANICHELLI, *Il discorso sui diritti: un atlante teorico* Padova 2004, 42.

<sup>84</sup> P. RESCIGNO, *Persona e comunità: saggi di diritto privato*, Bologna 1966, 32.

una riflessione complessa<sup>85</sup>, messa a punto elaborando materiale di diversa natura: la dottrina sui diritti sociali, gli studi sulla natura relazionale del diritto, gli studi di natura sociologica sulla capacità relazionale degli esseri umani. A questo lavoro teorico si è accompagnata ovviamente l'indagine della legislazione attuativa della Costituzione e della giurisprudenza costituzionale. Tutti i "tipi" della classificazione sono effettivamente esistenti e si riferiscono ad una possibilità reale e non solo logica. Scopo della classificazione è, infatti, evidenziare le tipologie elementari di relazioni che compongono le norme sui diritti sociali. Il vantaggio specifico di questo lavoro non sta nella riduzione dei diritti entro unità inferiori, ma nella individuazione di alcuni elementi costanti che tali concetti presentano.

Gli elementi che informano la classificazione sono tre: i soggetti, l'oggetto e lo scopo delle relazioni.

Vediamo anzitutto chi sono i soggetti di queste relazioni. La ricostruzione dottrina – già parzialmente oggetto di analisi in queste pagine – ha messo in evidenza che i diritti sociali colgono il singolo nella sua posizione di libertà in seno alla società<sup>86</sup>. Non si tratta di diritti che non riguardano solo il singolo e le istituzioni pubbliche ma anche i gruppi e le formazioni sociali in cui si svolge gran parte della vita delle persone<sup>87</sup>. La chiave interpretativa personalista è utile per mostrare che i diritti sociali si sviluppano su un doppio canale, composto, da un lato, dallo stato inteso quale comunità di vita e dall'altro dalla vita stessa della società che può assumere forme molto diverse<sup>88</sup>.

<sup>85</sup> Sul punto mi sia consentito rimandare a E. LONGO, *Le relazioni giuridiche nel sistema dei diritti sociali. Profili teorici e prassi costituzionali*, cit.

<sup>86</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., 4 s.

<sup>87</sup> L'idea di allargare la categoria dei soggetti dei diritti sociali è il portato di una precisa analisi dottrina oramai abbastanza risalente. Merito principale di questi lavori è quello di aver riscoperto la dimensione sociale della libertà che si traduce essenzialmente nella previsione di quelle possibilità che i diritti offrono allo "sviluppo della personalità". La considerazione di una platea più ampia di soggetti dei diritti fa perno sul fatto che negli ordinamenti contemporanei – come in Italia – all'individuo, cioè al singolo preso nella esclusiva considerazione di sé stesso si sostituisce «la persona, cioè l'uomo quale componente della società, soggetto di rapporti con altre persone, cooperante con queste, espressione di solidarietà o di quella "fraternità" formulata in tempi non molto remoti, accanto alla "libertà" ed alla "uguaglianza"». Cfr. G. CICALA, *Diritti sociali e crisi del diritto soggettivo nel sistema costituzionale italiano*, cit., 32.

<sup>88</sup> I diritti sociali sono perciò il frutto di un diritto plurale. Su tale punto G. BONGIOVANNI, *Diritti dallo statuto difficile. Aspetti del dibattito italiano sui diritti sociali nel secondo dopoguerra*, in *Ragione e Politica* 2001, 75 s.; D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli 2003, 127 e ss.

Pertanto, attori di queste relazioni non sono solo gli individui e lo stato, ma anche tutte quelle formazioni sociali originarie o derivate che esistono nella società. La categoria delle relazioni non si riferisce, infatti, soltanto ai rapporti tra persone ma investe anche tutte quelle interazioni tra le persone e le istituzioni pubbliche. Ciò amplia notevolmente lo spettro perché terminali di una relazioni possono essere soggetti di natura molto diversa.

Il secondo elemento da riconsiderare per la classificazione riguarda l'oggetto delle relazioni. Sotto questo aspetto, i diritti sociali vengono in rilievo come insieme eterogeneo di libertà che possono implicare numerose situazioni soggettive: diritti, obblighi, doveri, astensioni, interventi promozionali o solidali, partecipazione, ecc. Se si guarda per esempio alle caratteristiche degli obblighi affidati alle istituzioni pubbliche può notarsi come alcuni di essi riguardino la necessità di disciplinare una certa materia, altri riguardano invece l'obbligo di intervenire in un settore prevedendo un meccanismo di erogazione di determinati beni o servizi, altri ancora concernono una determinata sfera di libertà da riconoscere in capo alle persone<sup>89</sup>.

Ciò vuol dire, dunque, che la pretesa di un intervento attraverso l'erogazione di una prestazione rimane uno dei fattori fondamentali, ma non l'unico, che caratterizza i diritti sociali. D'altronde tale superamento è già stato accertato dalla dottrina e dalla giurisprudenza in numerose occasioni<sup>90</sup>, pur non essendo un passaggio sempre messo in evidenza all'interno delle ricostruzioni complessive dei diritti sociali<sup>91</sup>.

Il terzo elemento riguarda gli scopi di tali relazioni. L'evidenza di questo elemento è data dal fatto che i diritti sociali sono forniti di un'utilità pratica che va oltre la loro previsione ed anche la loro giustificazione giudiziaria. A differenza di tutti gli altri diritti, nelle previsioni sui diritti sociali vi è l'indicazione necessaria circa lo scopo che supporta l'esistenza di tali relazioni. Non è possibile rimanere nell'astratta previsione di un diritto o di un obbligo. L'interesse per l'aspetto pratico dei diritti sociali deriva dal fatto che l'uso di questi diritti non può prescindere dalle ragioni per cui essi sono proclamati e usati<sup>92</sup>.

<sup>89</sup> Su questo aspetto vedi *funditus* le considerazioni che svolge C. GEARTY, V. MONTAVALOU, *Debating Social Rights*, Oxford and Portland 2011, 138 s., con riguardo all'ordinamento internazionale.

<sup>90</sup> Tra tutti vedi: G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, cit., 763-766; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., 7; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit., 79 s.

<sup>91</sup> Da ultimo sul punto vedi i rilievi di J. KING, *Judging Social Rights*, 2012, 97 s.

<sup>92</sup> Sul punto sono interessanti le considerazioni di: C.R. SUNSTEIN, *Why Does the*

A margine della individuazione delle caratteristiche usate per definire la classificazione dei diritti sociali occorre svolgere alcune considerazioni sul tema generale delle relazioni. L'uso delle relazioni non è solo legata ad una intuizione dell'osservazione sociale<sup>93</sup>. Le relazioni sono un concetto utile ad identificare i caratteri delle cose e dei fatti materiali che formano il termine cui si appuntano le volontà delle persone e delle istituzioni<sup>94</sup>. Perciò, anche quando l'oggetto materiale di un rapporto è una cosa materiale, come ad esempio la prestazione stabilita per molti diritti sociali, l'aspetto giuridico sotto il quale si deve prendere in esame la "cosa" non contempla solo le sue qualità materiali, ma in ultima analisi riguarda sempre una utilità che è lo scopo per raggiungere il quale si è portati a intessere "relazioni"<sup>95</sup>.

Proviamo ora ad utilizzare il criterio delle relazioni per ricostruire i diritti sociali. Attraverso tale criterio si possono individuare quattro macro tipologie di relazioni:

- a) tra persone e istituzioni pubbliche chiamate a disciplinare un certo istituto giuridico necessario alla protezione di un interesse sociale;
- b) tra persone (o formazioni sociali) e istituzioni pubbliche chiamate a riconoscere una determinata sfera di libertà in capo alle persone stesse;
- c) tra persone (o altri soggetti) e istituzioni pubbliche chiamate all'erogazione di una determinata misura economica o a fornire un determinato servizio;
- d) tra persone poste in un rapporto di parità giuridica da realizzare, cioè quelle relazioni in cui esiste una diseguaglianza di fatto da colmare.

Si tratterà ora di applicare questo criterio all'oggetto più prossimo di questo studio, cioè alle norme sui diritti sociali contenute nel Titolo II e nel Titolo III della Costituzione italiana.

*American Constitution Lack Social and Economic Guarantees*, in *Syracuse L. Rev.* 2005, 14 s.; C.R. BEITZ, *The Idea of Human Rights*, Oxford 2009, 103 s.

<sup>93</sup> Come evidenzia la dottrina sociologica a partire da M. EMIRBAYER, *Manifesto for a Relational Sociology*, in *American Journal of Sociology* 1997, 281 s.

<sup>94</sup> R. TREVES, *Il diritto come relazione: saggi di filosofia della cultura*, riedizione a cura di A. Carrino, Napoli 1993, 34 s.

<sup>95</sup> L'idea che anche quando l'oggetto di un rapporto è una cosa l'aspetto giuridico sotto il quale si prende in considerazione questa non contempla le sue qualità materiali ma in ultima analisi una utilità, sulla quale si appunta una relazione fra soggetti è da far risalire a A. LEVI, *Teoria generale del diritto*, Padova 1967, 414 s.

*a) Relazioni tra persone e istituzioni incaricate della disciplina di determinati istituti previsti a garanzia di un interesse sociale*

Le relazioni tra persone e istituzioni pubbliche chiamate a disciplinare un certo istituto giuridico necessario alla protezione di un interesse sociale sono comprese in un ampio numero di disposizioni della Costituzione italiana. Tali norme in maniera diretta stabiliscono la necessità che il legislatore disciplini una serie di istituti necessari per la garanzia e la soddisfazione di determinati bisogni della persona espressi singolarmente o all'interno delle formazioni sociali.

I primi due casi in cui emergono tali relazioni si trovano all'interno dell'art. 30. Il primo caso è previsto nel secondo comma, dove si legge che "nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti". Il secondo è previsto sempre nello stesso articolo dove è previsto che: "La legge assicura ai figli nati fuori del matrimonio ogni tutela giuridica e sociale, compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima".

Altri due casi compaiono all'interno dell'art. 32, nel cui primo comma – anche senza il riferimento ad una riserva di legge – si legge che "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività". Qui è evidente che si trova un'indicazione concreta di intervento per il legislatore che deve disciplinare la tutela della salute. Più specifica, invece, la previsione dell'art. 32, comma secondo, che implicitamente indica la necessità che i trattamenti sanitari obbligatori siano previsti per legge, con la garanzia ulteriore (riserva rinforzata) che la "legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana".

Altre quattro previsioni descrittive di rapporti tra persone e istituzioni pubbliche chiamate a disciplinare un certo istituto sono contenute nell'art. 33: al secondo comma, dove si dice la Repubblica deve dettare le "norme generali sull'istruzione"; al quarto comma, dove si prevede una riserva sulla fissazione dei diritti e degli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità; al quinto comma, dove si legge che occorre sostenere un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale; infine al sesto comma, dove si prevede il diritto delle istituzioni di alta cultura, delle università e delle accademie di «darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato». Come si può notare si tratta di disposizioni che comprendono una riserva di legge che, in alcuni casi, è supportata dall'indicazione della disciplina di uno specifico contenuto (riserva rinforzata).

Vi sono infine le norme di questo genere contenute all'interno del Titolo III della Costituzione. Alcune di queste relazioni sono contenute negli artt. 35 e 37: nel primo caso laddove si prevede che è compito della Repubblica curare la "formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori" e promuovere e favorire "gli accordi e le organizzazioni internazionali intesi ad affermare e regolare i diritti del lavoro"; nel secondo caso mi riferisco all'ultimo comma dell'art. 37, che sancisce il dovere delle istituzioni politiche di tutelare il lavoro minorile attraverso "norme speciali".

Le altre disposizioni che possiamo inserire all'interno di questa categoria sono contenute negli artt. 39 e 40. Il primo articolo, come noto, ha una storia del tutto particolare e non è questa la sede per analizzarne a fondo il contenuto. Ben più interessante è invece la previsione dell'art. 40, che garantisce il diritto di sciopero e prevede che esso si eserciti "nell'ambito delle leggi che lo regolano". La norma, in realtà, non solo prevede un ambito o materia da disciplinare con legge, ma anche una sfera particolare di libertà, legata in modo stretto alla garanzia del lavoro e alla eguaglianza nei rapporti tra datori di lavoro e lavoratori. La descrizione di questo diritto come una classica libertà civile e l'estrema sintesi dei Costituenti danno a questa norma un valore che la rende classificabile mediante l'uso di tutti i tipi di rapporti che ho usato per classificare i diritti sociali.

*b) Relazioni tra persone (o formazioni sociali) e istituzioni pubbliche chiamate a riconoscere una determinata sfera di libertà*

Al secondo tipo di relazioni appartengono tutte quelle disposizioni che hanno a che fare con il riconoscimento e la conseguente tutela di una sfera particolare di libertà sociale a favore di determinati soggetti che appartengono o meno ad alcune formazioni sociali. L'individuazione di questa seconda tipologia parte dalla constatazione che i diritti sociali non si esauriscono nella dimensione soggettiva ed individuale dell'uomo che si rapporta con l'istituzione statale per soddisfare alcuni bisogni. Il fatto che tali diritti si riferiscano, invece, alla persona considerata nel contesto dei suoi molteplici ambiti di vita sociale, implica che lo Stato e in generale le istituzioni operino anche riconoscendo valore alla capacità delle persone di dare vita a luoghi, ambiti, comunità che cercano di soddisfare i bisogni individuali<sup>96</sup>. Se i diritti hanno a che fare con la capacità relazio-

<sup>96</sup> Come riconosciuto oggi nell'art. 118, comma 4, della Costituzione italiana a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione entrata in vigore nell'ottobre del 2001.

nale delle persone questo deve avere un nesso sia con la capacità di autodeterminazione sia con la libertà di organizzare ambiti di vita dandogli una forma che rispecchi la personalità umana sia con l'incentivo all'adesione critica a tutti quei luoghi che già esistono.

Tali tipi di relazioni sono presenti all'interno del testo costituzionale sotto due forme. Nel testo di alcune disposizioni esse appaiono esplicitamente attraverso il riferimento alla garanzia di una specifica libertà. Rientrano certamente in questo genere: le disposizioni dell'art. 29, comma 1, in cui si legge che "la Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio"; l'art. 33, secondo il quale "l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento"; l'art 34, secondo il quale "la scuola è aperta a tutti"; l'art. 35, che garantisce la libertà di emigrazione e la tutela del lavoro in tutte le sue forme; l'art. 38, in base al quale "l'assistenza privata è libera"; l'art. 39, che garantisce la libertà sindacale.

Nel testo di altre disposizioni la tutela di una particolare sfera di libertà è garantita in via indiretta, mediante il riferimento alla difesa di un bene particolare della vita, o attraverso il riferimento a un "limite" che la legge deve rispettare a garanzia della sfera di libertà tutelata. Esempi della protezione indiretta sono le disposizioni dell'art. 32: "la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo" o la previsione del secondo comma di questo articolo in base alla quale "nessuno può essere obbligato ad un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge". Più numerosi sono invece le disposizioni nelle quali si esprime un "limite" che la legge deve rispettare a garanzia della libertà, dove effettivamente vi è l'indicazione della soglia oltre la quale lo Stato con il suo potere normativo non può spingersi: sono espressione di questo sotto-tipo l'art. 29, comma 2, "Il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare"; l'art. 30, comma 4, "La legge detta le norme e i limiti per la ricerca della paternità"; l'art. 32, comma 2, "La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana"; l'art 33, comma 6, "Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato". In quest'ultimo caso ovviamente il problema dei limiti si gioca in senso inverso rispetto al modo in cui vale nei casi precedenti. Malgrado ciò, esso vale comunque ad indicare un particolare modo di essere della relazione tra formazioni sociali e disciplina legislativa.

*c) Relazioni tra persone e istituzioni incaricate di erogare una determinata prestazione o servizio*

Il terzo tipo di relazioni ha a che fare con i rapporti tra persone (o altri soggetti) e istituzioni pubbliche chiamate all'erogazione di una determinata misura economica o a fornire un determinato servizio. A questa categoria appartengono tutti quelle relazioni (di natura verticale) nelle quali le persone divengono titolari di una pretesa a che lo stato o altre istituzioni pubbliche erogino un particolare bene o un servizio di natura sociale. Lo scopo di queste pretese è intimamente connesso all'obiettivo di garantire l'eguaglianza sostanziale tra le persone.

Le previsioni relative sono collocate principalmente negli artt. 31, 32, 34 e 38.

L'articolo 31 contiene disposizioni che rimandano alla previsione di prestazioni o servizi da erogare a favore dei cittadini. Nel primo comma, infatti, si dice che la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi debba essere agevolato con "misure economiche e altre provvidenze". Nel secondo comma, invece, è previsto che allo scopo di favorire la maternità, l'infanzia e la gioventù vengano creati istituti. All'interno dell'art. 32 si può ricondurre a questa tipologia la previsione in base alla quale "la Repubblica garantisce cure gratuite agli indigenti". Interamente dedicato alla disciplina di relazioni tra persone e istituzioni chiamate ad erogare un servizio è l'art. 34, attinente alla sfera dell'istruzione e formazione. La norma del primo comma stabilisce che "la scuola è aperta a tutti". Essa si presta ad una duplice interpretazione. Da un lato essa rappresenta una tipica norma che definisce un ambito di libertà per la persona, dall'altro essa indica la modalità di fornitura di un servizio che ha così il carattere dell'"universalità". Molto più univoche sono invece le norme dei commi successivi, nelle quali si trova la previsione della "gratuità" del servizio scolastico e l'indicazione delle prestazioni che devono consentire ai capaci e ai meritevoli di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34, commi 3 e 4).

Per quanto riguarda il Titolo III le uniche previsioni poste a tutela delle relazioni tra persone e istituzioni incaricate della erogazione di prestazioni o di fornire un determinato servizio sono contenute nell'art. 38. Tali norme si distinguono nettamente da quelle contenute nel Titolo III, poiché riconoscono in capo alle persone una serie di diritti che attengono tanto al lavoro quanto a quelle situazioni di vita in cui si può soffrire di una maggiore vulnerabilità. Difatti, poiché sono legati alla garanzia della eguaglianza sostanziale, i diritti previsti dall'art. 38 non sono mai de-

scritti come “diritti di tutti”<sup>97</sup>, ma come diritti di coloro che si trovano in una determinata situazione di vita<sup>98</sup>.

È per questa ragione che vi è così grande differenza tra il secondo comma e il primo dell’art. 38 Cost. Pur avendo sotto il profilo giuridico-costituzionale una forte analogia strutturale (intervento delle istituzioni a fronte di una situazione di bisogno), il diritto all’assistenza e il diritto alla previdenza differiscono quanto a soggetti titolari, contenuto e presupposto della tutela<sup>99</sup>. Il primo è chiaramente costruito come un parallelo della previsione dell’art. 36 Cost. che garantisce il “diritto al lavoro equamente retribuito, nel senso che ad ogni cittadino inabile al lavoro deve essere riconosciuto il diritto ad avere un minimo di mezzi materiali perché possa vivere un’esistenza degna della propria condizione umana<sup>100</sup>. Al contrario, il secondo comma prevede il diritto alla previdenza, ed è chiaramente caratterizzato come diritto spettante ai lavoratori, intesi come coloro che esercitano (o hanno esercitato) un’attività lavorativa.

Obbligati a queste prestazioni, secondo il successivo comma 4, sono anzitutto gli “organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato”, dovendo intendersi, evolutivamente, con il termine “Stato” in realtà la “Repubblica”, ovvero sia, tutti i livelli di autorità pubblica italiani. Tale obbligo si estende anche ai soggetti privati che liberamente intendano attivarsi in tale direzione, dato che l’ultimo comma dell’art. 38 fa esplicito riferimento all’assistenza privata (“l’assistenza privata è libera”). È implicito, dunque, che il versante passivo dei diritti previsti nell’art. 38 si leghi all’affermazione della solidarietà generale e perciò si possa riferire a tutti quelli che sono tenuti agli inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale<sup>101</sup>.

<sup>97</sup> G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, cit., 759.

<sup>98</sup> A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all’eguaglianza sostanziale*, cit., 17 sottolinea che tali diritti sono quelli della persona in quanto membro della società, della persona cioè considerata nella sua dimensione sociale, e in particolare nella sua concreta posizione economica.

<sup>99</sup> P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, cit., 386 s.

<sup>100</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti fondamentali e valori costituzionali*, cit., 180.

<sup>101</sup> Letta in questo modo, la differenza tra la sfera dell’assistenza e la sfera della previdenza sembrano confondersi. In realtà potremmo azzardare una lettura diversa. Se, infatti, all’assistenza corrisponde un dovere di solidarietà generale, alla previdenza può corrispondere una solidarietà più ristretta, cioè limitata ad una logica di scambio, come nei casi in cui i sistemi previdenziali sono retti da logiche mutualistico-assicurative. Per il vero l’art. 38 non sembra contenere né questo orientamento che limita la solidarietà né l’orientamento opposto che considera solidali tutti coloro che concorrono alle spese pubbliche (art. 53 Cost.). Su quest’ultimo aspetto v. G. LOMBARDI, *Diritti di libertà e diritti*

*d) Relazioni tra soggetti privati posti in una condizione di disparità iniziale o di una parità da raggiungere*

Il quarto tipo di norme considera quelle relazioni tra persone poste in un rapporto di eguaglianza da raggiungere, nei quali una delle due parti del rapporto si trova in una condizione di debolezza di fatto. A questo quarto tipo appartengono relazioni che avvengono nel settore della famiglia e del lavoro.

Con riguardo al settore della famiglia sono particolarmente esemplificative di questa disciplina: la previsione dell'art. 29, comma 2, che detta il principio dell'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi; le norme previste nell'art. 30, dove si individuano i principi che devono essere alla base dei rapporti all'interno della famiglia legittima e i rapporti di coloro che appartengono a questa con altri soggetti, come i figli nati fuori dal matrimonio (anche relativamente alla ricerca della paternità). La disciplina di questi rapporti è chiaramente diretta a tutelare una particolare categoria di persone (minori e donne) contro eventuali pregiudizi dei loro diritti fondamentali e a stabilirne così una protezione costituzionale particolarmente alta. È quanto possiamo indirettamente trovare anche all'interno di altre previsioni che pur indicando un certo tipo di prestazioni o di servizi finiscono per modellare i relativi rapporti sociali tra persone<sup>102</sup>.

All'interno del quarto criterio rientrano certamente le disposizioni contenute negli artt. 36 e 37, nelle quali l'obiettivo della creazione di un nuovo equilibrio per i rapporti subiettivi legati al lavoro è particolarmente evidente. L'art. 36, comma 1, a questo proposito, rappresenta il paradigma di tale tipo di intervento. Lo stesso tenore hanno chiaramente le previsioni dell'art. 37, le quali orientano gli interventi regolativi non sul versante dello squilibrio contrattuale tra lavoratore e datore di lavoro ma tra lavoratore in una particolare condizione di debolezza (donne e minori) e datori di lavoro. Obiettivo di queste norme è assicurare una protezione all'integrità psicofisica del lavoratore (specie se in condizione di particolare fragilità) oppure accrescere il suo potere contrattuale, al fine di recuperare lo squilibrio che normalmente si verifica nel rapporto

*sociali*, in *Politica del diritto* 1999, 7 s. L'interpretazione di questo articolo sarà oggetto di un esame specifico che condurremo nella terza parte del lavoro.

<sup>102</sup> Esempio di questo si può trarre dalla disciplina del diritto alla salute dell'art. 32, dal diritto alla istituzione delle scuole paritarie dell'art. 33 e all'interno della disciplina del lavoro.

tra datore di lavoro e lavoratore. In quanto dirette ad intervenire su una particolare condizione di disuguaglianza le disposizioni degli artt. 36 e 37 possono essere lette come una forma di garanzia dell'eguaglianza sostanziale<sup>103</sup>.

La scomposizione delle norme degli artt. da 41 a 47 secondo i criteri usati ha il pregio di mostrare tutto il potenziale di queste norme. Esse contengono, come si può immaginare, anzitutto "sfere di libertà" detenute dalle persone, ma rappresentano pure il luogo dove si realizza l'intervento delle istituzioni pubbliche, al fine di realizzare una più equa distribuzione della ricchezza. È in questo senso che si possono leggere i numerosi riferimenti all'"utilità sociale", alla "funzione sociale", all'"utilità generale" o all'equità nei rapporti sociali.

Lo stretto legame con gli interessi sociali è presente soprattutto in due norme centrali come gli artt. 41 e 42, ma è una costante anche nelle disposizioni successive. Il richiamo a principi che riguardano i diritti sociali nell'ambito della disciplina economica della Costituzione rappresenta una conferma del fatto che queste disposizioni non si ispirano ad una logica autonoma e differenziata da tutta la Costituzione e dalle altre norme del Titolo III<sup>104</sup>.

Anche nella definizione dei principi e dei valori che reggono il fenomeno economico la Costituzione non smette di riferirsi al sottofondo personalista che la anima, per cui il riferimento al sociale non è da intendersi come la realizzazione di qualcosa di nuovo e non ancora realizzato, ma la valorizzazione della realtà pluralista fatta non solo della contrapposizione tra capitale e lavoro, ma di un tessuto sociale ben più complesso nel quale sono presenti numerose realtà di tipo sociale.

## 7. *La teoria relazionale può funzionare?*

Per rendere operativo l'obiettivo di ricostruire le caratteristiche relazionali dei diritti sociali metterò a fuoco alcuni problemi che tale visione può generare.

Il primo problema riguarda la possibilità storica della teoria relazionale.

<sup>103</sup> Tale lettura, pur avendo un indubbio valore euristico, si può prestare ad una critica in quanto i rapporti a cui ci riferiamo non presentano uno sbilanciamento di natura economica o sociale, ma semmai uno squilibrio che assume un valore anzitutto giuridico e solo di conseguenza economico o sociale.

<sup>104</sup> M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, cit., 377.

Tutto quello che ho evidenziato in precedenza potrebbe benissimo essere trattato come la descrizione di una società e di un mondo che non c'è più; la teoria relazionale varrebbe per una società vecchia e non potrebbe essere adatto oggi, in una situazione di profonda incertezza in cui quello che domina è l'individuo e non la persona (il cui ambito di vita è intessuto di relazioni). L'incertezza odierna, come è stata identificata in sede filosofica e sociologica, rappresenta un «potente fattore di individualizzazione<sup>105</sup>» che divide anziché unire; l'idea di “interessi comuni” è divenuta sempre più nebulosa e in definitiva incomprensibile; la vita è fatta per essere sopportata in solitudine; i bisogni e i desideri «non si sommano, non si coagulano in una “causa comune”, non possiedono un “destinatario naturale”<sup>106</sup>»; «l'atteggiamento solidaristico» è divenuto «una strategia di vita del tutto diversa da quella che condusse un tempo alla nascita delle organizzazioni difensive e militanti della classe lavoratrice<sup>107</sup>».

Il fenomeno descritto, sintetizzato dagli autori citati con il passaggio da una “modernità solida” ad una “società liquida”, non è affatto immaginario e neanche utile solo a livello esplicativo; esso mette chiaramente in evidenza cambiamenti che riguardano i contesti del vivere<sup>108</sup>.

Ciò che però vorrei evidenziare è che pur non vivendo più in quel contesto – in cui i lavoratori spinti dalle necessità del lavoro o dalle condizioni di povertà si coalizzavano per fornire aiuto ai più bisognosi e per imporre condizioni più umane e soddisfacenti alle quali vendere il proprio lavoro – non è venuta meno l'importanza di alcuni luoghi e della solidarietà come la condizione per godere di alcuni beni. Perciò, la teoria relazionale non è utile solo per guardare al passato ma anche per leggere il presente e per ricostruire la nostra idea di benessere<sup>109</sup>.

Alcuni esempi possono aiutare ad illuminare questo aspetto.

Negli ultimi anni si è assistito ad un cambiamento decisivo della cura medica e ad una trasformazione notevole degli ospedali sia come luoghi di cura sia come elementi complessi del sistema di welfare<sup>110</sup>. Ciò che ne

<sup>105</sup> Z. BAUMAN, *La società individualizzata. Come cambia la nostra esperienza*, Bologna 2002, 35.

<sup>106</sup> Ivi, 36.

<sup>107</sup> *Ibidem*.

<sup>108</sup> M. PACI, *The Constitution and social and labour rights in a changing Italy*, in *Rivista delle Politiche Sociali* 2009, 111 s.

<sup>109</sup> Come ha di recente evidenziato M. MAGATTI, *La nostra visione del benessere e del ben-vivere*, in *Genius Loci – Archivio della generatività italiana*, <http://www.generativita.it/focus/idee/2012/05/30/la-nostra-visione-del-benessere-e-del-ben-vivere/>, 2012.

<sup>110</sup> Il cambiamento degli ospedali è messo in evidenza da alcune ricerche sul tema dei

è derivato è un'assoluta ripresa del tema delle relazioni come uno tra gli aspetti più decisivi nella cura medica<sup>111</sup>. In questa dinamica curare non implica solo l'obbligo e il correlativo diritto avente ad oggetto una prestazione medica, e nemmeno la ricerca di una soluzione giusta tra interessi individuali in competizione con interessi pubblici. La centralità della relazione evita tali contrapposizioni mostrando come gli interessi di chi riceve e chi offre la cura sono in realtà intimamente intrecciati. I vari diritti e doveri del curante e del curato non sorgono reciprocamente l'uno dall'altro, ma congiuntamente dal sistema comune cui tutti partecipano.

L'altro settore da cui si vede chiaramente l'attualità della teoria relazionale è il settore dell'immigrazione. Uno studio recente condotto da alcuni sociologi italiani ha dimostrato che la possibilità di sfruttare forme di welfare irregolari (sotto forma soprattutto di networks tra i migranti di diversi paesi) è tra le principali ragioni che spinge le persone ad immigrare illegalmente. Il fenomeno è così decisivo da far parlare di un vero e proprio "welfare invisibile"<sup>112</sup>. I migranti irregolari possono sopravvivere nei paesi di arrivo solo grazie alle capacità di sopravvivenza che hanno sviluppato e che vengono condivise all'interno di larghi gruppi di persone nella medesima condizione<sup>113</sup>.

Il secondo problema concerne lo sviluppo del moderno stato sociale. Si può sintetizzare con questa domanda: come potrebbero i diritti sociali, considerati quali relazioni, portare un'utilità pratica per risolvere l'attuale crisi degli istituti dello stato sociale?

Sappiamo che il *welfare state* nasce per risolvere le anomalie del rapporto capitale-lavoro, per impedire gli scostamenti dalla norma e scon-

cd. flussi negli ospedali. Si veda a tale proposito il lavoro di N. SETOLA, *Percorsi, flussi e persone nella progettazione ospedaliera. L'analisi configurazionale, teoria e applicazione*, Firenze 2013.

<sup>111</sup> Sul tema vedi soprattutto: J. HERRING, *Forging a Relational Approach: Best Interests or Human Rights?*, in *Medical Law International* 2013, 1 s.; V. HELD, *The Ethics of Care: Personal, Political, and Global*, Oxford 2006, 15 s.; S. DODDS, *Depending on Care: Recognition of Vulnerability and the Social Contribution of Care Provision*, in *Bioethics* 2007, 500-507; E. LONGO, *Unitarietà del bisogno di cura. Riflessioni sugli effetti giuridici conseguenti al passaggio dal modello medico al modello sociale di disabilità*, in *Non profit* 2011.

<sup>112</sup> M. AMBROSINI, *Surviving Underground: Irregular Migrants, Italian Families, Invisible Welfare*, in *International Journal of Social Welfare* 2012, 361 s.

<sup>113</sup> Sul tema sia consentito anche rimandare a E. LONGO, *Seeking a Better Life: Human Welfare of Migrants in Irregular Situations in the United States and Europe*, in *Center for Civil & Human Rights Working Paper (University of Notre Dame)*, <http://law.nd.edu/assets/96399/longobetterlife.pdf>, 2013.

giurare le conseguenze di eventuali infrazioni che dovessero comunque verificarsi. La normalità, quasi mai messa in discussione, era il confronto, il rapporto diretto e reciproco tra il capitale e il lavoro, e la soluzione di tutti i problemi sociali rilevanti e scottanti doveva trovare soluzione all'interno di quel rapporto<sup>114</sup>. Lo stato sociale aveva come obiettivo normalizzare e dare "sicurezza" laddove le vicende del rapporto di lavoro potevano far emergere fattori di "insicurezza".

Oggi questa situazione è notevolmente cambiata e ciò è dimostrato da due dati molto evidenti che riguardano la crisi dei sistemi previdenziali: «l'incapacità "tecnica" a fronteggiare una realtà connotata da una grande diffusione di rapporti di lavoro discontinui, da un lato, e da forme di disoccupazione strutturale e di lungo periodo, da un altro lato<sup>115</sup>». L'entità dei problemi si vede per esempio nelle varie misure adottate di recente per disciplinare gli ammortizzatori sociali ed in particolare il fenomeno della "condizionalità"<sup>116</sup>. Il dibattito molto acceso su questi temi, soprattutto tra gli studiosi delle discipline lavoristiche e previdenziali, dimostra l'inconciliabilità di formule che pretendono allo stesso tempo la tutela del singolo lavoratore e la garanzia di misure universalistiche. Tutti i tentativi perseguiti dai governi per mettere a sistema tali meccanismi sono caduti in una spirale perversa, finendo per denunciare che il fallimento dei meccanismi subordinanti il trattamento previdenziale ad un comportamento attivo del lavoratore sul piano della formazione e riqualificazione o più in generale del reinserimento dipendano solo della mancanza di risorse economiche e di adeguati servizi per i lavoratori<sup>117</sup>.

L'esempio mostra due possibili deviazioni della teoria relazionale: a)

<sup>114</sup> Z. BAUMAN, *La società individualizzata. Come cambia la nostra esperienza*, cit., 33.

<sup>115</sup> M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4, della legge n. 92/2012*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale* 2012, 240.

<sup>116</sup> Con questo termine si suole indicare le condizioni che devono essere soddisfatte dal beneficiario per percepire (e/o continuare a percepire) la prestazione. Sul punto vedi M. FERRERA, *La gestione del rischio economico di disoccupazione in Europa: osservazioni comparate e implicazioni per l'Italia*, in *Sistemi di welfare e gestione del rischio economico di disoccupazione*, a cura di S. Porcari, Milano 2004.

<sup>117</sup> Sul punto vedi: F. LISO, *Appunti su alcuni profili dell'articolo 19, decreto legge 185/2008 convertito nella legge 2/2009*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale* 2009, 701 s.; D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"*, in *Working paper ADAPT* 2008; P. PASCUCCI, *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012. Una prima ricognizione delle novità*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale* 2012, 453 s.

partire dal valore delle relazioni in astratto, senza prendere in considerazione la situazione concreta (socialità) in cui si trova la persona che beneficia di un diritto e che si accolla un dovere corrispondente (capacità di negoziazione); b) non collegare l'adempimento dei doveri ad una utilità pratica sociale che interessi tutti, ma solo ad un beneficio individuale o, peggio, garantire vantaggi solo per alcuni a discapito di altri<sup>118</sup>.

## 8. Conclusioni

Questo lavoro ha tentato di dimostrare il fondamento relazionale dei diritti sociali, intendendo così documentare che è nel concreto di certe relazioni che deve essere trovata una via per ricostruire la struttura di questi diritti.

Il percorso svolto ha mostrato che la via per trovare una modernizzazione dei diritti sociali passa per un rinnovato esame delle relazioni costituzionali tra persone, formazioni sociali e istituzioni erogatrici di servizi e prestazioni, siano essi di natura pubblica o privata. Non è un caso che nella Costituzione italiana – come nelle Carte internazionali che prendono in considerazione i diritti sociali – la visione di uomo da cui si prende le mosse è quella di un soggetto “capace di agire socialmente e politicamente” e di arricchire la sua esistenza, di orientare il suo destino e di perseguire la sua felicità, un soggetto che non vive da solo (è un “essere sociale”), che ha bisogno degli altri, al punto che anche quando realizza il bene comune percepisce il nesso tra quest'ultimo e il suo interesse.

Perciò, se è vero che i diritti sociali rimangono una necessità di cui in futuro non potremo fare a meno, è altrettanto vero che tali diritti non possono più essere limitati all'attribuzione di beni e servizi sotto forma di prestazioni pubbliche fornite sotto l'etichetta dello “stato sociale”. Questa strada è ormai venuta definitivamente meno nella fase di recessione in cui stiamo vivendo. La crisi economica, che oramai sembra legittimare – nel discorso pubblico – la messa in discussione dei diritti sociali, ci consente di non dimenticare – come nell'esempio fatto in avvio riguardante il fenomeno mutualistico – che questi ultimi sono emersi proprio come “beni” indispensabili per affrontare i momenti di recessione. La

<sup>118</sup> Su questo possibile limite nelle pratiche di welfare vedi T. VECCHIATO, *Una soluzione per ogni bisogno*, cit., 79.

crisi, dunque, rappresenta un'occasione, perché rende evidente la necessità di riscoprire il senso della protezione dei diritti sociali: se cioè li consideriamo prestazioni, e perciò un lusso che non possiamo più permetterci, ovvero una risorsa indispensabile per affrontare ogni cambiamento, perfino quello che appare più impossibile<sup>119</sup>.

Per rendere meno astratta questa prospettiva mi sembra utile citare una recentissima decisione della nostra Corte costituzionale in tema di congedi straordinari per l'assistenza a persone portatrici di handicap grave<sup>120</sup>. Nel ricostruire la complessa e tante volte modificata disciplina dei congedi prevista dal T.U. a tutela della maternità e paternità<sup>121</sup>, la Consulta ha avuto modo di sottolineare che tale disciplina rappresenta un bilanciamento dei diritti dell'assistito, della persona che presta assistenza e rappresenta un beneficio per l'intera collettività. «Il congedo», ricorda la Corte, «è espressione dello Stato sociale che si realizza, piuttosto che con i più noti strumenti dell'erogazione diretta di prestazioni assistenziali o di benefici economici, tramite facilitazioni e incentivi alle manifestazioni di solidarietà fra congiunti<sup>122</sup>». È evidente in questa sentenza un'ottica "generativa", per cui un costo sociale è un valore non solo per il singolo ma anche per la collettività. Il ruolo delle istituzioni in queste circostanze è anzitutto quello di riconoscere il "valore" di queste manifestazioni di welfare, trasformando la prestazione da mero costo in una leva per le capacità della persona e per il rafforzamento dei legami sociali.

<sup>119</sup> Sul punto vedi le acute osservazioni di L. GHERARDI, *Il difficile equilibrio del welfare generativo*, in *Genius Loci – Archivio della generatività italiana*, <http://www.generativita.it/focus/idee/2012/06/15/il-difficile-equilibrio-del-welfare-generativo/>, 2012.

<sup>120</sup> Corte cost., sent n. 203/2013.

<sup>121</sup> D. lgs. n. 151/2001.

<sup>122</sup> Cfr. Corte cost., sent n. 203/2013, punto n. 3.4 del c.i.d. Vale sottolineare che più avanti la sentenza afferma anche che «nella sua formulazione attuale (...) il congedo straordinario (...) costituisce uno strumento di politica socio-assistenziale, basato sia sul riconoscimento della cura prestata dai congiunti sia sulla valorizzazione delle relazioni di solidarietà interpersonale e intergenerazionale, di cui la famiglia costituisce esperienza primaria, in attuazione degli artt. 2, 3, 29, 32 e 118, quarto comma, Cost.».

*Elena Innocenti*

### RECENTI INDICAZIONI DALL'EUROPA PER UNA MODERNIZZAZIONE DEI SISTEMI DI WELFARE NAZIONALI

SOMMARIO: 1. Le politiche sociali in Europa in tempi di crisi: il “Social Investment Package”. – 2. Social Investment, *enabling services* e attivazione. – 3. Alcuni spunti di riflessione in tema di welfare generativo e solidarietà sociale.

#### 1. *Le politiche sociali in Europa in tempi di crisi: il “Social Investment Package”*

Nel febbraio 2013 la Commissione Europea ha adottato un complesso di atti relativi alle strategie europee per la promozione di investimenti sociali per la crescita e la coesione, denominata ‘Social Investment Package’. L’atto principale è una Comunicazione<sup>1</sup> che offre un inquadramento generale delle priorità europee di intervento e contiene gli indirizzi per l’utilizzo dei fondi europei, in primis il Fondo Sociale Europeo, per il finanziamento di interventi di qualificazione delle politiche sociali nazionali per il periodo 2014-2020.

Si tratta di un provvedimento che riprende e sintetizza i principali contenuti di un insieme di atti istruttori e di raccomandazioni, che approfondiscono alcuni aspetti specifici: la situazione socio demografica<sup>2</sup>, la valenza redistributiva dei servizi di cura e educazione dei bambini<sup>3</sup>, l’assistenza sanitaria<sup>4</sup>, gli interventi per l’inclusione sociale e lavorativa e

<sup>1</sup> COM (2013)83, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*, 20 febbraio 2013.

<sup>2</sup> SWD(2013) 38 final, *Evidence on Demographic and Social Trends Social Policies’ Contribution to Inclusion, Employment and the Economy*, 20 febbraio 2013.

<sup>3</sup> C(2013) 778 final, *Investing in children: breaking the cycle of disadvantage*, 20 febbraio 2013.

<sup>4</sup> SWD(2013) 43 final, *Investing in Health*, del 20 febbraio 2013.

per il contrasto alla povertà<sup>5</sup>, il ruolo dei servizi sociali di interesse generale<sup>6</sup>.

La finalità principale dell'intervento europeo è quella di modernizzare le politiche sociali degli stati membri, per ottimizzare la loro efficienza ed efficacia e qualificarne le modalità di finanziamento, soprattutto attraverso il rafforzamento degli strumenti istruttori e di valutazione preliminare di impatto delle decisioni in materia: *"Modernization of social policies requires systematic introduction of ex-ante result orientation in financing decisions and a systematic approach of the role social policies play in the different stages in life"*. Tale opera di modernizzazione concerne le tre funzioni proprie dei sistemi di welfare europei, ovvero le politiche di investimento sociale, che costituiscono il contenuto principale del documento, la protezione sociale in senso stretto e le politiche di stabilizzazione dell'economia.

Si tratta di temi non nuovi<sup>7</sup>, su cui le istituzioni europee sono già intervenute anche in passato: la tutela dei diritti sociali fondamentali è una delle dimensioni più significative del processo di integrazione europea<sup>8</sup>, ed il crescente intervento in materia di politiche sociali è considerato uno dei principali strumenti di legittimazione delle istituzioni europee, soprattutto in attesa di soluzioni che permettano di superare il deficit democratico attuale<sup>9</sup>.

Dopo un periodo di forte attenzione politica e istituzionale ai temi, tuttora prioritari, del risanamento delle finanze pubbliche, con questo provvedimento si ripropone all'attenzione degli stati membri e dei citta-

<sup>5</sup> SWD(2013) 39 final, *Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market – Towards a social investment approach*, 20 febbraio 2013.

<sup>6</sup> SWD(2013) 40 final, *3rd Biennial Report on Social Services of General Interest*, 20 febbraio 2013.

<sup>7</sup> Tra gli altri: S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, Bologna 2012, *passim*; F.A. CANCELLA, *Servizi del welfare e diritti sociali nella prospettiva dell'integrazione europea*, Milano 2009, 27 ss.; A. D'ALOJA, *Diritti sociali e politiche di eguaglianza nel "processo" costituzionale europeo*, in M. SCUDIERO, (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo, principi e diritti fondamentali*, Napoli 2002, 848 ss.; M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna 2000, *passim*.

<sup>8</sup> Per una ricostruzione dell'evoluzione della disciplina delle politiche e dei diritti sociali in Europa v. da ultimo E. LONGO, *Le relazioni giuridiche nel sistema dei diritti sociali. Profili teorici e prassi costituzionali*, Padova 2012, 146-193 e 370-406.

<sup>9</sup> Sul problematico rapporto tra riconoscimento giudiziale dei diritti sociali, deficit democratico e processo costituzionale europeo, v. S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., spec. 72 e 225 ss.; G. MARTINICO, *Lo spirito polemico del diritto europeo. Studio sulle ambizioni costituzionali dell'Unione*, Roma 2011, *passim*.

dini europei una strategia di intervento che valorizza le politiche sociali come strumento fondamentale per garantire crescita economica, sviluppo e coesione sociale<sup>10</sup> e per perseguire gli obiettivi fondamentali identificati dal Trattato all'art.3, ovvero promuovere la coesione economica, sociale e territoriale, combattere l'esclusione sociale e la discriminazione, così da permettere il superamento della crisi economica attuale, contenendone i costi sociali già molto gravi<sup>11</sup>.

Una rinnovata attenzione ai temi della protezione sociale e dell'investimento nell'ambito delle politiche e dei servizi sociali può produrre un importante effetto legittimante a favore delle istituzioni europee, soprattutto dopo le impopolari misure economiche adottate per contrastare gli effetti della crisi sui bilanci degli stati membri<sup>12</sup>, in grado di rinverdire la dialettica tra stati membri e istituzioni europee su temi cruciali per la costruzione del processo di costituzionalizzazione del sistema europeo<sup>13</sup> che, seppure "cammini bendato", è sospinto in una direzione che "lo porta verso un'organizzazione di tipo federale"<sup>14</sup>.

Vi sono alcuni aspetti del recente intervento europeo che meritano di essere approfonditi, perché possono offrire spunti interessanti ai fini di una riflessione "costituzionalmente orientata" sulla possibile configurazione di forme di assunzione di un impegno sociale a vantaggio della collettività, da parte dei soggetti destinatari di interventi sociali e, più in generale, sugli effetti che tali orientamenti possono determinare sui meccanismi solidaristici che fondano gli attuali sistemi redistributivi tipici dello stato sociale.

<sup>10</sup> S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., 225 ss sottolinea la necessità di un recupero a livello europeo della sede politica come ambito privilegiato di elaborazione di proposte in materia di solidarietà sociale e di politiche di welfare.

<sup>11</sup> Tra il 2008 e il 2011, il numero di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale è aumentato in 18 paesi dell'Unione sui 26 monitorati (Eurostat).

<sup>12</sup> F. W. SCHARPF, *Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity and Its Collapse in the Euro Crisis*, MPIfG Discussion Paper 12/6, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln 2012, 2: "if the function of legitimacy is to ensure the acceptance of unwelcome acts of government, it also follows that the need for legitimation increases with the severity imposed and/or the political salience of the issues at stake".

<sup>13</sup> A. MANZELLA, *L'unitarietà costituzionale dell'ordinamento europeo*, in "Quaderni costituzionali", 3/2012, 659.

<sup>14</sup> R. BIN, *La sovranità nazionale e la sua erosione*, in A. PUGIOTTO (a cura di) *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Napoli 2013, 369.

## 2. *Social Investment, enabling services e attivazione*

Il provvedimento della Commissione è fortemente orientato a rafforzare forme di intervento strutturale, attivate dagli stati membri nei diversi ambiti di politica sociale, secondo un meccanismo ormai consolidato nelle politiche di coesione economica, sociale e territoriale<sup>15</sup>, caratterizzato da una importante valenza perequativa e, *lato sensu*, solidaristico-redistributiva<sup>16</sup>.

La Commissione promuove il “Social investment” come strumento privilegiato di qualificazione delle politiche sociali nazionali: “*Social investment involves strengthening people’s current and future capacities. In other words, as well have having immediate effects, social policies also have lasting impacts by offering economic and social returns over time, notably in terms of employment prospects or labour incomes. In particular, social investment helps to ‘prepare’ people to confront life’s risks, rather than simply ‘repairing’ the consequences*”. Sono evidenti i riferimenti alle teorie dell’investimento sociale che hanno avuto particolare sviluppo e diffusione negli anni ’90<sup>17</sup>.

L’acquisizione di abilità e competenze presuppone la disponibilità di tecnologie, servizi e infrastrutture sociali che permettano di convertire i meccanismi redistributivi di reddito in meccanismi redistributivi di opportunità<sup>18</sup>, così da ottimizzare i risultati di tali investimenti nel lungo periodo in termini socioeconomici, di futura capacità di produzione di ricchezza e di conseguente risparmio di costi sociali dovuti a disoccupazione, esclusione sociale, povertà<sup>19</sup>.

Questo approccio, fatto proprio dal Social Investment Package complessivamente inteso, implica una netta propensione a investire risorse in servizi ed infrastrutture, piuttosto che in trasferimenti economici (“*social services are more supportive than cash benefits*”), e a impostare le politiche

<sup>15</sup> C. BUZZACCHI, *Dalla coesione all’eguaglianza sostanziale*, Milano 2005, 183 ss.

<sup>16</sup> G. MARTINICO, *Coesione, integrazione europea e deficit democratico. Appunti per una futura ricerca*, in *Federalismi.it*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 25/2006.

<sup>17</sup> A. GIDDENS, *The Third Way*, trad. it. *La terza via*, Milano 1999, definisce il *Social investment State* come stato sociale orientato a valorizzare l’investimento in capitale umano, a discapito degli interventi di assistenza economica, tipici del welfare state tradizionale.

<sup>18</sup> R. LISTER, *The Third Way’s Social Investment State*, in J. LEWIS, R. SURENDER (a cura di), *Welfare State Change: Towards a Third Way?*, Oxford 2004, 157 ss.

<sup>19</sup> G. ESPING ANDERSEN et al., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford 2002, *passim*.

di sviluppo di misure di attivazione delle persone destinatarie degli interventi.

Per quanto concerne i servizi, la Comunicazione della Commissione sollecita gli stati membri affinché incrementino l'investimento sociale all'interno delle proprie politiche, soprattutto negli ambiti di intervento relativi alla cura dei bambini, all'istruzione, alla formazione, alle politiche attive per il lavoro, al supporto abitativo, ai servizi sanitari.

Per qualificare i servizi che debbono essere garantiti attraverso interventi di social investment viene coniata una nuova definizione, di "*enabling services*", che accomuna tutti quei servizi che risultano essenziali per l'inclusione sociale ed economica, in ragione della loro funzione di riduzione delle diseguaglianze e di promozione di pari opportunità<sup>20</sup>.

Il tema dell'attivazione è riferito in via generale a tutte le politiche sociali, ma viene poi declinato in forma specifica con riferimento alle misure per l'inclusione sociale e lavorativa e per il contrasto alla povertà: "*the modernization of social policies entails giving activation measures a more prominent role. This enables people to actively participate to the best of their abilities in society and the economy. Support schemes should provide an exit-strategy, so they should in principle be temporary. Conditionality to achieving an appropriate and specific goal (e.g. participation in training) is part of this*".

L'attivazione qualifica storicamente le esperienze di *welfare to work*, o *workfare*<sup>21</sup>, ovvero quelle misure che combinano forme di assistenza alla realizzazione di percorsi formativi e di inserimento lavorativo. In Europa sono numerosi gli stati che condizionano il diritto al supporto economico all'adempimento di percorsi di avviamento lavorativo o formativo, o più semplicemente, al coinvolgimento dei beneficiari in attività di pubblica utilità<sup>22</sup>. In Italia le misure di attivazione sono prevalentemente ricondotte alle politiche attive del lavoro<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> SWD(2013) 39 final: "The term 'enabling services' refers to various services essential to active, social, and economic inclusion policies. Social assistance services, employment and training services, housing support and social housing, childcare, long-term care services and health services are all examples of such provision" (p. 14).

<sup>21</sup> Con riferimento alle misure di *workfare* attivate nelle politiche per il lavoro e negli interventi di contrasto alla povertà nel mondo anglosassone ed ai riflessi che una tale impostazione determina in termini di condizionamento del diritto all'assistenza, v. A. PAZ-FUCHS, *Welfare to Work: Conditional Rights in Social Policy*, Oxford 2009, *passim*.

<sup>22</sup> I lavori preparatori citano esperienze ed istituti di questo tipo in Norvegia, Romania, Belgio, Paesi Bassi, Lituania, Ungheria.

<sup>23</sup> U. TRIVELLATO (a cura di), *Regolazione, welfare e politiche attive del lavoro*, Cnel, Roma 2009, *passim*.

La Comunicazione evidenzia come alcuni tipi di supporto sociale, finalizzati alla valorizzazione delle capacità personali e all'inclusione sociale ed economica dovrebbero promuovere la partecipazione del beneficiario, facendo dipendere le stesse misure di supporto, anche economico, dal raggiungimento di obiettivi specifici e appropriati, determinati tenuto conto delle abilità della persona coinvolta, attraverso la personalizzazione degli interventi e con il sostegno di operatori qualificati.

Da queste indicazioni sembra emergere una visione dell'attivazione come forma di corresponsabilizzazione dei destinatari delle misure di intervento sociale erogate, in cui l'attivazione consiste in forme di coinvolgimento dei beneficiari in percorsi condivisi e determinati in termini di obiettivi, durata, azioni, legati prevalentemente, se non in forma esclusiva, all'acquisizione di competenze ed abilità necessarie a favorire la massima partecipazione nella società e nell'economia.

In questo ambito, il provvedimento richiama i contenuti principali di una risoluzione del Parlamento europeo del 20 novembre 2012<sup>24</sup>, in cui si sottolinea come una delle caratteristiche più importanti degli investimenti sociali è la loro capacità di conciliare obiettivi sociali ed economici e di produrre nel medio periodo utili effettivi, economicamente quantificabili. In questo contesto, il rendimento degli investimenti effettuati dipende fortemente dalla capacità degli stati membri di trasformare i propri sistemi di protezione sociale e di divenire "stato sociale attivante", in grado di investire nelle persone e fornire strumenti e incentivi volti a creare occupazione e crescita e a prevenire le distorsioni sociali. A tal fine, il Parlamento propone che il sistema di sorveglianza macroeconomica e di bilancio nell'UE, recentemente elaborato, venga accompagnato da un monitoraggio delle politiche occupazionali e sociali, al fine di monitorare i relativi progressi compiuti negli Stati membri e a livello di Unione anche da questo punto di vista.

Proprio l'interazione tra gli investimenti sociali attivabili tramite i fondi europei e il sistema di monitoraggio della spesa pubblica recentemente introdotto a livello europeo<sup>25</sup> costituisce l'altro aspetto rilevante

<sup>24</sup> Risoluzione sul Patto per gli investimenti sociali quale risposta alla crisi 2012/2003(INI).

<sup>25</sup> Il sistema annuale di analisi e sorveglianza macroeconomica degli stati membri si inserisce nel complesso di interventi di riforma della c.d. Governance economica dell'Unione Europea, avviato nel 2010 con il patto Europlus. Per un inquadramento generale sui diversi strumenti adottati, si rinvia a R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it* 4/2012.

del Social Investment Package. In particolare si sollecitano gli stati membri ad assumere scelte di investimento sociale che riflettano e diano attuazione alle raccomandazioni espresse ad ogni singolo stato membro nell'ambito del monitoraggio annuale della spesa pubblica ed attivino congruenti programmi di riforma<sup>26</sup>. Il rafforzamento del Social Investment è una componente integrante del processo di monitoraggio e di valutazione previsto nel nuovo sistema di governance europea, in particolare nel semestre europeo.

Nel documento preparatorio dedicato agli strumenti finanziari disponibili<sup>27</sup> questo aspetto emerge con maggiore evidenza. Il "Social Investment Package" è alimentato da una pluralità di fondi: oltre al fondo sociale europeo, si prevede infatti la possibilità di utilizzare anche fondi strutturali e per investimenti ed altri fondi<sup>28</sup>. In particolare, l'atto esplicita che le raccomandazioni rivolte dalla Commissione al singolo stato membro nell'ambito del monitoraggio macroeconomico annuale saranno vincolanti anche per l'erogazione delle risorse dei fondi strutturali nei singoli stati membri: *"Country-Specific Recommendations will be the key elements to be taken into account when identifying the main development needs, the choice of thematic objectives, corresponding investment priorities and financial allocations from the ESI Funds in each Member State"*.

### 3. *Alcuni spunti di riflessione in tema di welfare generativo e solidarietà sociale*

Il recente intervento europeo mostra definitivamente come "il modello sociale europeo non è un modello alternativo a quelli statali ma uno che vive in osmosi con i welfare nazionali"<sup>29</sup>: seppure sia ancora formal-

<sup>26</sup> Il documento raccomanda agli stati di attivare azioni coerenti con le raccomandazioni espresse dalla Commissione e dal Consiglio nell'ambito dell'Annual Growth Survey. Nella specie, la raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia, COM(2013) 362 final, 29 maggio 2013 sollecita numerosi interventi in ambito sociale: implementare servizi e interventi per favorire la conciliazione dei tempi di cura e lavoro, qualificare l'offerta scolastica e formativa, migliorare l'efficacia dei trasferimenti sociali, soprattutto a favore delle famiglie a basso reddito con figli.

<sup>27</sup> SWD(2013) 44 final, Social investment through the European Social Fund, 20 febbraio 2013.

<sup>28</sup> Nel documento si considerano l'European Regional Development Fund (ERDF), il fondo PROGRESS 2007-2013, i fondi del Programme for Social Change and Innovation (PSCI) 2014-2020 e il Fondo per l'aiuto europeo ai più svantaggiati (FEAD).

<sup>29</sup> Come è stato sottolineato da G. MARTINICO *Le fisionomie del principio costituzio-*

mente inserito nell'ambito delle attività e degli atti tipici del metodo aperto di coordinamento, il Social Investment Package costituisce un ulteriore avanzamento nella progressiva estensione e generalizzazione delle competenze europee in materia di protezione sociale<sup>30</sup>.

L'inserimento delle politiche sociali complessivamente intese nell'ambito dei settori sottoposti al sistema di monitoraggio e valutazione macroeconomica recentemente introdotto per garantire la stabilità economico-finanziaria degli stati membri e la subordinazione dell'accesso ai fondi europei alla presentazione di programmi nazionali coerenti con le raccomandazioni europee agli stati membri sono gli elementi che maggiormente evidenziano la caduta delle tradizionali classificazioni delle politiche pubbliche: le politiche sociali sono politiche economiche e viceversa, ed entrambe hanno un impatto determinante sull'attuazione dei diritti sociali<sup>31</sup>.

La prospettiva assunta dalle istituzioni europee nei documenti esaminati è fortemente orientata ad una visione delle politiche e dei servizi sociali come fattori di promozione socioeconomica individuale e collettiva, e quindi con un forte potenziale *generativo*<sup>32</sup>.

La natura dei servizi sociali complessivamente intesi come fattori economici, produttivi di ricchezza e di lavoro, è già stata evidenziata sin dai primi atti comunitari sui servizi di interesse generale<sup>33</sup> e riguarda ormai tutti i comparti del welfare state. In questo senso, il forte accento alla dimensione dell'attivazione e del coinvolgimento diretto dei destinatari degli interventi di inclusione riguarda anche la loro capacità di utilizzare i servizi e le opportunità disponibili. In merito è significativo come in una parte della comunicazione questo aspetto sia declinato in termini di accesso ai servizi da parte dei *consumatori* deboli<sup>34</sup>, con una persi-

*nale di solidarietà nell'ordinamento comunitario*, in P. BIANCHI, S. PANIZZA (a cura di), *Quaderni sul principio di eguaglianza*, Padova 2008, 67.

<sup>30</sup> Già evidenziata da F. PIZZOLATO, *Il sistema di protezione sociale nel processo di integrazione europea*, Milano 2002, 13 ss.

<sup>31</sup> Come sottolineava già nel 2005 G. DE BURCA, *Towards European Welfare?*, in ID. (ed.) *EU Law and the Welfare State. In Search of Solidarity*, Oxford 2005, 5.

<sup>32</sup> Nel senso indicato da T. Vecchiato nel contributo pubblicato in questa rivista.

<sup>33</sup> D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione Europea*, Milano 2010.

<sup>34</sup> COM(2013) 83 final, cit., nella sezione dedicata a *Support adequate livelihoods/ Improve awareness of social rights*, 19: "The Commission will make sure that the provisions to protect those who are most in need are implemented and will improve information to *vulnerable consumers* and provide targeted assistance to people in disadvantaged situations to make informed choices" (corsivo aggiunto).

stente confusione tra la dimensione della cittadinanza e la dimensione del mercato, già oggetto di forti critiche per le conseguenze che un tale approccio comporta in termini di effettivo riconoscimento dei diritti di chi “non consuma”<sup>35</sup>.

Indubbiamente gli aspetti del provvedimento che maggiormente interessano ai fini del dibattito sulla possibilità di concepire il riconoscimento dei diritti sociali come diritti funzionalmente caratterizzati dalla coesistenza, nella dimensione del diritto, di una componente di dovere di solidarietà sociale da corrispondere alla collettività, riguardano la dimensione dell’attivazione e della concezione della politica sociale come investimento per il futuro benessere di persone e comunità.

Un tale approccio risulta coerente con il dettato costituzionale nazionale, nei limiti di seguito precisati, soprattutto con riferimento ai principi fondamentali di cui all’art. 3 della Costituzione, circa il dovere di promozione della persona e rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che ne inibiscono il pieno sviluppo. Più problematico sembra essere ricondurre all’esercizio dei doveri di solidarietà economica e sociale di cui all’art. 2 Cost. il riferimento al concetto di attivazione, o quantomeno riconoscere in tale approccio una possibile manifestazione di quella “componente deontica”<sup>36</sup> propria di ogni diritto sociale fondamentale. Perché tale impostazione possa veicolare una attuazione dei diritti sociali connotata in termini di partecipazione e valorizzazione della singola persona alla promozione del benessere proprio e comune, sembra necessario ridimensionare un rischio, già palesato dalle analisi richiamate. L’attivazione infatti non deve determinare una sinallagmaticità tra istituzione e singolo, in cui la prestazione sociale diventa il mero “corrispettivo” erogato a favore di chi assume comportamenti prescritti, in una relazionalità<sup>37</sup> bilaterale difficilmente compatibile con la natura di diritti fondamentali propria dei diritti sociali. Questa impostazione, a tacere di altro,

<sup>35</sup> R. BIN, *I diritti di chi non consuma*, in G. COCCO (a cura di), *Diritti dell'individuo e diritti del consumatore*, Milano 2010, 95 ss., sottolinea la progressiva “sostituzione dei cittadini con i consumatori, della politica con il mercato” e la conseguente emersione di una categoria sempre più ampia degli “esclusi”: “Essa non è composta soltanto dai non-utenti, esclusi dai servizi pubblici privatizzati, ma anche dai non-consumatori, che potremmo anche semplicemente chiamare: i poveri”.

<sup>36</sup> A. RUGGERI, *Doveri fondamentali, etica repubblicana, teoria della Costituzione*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER, *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, cit., 564.

<sup>37</sup> Per una ricostruzione dei diritti sociali come “diritti a relazioni” v. E. LONGO, *op. cit.*, 431 ss.

rischia di collidere con il riconoscimento della dignità e della libertà della persona nell'autodeterminare il proprio apporto alla vita sociale ed economica, da un lato, e dall'altro, circoscrive la partecipazione e la valorizzazione del contributo individuale in una relazione bilaterale tra istituzione e persona, funzionale al riconoscimento di prestazioni o benefici. Ben diverso sarebbe assumere il concetto di attivazione all'interno di una dimensione relazionale "aperta", multilaterale, in cui l'istituzione assume un ruolo di promozione della corresponsabilità insita nel riconoscimento dei diritti sociali fondamentali a tutti i *socci*, e di garanzia della migliore allocazione delle capacità dei singoli all'interno di un'azione complessiva di perseguimento del bene comune, in attuazione degli inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale previsti dall'art. 2 della Costituzione.

Peraltro va segnalato come manchi completamente nei provvedimenti europei esaminati qualsiasi riferimento alla solidarietà, seppure questa sia parte integrante del patrimonio costituzionale europeo, sia insita nei concetti di coesione sociale e venga richiamata nel Trattato come uno dei principi fondanti l'azione europea<sup>38</sup>. Si tratta di una mancanza non nuova, ma comunque significativa, posto che gli effetti della solidarietà "europea" interessano sempre di più i singoli individui, soprattutto laddove, come nel caso in specie, si esplicitano nella promozione di azioni finalizzate alla eliminazione delle diseguaglianze e alla realizzazione di pari opportunità<sup>39</sup>, che sono parte integrante dei provvedimenti considerati. L'apertura a forme sovranazionali di solidarietà è peraltro ormai un fattore necessario, proprio in ragione delle crescenti interconnessioni tra sistemi socioeconomici e tra ordinamenti<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> "Europe prides itself on a tradition of social solidarity which found political and legal expression in the post war welfare state, which all states of all political colours embraced as an ideal and a political commitment for years" J.H.H. WEILER, *A Constitution for Europe. Some Hard Choices*, in *JCMS*, 2002, 563 ss., cit. 569, che prosegue: "This was not just a question of political choice. Like the eventual rejection of the death penalty, this commitment became a source of identity, even pride – especially in comparison with the United States".

<sup>39</sup> P. MENGOZZI, *Il principio personalista nel diritto dell'Unione Europea*, Padova 2010, *passim*.

<sup>40</sup> Parla di doveri di solidarietà globali, A. SPADARO, *Sul necessario carattere "globale" (e non solo interno) dei doveri nello stato costituzionale contemporaneo*, in R. BALDUZZI, M. COVINO, E. GROSSO, *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Milano 2007, 462 e, più diffusamente, ID., *Dai diritti "individuali" ai doveri "globali". La giustizia distributiva internazionale nell'età della globalizzazione* 2005. In senso analogo anche E. ROSSI, *Il principio di solidarietà*, in E. ROSSI, J. LUTHER, E. MALFATTI (a cura di) *I principi fondamentali della Costituzione italiana. Lezioni*, Pisa 2002, 100.

Da questo punto di vista, in Europa come in Italia, è più frequente, anche in ambito giurisprudenziale, il riferimento alla dimensione acquisitiva del principio di solidarietà, riscontrabile nel percorso ormai ultradecennale di tutela e riconoscimento dei *diritti* fondamentali della persona, mentre risulta più complesso legittimare una concezione dei *doveri* di solidarietà in termini di “imprescindibile relazione che lega gli uomini tra loro e che fonda in questo modo su basi diverse dall'utilitarismo la *societas*”<sup>41</sup>.

In questo senso, se i riferimenti europei all'attivazione evidenziano come ognuno possa essere portatore di risorse utili alla collettività, e debba essere adeguatamente supportato e sollecitato in questo, resta ancora poco evidenziato come, soprattutto in una fase di crisi come quella attuale, questo aspetto di inclusione sia funzionale alla migliore attuazione dei diritti “di tutti”, in un'ottica di giustizia e di solidarietà anch'esse ormai inserite in un sistema multilivello: “possiamo comprendere la gravità della crisi globale in corso solo se esaminiamo quel che sta accadendo alla vita reale degli esseri umani, specialmente alle persone meno privilegiate, al loro benessere e alla loro libertà di vivere vite umane dignitose. Non possiamo cogliere la gravità dei problemi che si trovano ad affrontare limitandoci a considerare il PIL e altri indicatori che descrivono le condizioni economiche della libertà umana invece della libertà umana in se stessa: la sua portata e tangibilità, e naturalmente la sua deprivazione e il suo declino”<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> L. VIOLINI, *I doveri inderogabili di solidarietà: alla ricerca di un nuovo linguaggio per la Corte Costituzionale*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER, *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, cit., 519-520.

<sup>42</sup> A. SEN, *La giustizia e il mondo globale*, in YONG-JUNE PARK (a cura di), *Sull'ingiustizia*, Trento 2013, 7 ss.



*Elena Vivaldi, Annalisa Gualdani*

### IL MINIMO VITALE TRA TENTATIVI DI ATTUAZIONE E PROSPETTIVE FUTURE\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Alcune riflessioni a partire dalle disposizioni costituzionali: quale fondamento per il diritto ad un minimo vitale? – 3. Il dibattito sulle misure di sostegno al reddito nelle istituzioni europee. – 4. I tentativi del legislatore italiano di introdurre il reddito minimo di inserimento. – 5. Le proposte in campo oggi in Italia. – 6. Lo *ius existantiae* alla luce della istituzione della social card. – 7. Conclusioni.

#### 1. *Introduzione*

Il momento attuale è contrassegnato da una profonda crisi economico-finanziaria, nazionale e sovranazionale che, ormai da qualche anno, è protagonista del dibattito politico, delle riflessioni scientifiche e, soprattutto, della vita dei più; una crisi che se da un lato ha alterato «il ritmo ordinario delle politiche e dei meccanismi istituzionali»<sup>1</sup>, dall'altro ha portato ad una decisa tensione nella garanzia dei diritti sociali<sup>2</sup>, volto fragile del principio di eguaglianza.

\* Il lavoro è frutto della comune riflessione delle Autrici. Tuttavia la stesura dei paragrafi 1, 2, 3, 6 e 7 è da attribuire ad Elena Vivaldi, quella dei paragrafi 4 e 5 ad Annalisa Gualdani.

<sup>1</sup> A. D'ALOIA, *I diritti sociali nell'attuale momento costituzionale*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali. Dal riconoscimento alla garanzia*, Napoli 2013, 564.

<sup>2</sup> Tra gli altri, si vedano i contributi di I. CIOLLI, *I diritti sociali*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli 2012, 83 ss., G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna 2012; C. PINELLI (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzia dei diritti*, Firenze 2012; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali, Relazione al XXVIII Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, in *Rivista A.I.C.*, n. 4/2013, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); *ivi*, A. SPADARO, *I di-*

Il forte impatto prodotto dalla congiuntura economica negativa è dovuto senz'altro alla scarsa attenzione che ha contraddistinto la nostra storia costituzionale verso la riforma del sistema di welfare. Fatta eccezione per i settori sanitario<sup>3</sup> e scolastico, che hanno vissuto delle riforme radicali a partire dalla fine degli anni '70, il sistema di sicurezza sociale si è andato sviluppando attraverso la progressiva estensione delle coperture previdenziali a categorie prima non tutelate, senza che ciò avvenisse in base ad un disegno complessivo. Gli interventi sono stati disorganici e molto spesso ispirati dalla necessità di rispondere alle richieste di categorie dotate di maggiore "forza contrattuale" nella società, con il risultato di dare vita ad un sistema categoriale, che ha lasciato privi di adeguate tutele proprio coloro che più avrebbero avuto bisogno di essere sostenuti<sup>4</sup>. Soltanto con la legge quadro n. 328/2000 si è affermata normativamente, in campo socio-assistenziale, l'idea di un universalismo c.d. «selettivo», in cui sia rivolto indifferentemente a tutti i cittadini un sistema di prestazioni e servizi, ma l'accesso ai quali abbia come criterio la condizione reddituale/patrimoniale. Ma da allora il tema sembra essere nuovamente uscito dall'agenda politica italiana<sup>5</sup>, per essere relegato a qualche sporadica disposizione inserita in singoli provvedimenti urgenti o nelle annuali leggi di bilancio.

Non c'è da stupirsi, quindi, se, come rilevano i recenti dati Istat<sup>6</sup> sulla

*riti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista A.I.C.*, n. 4/2011.

<sup>3</sup> Solamente nel 1978 (legge n. 833) è stato istituito il Sistema sanitario nazionale, di ispirazione universalistica. La legge ampliava la portata precettiva dell'art. 32 Cost., che prevedeva la garanzia di cure gratuite solamente a vantaggio degli «indigenti». Si è andato nel tempo affermando l'orientamento a prevedere forme di compartecipazione degli utenti alle spese.

<sup>4</sup> Si veda, per tutti, M. FERRERA, V. FARGION, M. JESSOLA, *Alle radici del welfare all'italiana. Origini di un modello sociale squilibrato*, Venezia 2012, *passim*.

<sup>5</sup> Fu la Commissione Onofri (Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, presieduta dal prof. P. Onofri ed istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con decreto del 14 gennaio 1997) ad affermare per prima che l'introduzione di un minimo vitale avrebbe dovuto portare ad una razionalizzazione anche delle provvidenze economiche assistenziali già esistenti (come gli assegni familiari, l'assegno per il nucleo familiare, la pensione e l'assegno sociale) e anche la legge quadro n. 328/00 sopra citata, approvata quasi al termine della prima sperimentazione biennale del reddito minimo di inserimento, pur non istituzionalizzandolo direttamente, si limitò a prevederne la generalizzazione a tutto il territorio nazionale con nuovo atto normativo, nell'ambito di una revisione complessiva del sistema di interventi di sostegno al reddito (art. 23) e di riordino delle misure assistenziali (art. 24). Previsioni rimaste finora disattese.

<sup>6</sup> L'Italia è uno dei pochi paesi che diffonde una misura "ufficiale" della povertà. Fino al 1998, tale compito era affidato alla Commissione di indagine sulla povertà e sul-

povertà, la crisi finanziaria abbia comportato, di fatto, un peggioramento delle condizioni di vita nel nostro Paese: nel 2012 è aumentata rispetto all'anno precedente l'incidenza sia della povertà relativa (dall'11,1% del 2011 al 12,7%), sia della povertà assoluta (dal 5,2% al 6,8%), tanto che oggi le persone in povertà relativa sono il 15,8% della popolazione (9 milioni 563mila) e quelle in povertà assoluta ben l'8% (4 milioni 814mila).

Ecco che è tornato forte il dibattito sulla introduzione di un minimo vitale e sulla peculiare situazione dell'Italia, tra i pochissimi Paesi europei che, nonostante le sollecitazioni provenienti dalle istituzioni europee, non ha disciplinato in maniera compiuta istituti di sostegno al reddito, diretti a salvaguardare la persona a prescindere dalla sua qualifica di lavoratore. Ma oggi che la crisi economico finanziaria ha portato alla luce i nodi irrisolti di riforme che hanno destrutturato il rapporto di lavoro<sup>7</sup>, il tema del riconoscimento del diritto ad un minimo vitale si confonde con il diverso problema della mancanza di strumenti di natura contributiva, che intervengano a sostegno della persona-lavoratore quando essa rimanga priva di occupazione<sup>8</sup>.

Il presente lavoro ha più finalità. In primo luogo intende proporre una ricostruzione in chiave critica dei tentativi che, negli ultimi quindici

l'emarginazione, costituita presso il Dipartimento Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che presentava ogni anno, in collaborazione con l'Istat, una pubblicazione con le stime sulla diffusione della povertà in Italia. Dal 1999 è l'Istat che si occupa della pubblicazione a cadenza annuale di misure di povertà relativa e assoluta basate sull'indagine sui consumi e, dal 2006, di misure sul rischio di povertà e esclusione sociale sui dati dell'indagine annuale EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions).

<sup>7</sup> Così C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino 2013, 2.

<sup>8</sup> Si pensi alla riforma Fornero attuata con la legge n. 92 del 2012, che ha introdotto gli istituti dell'Aspi (Assicurazione sociale per l'impiego) e della mini-Aspi. La prima estende il sostegno del reddito a tutti i lavoratori dipendenti del settore privato e del settore pubblico con contratto a termine. I requisiti previsti per accedere alla misura sono il possesso di almeno due anni di anzianità assicurativa e di almeno cinquantadue contributi settimanali nel biennio precedente la data di licenziamento, la condizione di disoccupazione involontaria e la conservazione dello status di disoccupato (ossia essere immediatamente disponibili allo svolgimento di un'attività lavorativa). L'importo è ridotto al prolungarsi dell'erogazione mentre la durata massima dell'Aspi varia in base all'età del lavoratore disoccupato. La seconda invece si applica a coloro che presentano 13 settimane di contribuzione nell'ultimo anno lavorativo e il beneficio viene erogato mensilmente per un massimo di sei mesi (art. 2, comma 20 ss legge n. 92 del 2012). Per un approfondimento, E. INNOCENTI, E. VIVALDI, *Prestazioni sociali con corrispettivo e capacità generativa*, in *Rigenerare capacità e risorse. La lotta alla Povertà – Rapporto 2013*, Bologna 2013.

anni, sono stati compiuti per l'introduzione di una misura di sostegno al reddito in Italia, sullo sfondo delle continue affermazioni e delle nuove spinte che, anche a livello europeo (grazie ad istituti nuovi come l'iniziativa legislativa europea), stanno segnando il momento attuale.

Inoltre ci si propone di inquadrare il tema nella cornice costituzionale rappresentata non soltanto dall'art. 38, comma 1 Cost., ma anche dagli art. 2 e 3, comma 2 della Costituzione – che segnano il fulcro di ogni intervento della Repubblica finalizzato al pieno sviluppo della persona, al rispetto della sua dignità e al suo *diritto ad avere diritti* in una condizione di parità di *chances* con gli altri.

Siamo convinte, insomma, che da un lato l'assistenza sociale debba essere apprezzata nella sua autonomia dalla previdenza e valorizzata in quel nucleo essenziale, e quindi *intoccabile*, del diritto, che si pone come chiaro limite alla discrezionalità del legislatore di attuazione; dall'altro che l'art. 38, 1 comma Cost. debba essere letto alla luce del principio personalista e di solidarietà, che impongono interventi diretti non a produrre dipendenza nei destinatari, ma ad avviare il recupero delle loro capacità partecipative.

Ci pare che entrambi questi aspetti da ultimo citati costituiscano chiari indirizzi al legislatore, sia in ordine alla necessità di legiferare sul contenuto costituzionalmente necessario di un diritto, sia nel senso di farlo rispettando le indicazioni che provengano da una lettura sistematica della prima parte della Costituzione. Tale lettura, infatti, come cercheremo di argomentare, rende inaccettabili proposte di minimo vitale completamente avulse da qualsiasi tipo di impegno del destinatario.

## 2. *Alcune riflessioni a partire dalle disposizioni costituzionali: quale fondamento per il diritto ad un minimo vitale?*

Anche in ragione del quadro sopra tratteggiato, ci pare debba assumere rinnovato interesse il tema del riconoscimento e della garanzia del nucleo essenziale del diritto all'assistenza sociale, sancito dal comma 1 dell'art. 38 Cost., come primo elemento su cui *ri-costruire* le fondamenta dello *ius existentiae*.

L'assistenza costituisce, infatti, un diritto costituzionalmente garantito<sup>9</sup>, il cui nucleo essenziale non può essere intaccato dal legislatore

<sup>9</sup> Il passaggio dalla beneficenza all'assistenza ha segnato un passaggio culturale fondamentale per la definizione della nostra forma di Stato. L'espressione beneficenza pub-

nell'esercizio dei propri poteri. A tal proposito, e con riferimento precipuo all'art. 38, 1 comma, vi è in dottrina chi ha sostenuto che la disposizione «ha come riferimento la solidarietà dell'intera collettività che non dovrebbe tollerare al suo interno persone prive del *minimo vitale*»<sup>10</sup>.

Una chiara conferma in questo senso è venuta dalla Corte costituzionale, nella sent. n. 10/2010 che ha avuto ad oggetto la disciplina istitutiva della "prima" social card (torneremo più avanti sulle caratteristiche di questa misura e sull'evoluzione legislativa che l'ha interessata). La Corte ha rigettato le questioni sollevate dalle Regioni<sup>11</sup>, ponendo dei punti fermi che sembrano particolarmente rilevanti per il ragionamento che qui stiamo conducendo. La social card, infatti, sarebbe tesa ad «assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di *estremo bisogno*, vantino un diritto fondamentale che, in quanto stretta-

blica, affiorata per prima nel linguaggio e nella legislazione precostituzionale, stava a contraddistinguere un complesso di interventi caratterizzati dal ben volere del soggetto che erogava la beneficenza, senza che questo fosse vincolato da alcun obbligo giuridico e senza che fossero indicate le categorie dei destinatari degli interventi ed i presupposti in base ai quali dovesse essere erogata la prestazione. Non è questa la sede per una attenta disamina della trasformazione subita dallo Stato liberale nel secolo precedente: basti qui ricordare che lo Stato italiano, al suo sorgere, non considerava suo compito primario predisporre servizi alle persone, né attivare meccanismi di solidarietà nei confronti dei cittadini in stato di bisogno. Cosicché durante questa fase storica, furono i privati ad occuparsi del benessere alle persone, continuando una tradizione che vedeva gli ordini religiosi e l'associazionismo cattolico, operanti con finalità caritative non solo nel settore dell'assistenza ma anche in quelli educativo e sanitario, quali protagonisti indiscussi (sul punto, per tutti, si veda U. DE SIERO, *Assistenza e beneficenza pubblica*, in *Dig. disc. Pubbl.*, Torino 1987, 445). Inoltre l'utilizzo, in Costituzione, di *nomina* diversi in parti diverse della stessa (*assistenza sociale*, nell'art. 38 Cost., e *beneficenza*, nell'art. 117 Cost. nella versione precedente alla riforma del 2001) ha, come noto, offerto l'appiglio testuale per ritenere che le due locuzioni individuassero ambiti materiali dissimili e, conseguentemente, fossero distinti i ruoli del potere legislativo statale (competente in via esclusiva nell'attuazione del diritto all'assistenza sociale) e regionale (competente, in concorrenza con lo Stato, nell'attuazione della beneficenza). Su questi aspetti v. E. VIVALDI, *I servizi sociali e le Regioni*, Torino 2008, *passim*.

<sup>10</sup> Così L. VIOLINI, *Art. 38*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco, M. Olivetti, A. Celotto, Roma 2006, 789.

<sup>11</sup> Le Regioni ricorrenti hanno sostenuto che la legge istitutiva e i successivi interventi normativi sarebbero stati illegittimi in quanto incidenti in una materia ormai di competenza legislativa residuale regionale, ovvero l'assistenza sociale. In via subordinata, hanno lamentato la violazione del principio di leale collaborazione, in considerazione delle modalità previste dal d.l. n. 112/2008 per l'attuazione del dettato legislativo, nonché la violazione dell'art. 119, in quanto ritenevano illegittima la scelta del legislatore statale di destinare un fondo speciale e vincolato (c. 30 dell'art. 81) in una materia riservata alle Regioni.

mente *inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana* [...], deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo». Conseguentemente la disciplina statale è legittima in quanto spetta al legislatore nazionale il dovere di farsi carico del «diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno – in particolare, alimentare» e di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo<sup>12</sup>.

Uno degli elementi più importanti della pronuncia ci pare proprio la sottolineatura della esistenza di una dimensione *incomprimibile* del diritto all'assistenza sociale, almeno quando esso sia legato a condizioni di bisogno estremo. Da tale affermazione deriva, in sostanza, l'individuazione in via giurisprudenziale del contenuto minimo essenziale del diritto all'assistenza sociale, consistente nella risposta ad un bisogno *radicale* che, se non soddisfatto, è in grado di minare la dignità stessa della persona<sup>13</sup>.

È in questo elemento della risposta al bisogno, il cui onere finanziario grava su tutta la collettività attraverso la fiscalità generale, peraltro, che si coglie la distinzione tra il diritto all'assistenza sociale e quello alla previdenza<sup>14</sup>, all'interno della quale, invece, le prestazioni si presentano come il corrispettivo di contributi versati durante lo svolgimento di un'attività lavorativa e sono finanziate attraverso uno schema di natura assicurativa.

A tale proposito preme sottolineare che la Corte costituzionale, nel rigettare la questione di legittimità delle norme istitutive della social card, abbia ricostruito lo *ius existentiae* in termini universalistici<sup>15</sup>, fondando la misura non solo sull'art. 38, comma Cost., ma anche sugli artt. 2 e 3, comma 2 Cost., sgombrando così il campo da letture riduttive del minimo vitale, pur fondate sulla vocazione lavorista insita nella nostra Carta fondamentale.

È noto, infatti, che il nostro sistema di *welfare* sia stato edificato sul

<sup>12</sup> Corte cost., sent. n. 10/2010, 6.4 § del Considerato in Diritto.

<sup>13</sup> F. PIZZOLATO, *La «social card» all'esame della Corte costituzionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2010, n. 2, 352.

<sup>14</sup> La distinzione tra il contenuto delle prestazioni assistenziali e previdenziali è tracciata, dalla Corte costituzionale, nello sent. n. 31/1986. Si vedano, sul tema, le considerazioni di M. MASSA, *Profili costituzionali del diritto al mantenimento nella dinamica tra normazione e interpretazione*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2004, 190.

<sup>15</sup> In questo senso anche C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa* ... cit., 219.

diritto al lavoro, quale rimedio preventivo e generale rispetto alla questione della povertà<sup>16</sup>. Di tale assunto vi è più di una traccia nella Carta fondamentale; difatti, mentre il diritto all'assistenza assicura (solo) i mezzi necessari per vivere, il diritto alla previdenza si sostanzia in un *quantum* di risorse che siano in grado di garantire al lavoratore mezzi adeguati alle esigenze di vita<sup>17</sup>, di fronte al verificarsi di uno dei rischi oggetto d'assicurazione obbligatoria<sup>18</sup>.

Ed infatti, *prima facie*, il cittadino inoccupato per motivi differenti dall'inabilità fisica (art. 38, comma 2) parrebbe privo di copertura adeguata. È solo con riferimento agli inabili, sprovvisti di mezzi per vivere, che il primo comma dell'art. 38 assicura una tutela, che pare quindi fondata sulla *impossibilità* fisica di lavorare. L'ostacolo all'estensione della garanzia del mantenimento al disoccupato involontario parrebbe rinvenirsi anche nel secondo comma della stessa disposizione, per il quale, nel garantire mezzi adeguati alle esigenze di vita in caso di disoccupazione involontaria fa riferimento ai *lavoratori* e non, genericamente, ai *cittadini*.

In realtà proprio la Corte costituzionale, nella sentenza sopra citata, sottolinea la rilevanza della radicalità del bisogno e l'esigenza di dettare una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale; disciplina che si ponga come garanzia della pari dignità degli uomini, dello sviluppo della loro personalità, del rispetto degli inderogabili doveri di solidarietà, e che si ponga quindi in attuazione degli artt. 2, 3 comma 2, oltre che dell'art. 38 Cost.<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Sul punto si vedano le considerazioni di F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, Milano 2004, 15.

<sup>17</sup> E consequenziale al diritto ad una retribuzione proporzionata ed «in ogni caso sufficiente» ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa, secondo quanto prescritto dall' art. 36 Cost.

<sup>18</sup> In questo senso, si invia ancora a quanto osservato da L. VIOLINI, *Art. 38*, cit., 789, secondo la quale il «diritto all'assistenza di cui all'art. in esame si connota come attribuzione ai soggetti in stato di bisogno del minimo esistenziale, mentre la previdenza garantisce anche il soddisfacimento di ulteriori esigenze relative al tenore di vita dei lavoratori; di conseguenza, mentre nel settore della previdenza, il legislatore può fissare minimi diversificati in relazione alla diversa posizione socio-economica dei differenti gruppi di lavoratori, per l'assistenza è ammessa una determinazione delle prestazioni unica per tutti i cittadini». Nello stesso senso si veda anche I. A. SORACE, *Assistenza e beneficenza*, In *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino 2008, 33.

<sup>19</sup> Non è un caso che la legge n. 328/2000 richiami, all'art. 1, l'art. 38 Cost. insieme agli artt. 2 e 3 Cost. Essa infatti, proponendosi la finalità di predisporre gli interventi destinati a rimuovere e superare le situazioni di bisogno che la persona incontra nel corso della sua vita, ha implementato il contenuto dell'art. 38, comma 1 cost., alla luce appunto dei principi personalistico, di solidarietà e di eguaglianza.

In linea con le Carte fondamentali che recepiscono e fanno propri i principi del costituzionalismo moderno, infatti, la Costituzione italiana colloca tra i propri obiettivi fondamentali la garanzia dei diritti inviolabili della persona. È nell'art. 2, infatti, che è sancita in maniera inequivocabile non solo la primazia della persona sull'ordinamento statale – il quale ultimo esiste solo in funzione della prima – ma anche l'importanza dell'uomo *uti socius*. In altri termini, se il principio personalista afferma la preminenza e la incomprimibilità dei diritti della persona, da ciò consegue che a quest'ultima possono essere imposti dei doveri di solidarietà che siano finalizzati a garantire uno sviluppo armonico e pieno dell'intera compagine sociale, in modo da attuare quel valore dell'uguaglianza che la Carta pone come ulteriore principio fondamentale<sup>20</sup>.

Allo stesso modo, pari importanza riveste il principio di eguaglianza contenuto nell'art. 3 Cost., secondo cui tra i compiti prioritari della Repubblica vi è quello di adoperarsi per attuare un programma di giustizia sociale che elimini le diseguaglianze di fatto e liberi dal bisogno i soggetti più deboli, consentendo a tutti di partecipare all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. È proprio per assicurare il corretto funzionamento della democrazia che nel catalogo di diritti contenuto nella prima parte della Costituzione hanno assunto un posto di primo piano quelli finalizzati a rimuovere le diseguaglianze e le diverse posizioni di partenza in cui si trovino quanti versino in condizioni di debolezza, diritti la cui garanzia di effettività diventa presupposto perché si attui una concreta parità di *chances*<sup>21</sup>.

Come è stato autorevolmente affermato, dalle disposizioni sui diritti e sui doveri, emerge un disegno costituzionale che impone una continua azione<sup>22</sup> volta alla trasformazione della società, in cui il fondamento del dovere dei pubblici poteri nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale

<sup>20</sup> Il fondamento della solidarietà è quindi il benessere della collettività e si presenta come «coscienza di partecipazione ai vincoli di una comunità statale in formazione». Così E. ROSSI, *Art. 2*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. I, Torino 2006, 42.

<sup>21</sup> In questo senso L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova 2011, 87, secondo la quale l'esplicitazione in Costituzione del principio di eguaglianza sostanziale rappresenta «la presa d'atto di una realtà: i cittadini non sono uguali tra loro: profondi dislivelli li dividono (economici, culturali, sociali), che la Costituzione vuole ridurre per realizzare un minimo di omogeneità sociale indispensabile al corretto funzionamento della democrazia.»

<sup>22</sup> Nello stesso senso F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale* cit., 23, secondo il quale l'art. 3, comma 2 contiene «una clausola di aggiornamento automatico dei compiti redistributivi della Repubblica al variare delle condizioni socio-economiche di contesto».

«può dirsi rafforzato dallo specifico impegno costituzionale alla rimozione delle diseguaglianze, chiaramente espressivo dell'esigenza di mettere l'uomo nelle condizioni di poter esercitare i diritti e quindi di svolgere la sua personalità»<sup>23</sup>.

Da tale quadro pare chiaro come la garanzia di un minimo vitale possa efficacemente rappresentare la pre-condizione materiale per esercitare i diritti e partecipare alla vita economica, politica e sociale del Paese e che quindi l'introduzione di una forma di sostegno al reddito – che prescindendo dall'aver assunto la qualifica di lavoratore – costituisca oggetto di una disciplina a contenuto costituzionalmente necessario, pur complementare rispetto ad altre forme di assistenza (sanitaria, scolastica, ecc.).

Per un corretto inquadramento della disciplina costituzionalmente necessaria del minimo vitale, però, è necessario completare la riflessione facendo riferimento alla centralità che il principio lavorista assume nell'economia del quadro costituzionale, al fianco proprio del principio personalista e di solidarietà. Si è già accennato a come il lavoro rappresenti probabilmente, nella visione dei Costituenti, il primo strumento per contrastare la povertà e l'emarginazione sociale. Il diritto/dovere al lavoro sancito all'art. 4 Cost. è, infatti, il fondamento del nostro ordine repubblicano, a cui l'art. 1 Cost. assegna una «funzione di idea-forza»<sup>24</sup>. La democrazia fondata sul lavoro costituisce la concezione che sta alla base di tutta l'architettura costituzionale<sup>25</sup>, in cui il lavoro è considerato, appunto, non solo come strumento di affermazione della personalità, ma anche come fonte di legittimazione sociale per la titolarità e l'esercizio di ogni altra posizione<sup>26</sup>. Pertanto, anche il riferimento dell'art. 3, comma 2, alla partecipazione dei lavoratori, anziché dei cittadini, alla organizzazione del Paese, non deve essere letto come volto a legittimare esclusioni

<sup>23</sup> M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali dei diritti ad un'esistenza dignitosa*, in M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Napoli 2012, 226.

<sup>24</sup> C. MORTATI, *Scritti sulle fonti del diritto e sull'interpretazione*, Milano 1972, 26; sul significato profondo della fondazione della Costituzione sul lavoro, si veda anche M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica sul lavoro*, [www.centroriformastato.org](http://www.centroriformastato.org).

<sup>25</sup> Peraltro, grazie alla rilevanza che la Costituzione attribuisce al lavoro, la dignità del cittadino è commisurata esclusivamente alla sua capacità di concorrere al progresso materiale e spirituale della società, «senza che possano farsi più valere posizioni sociali che non trovano il loro titolo nell'apporto del soggetto all'evoluzione della comunità alla quale appartiene». Così T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano 1997, 251.

<sup>26</sup> A. CARIOLO, *Art. 4*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, 121.

dal pieno godimento dei diritti di cittadinanza ai danni di chi lavoratore non sia. Il lavoro è considerato una dimensione fondamentale dell'esistenza – per la sua attitudine a consentire la realizzazione materiale e spirituale della persona ed il suo inserimento nelle relazioni sociali –, dimensione che merita di essere particolarmente tutelata, senza che la protezione ad esso accordata possa in alcun modo legittimare l'inazione dei pubblici poteri rispetto ad esigenze e bisogni non ricollegabili alla condizione di lavoratore (o di ex lavoratore)<sup>27</sup>.

Dati questi vincoli, ci appaiono incompatibili con il dettato costituzionale proposte, di cui daremo conto nel prosieguo del lavoro, che mirano ad introdurre forme incondizionate di reddito garantito<sup>28</sup>, che prescindano dalla situazione di bisogno e dalla *laboriosità* della persona<sup>29</sup>. Peraltro, a sostegno di questa conclusione, non può tacersi del fatto che anche con riferimento agli inabili al lavoro la Costituzione abbia previsto degli strumenti affinché questi possano godere di una cittadinanza piena, attraverso la via dell'educazione e dell'avviamento professionale (art. 38 comma 3 Cost.), favorendo, fin dove possibile, la via dell'inserimento lavorativo<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> M. PACI, *La Costituzione e i diritti sociali e del lavoro nell'Italia che cambia*, in *Riv. Pol. Soc.*, n. 1/2009, 15, il quale rileva inoltre che il riferimento ai lavoratori nell'art. 3, comma 2, Cost. così come le formulazioni reperibili negli artt. 1 (lavoro come fondamento della Repubblica), 4 (diritto al lavoro) e 35, comma 1, Cost. (tutela del lavoro «in tutte le sue forme ed applicazioni») «permettono una lettura del lavoro e delle tutele sociali in termini più astratti o non storicamente determinati», apparendo in esse il diritto al lavoro «come diritto universale del cittadino al pari degli altri diritti fondamentali».

<sup>28</sup> Si rinvia alle considerazioni di R. DAHRENDORF, *Per un nuovo liberismo*, trad. it., Roma-Bari 1993 e, da ultimo, S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari 2012, 243 ss. Si vedano, inoltre, le riflessioni di P. VAN PARIJS, *The alternative proposals: basic income: a simple and powerful idea for the 21st century*, e B. ACKERMAN, *The case for stakeholding*, in AA.VV., *Verso nuove forme di Welfare*, Milano 2003, rispettivamente 60 ss. e 19 ss.

<sup>29</sup> Così F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, cit., 82. Secondo cui «L'incondizionalità della erogazione reddituale finisce per ridurre il lavoro ad una libera scelta del soggetto, smarrendo così la dimensione qualificante di dovere che quello ha nella nostra Costituzione. Nell'ottica personalistica costituzionale, visibile nel dettato degli artt. 2 e 3 Cost., la promozione umana deve passare attraverso la partecipazione alla vita economica, politica e sociale e dunque esige come condizione sine qua non l'inserimento sociale, essenzialmente e inderogabilmente attraverso il lavoro, che è in sé strumento di partecipazione e vettore di altre forme di inserimento sociale». Nello stesso senso anche C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa ...* cit., 239, secondo la quale «un reddito di cittadinanza senza alcuna condizione, che contempra la possibilità dell'ozio senza predisporre alcun rimedio al suo insorgere, risult[a] problematica sotto il profilo del dovere costituzionale di contribuire al progresso materiale o spirituale della società».

<sup>30</sup> F. PIZZOLATO, *L'incompiuta attuazione del minimo vitale nell'ordinamento italiano*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2005, n. 2, 248.

In una prospettiva costituzionale l'obiettivo della partecipazione del destinatario della prestazione a programmi di reinserimento, attraverso la valorizzazione delle sue capacità<sup>31</sup>, appare irrinunciabile e qualificante, in quanto volta a rinsaldare l'idea di una interdipendenza tra cittadino e comunità, finalizzata alla costruzione del bene comune.

### 3. *Il dibattito sulle misure di sostegno al reddito nelle istituzioni europee*

A livello europeo il dibattito sul tema è vivo a partire dalle due raccomandazioni del Consiglio del 1992<sup>32</sup>. Da subito l'approccio adottato è stato quello *multidimensionale*<sup>33</sup>, che ha individuato come strumento fondamentale per la garanzia dello *ius existantiae* una misura di carattere universale che unisca alla componente di integrazione del reddito, una componente di attivazione delle capacità personali in vista dell'inserimento sociale e lavorativo dei soggetti esclusi.

Il tema della lotta alla povertà ha, poi, assunto un peso fondamentale con l'adozione della Strategia di Lisbona<sup>34</sup>, che ha previsto l'introduzione del metodo aperto di coordinamento (MAC) come strumento di governance finalizzato ad assistere gli Stati membri nell'elaborazione

<sup>31</sup> A. SEN, *Commodities and Capabilities*, Oxford 1985.

<sup>32</sup> Raccomandazione 92/441/CEE del 24 giugno 1992, «in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale», e raccomandazione 92/442/CEE, del 27 luglio 1992, «relativa alla convergenza delle politiche e degli obiettivi della protezione sociale», entrambe in G.U. L. 245 del 26.8.1992. Mentre nella prima si fa riferimento alla necessità che gli Stati membri riconoscano «nell'ambito di un dispositivo globale e coerente di lotta all'emarginazione sociale, il diritto fondamentale della persona a risorse e prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana», la seconda indicava tra i compiti che i sistemi nazionali di protezione sociale erano chiamati ad adempiere quello di «garantire alla persona», conformemente ai principi enunciati nella raccomandazione n. 441 (espressamente richiamata) «un livello di risorse conforme alla dignità umana».

<sup>33</sup> Per una ricostruzione si rinvia a P. MASALA, *Il coordinamento delle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale nell'ambito dell'Unione europea e i suoi limiti di efficacia alla luce del caso italiano*, in E. ROSSI, V. CASAMASSIMA (a cura di), *La politica sociale europea tra armonizzazione normativa e nuova governance. L'impatto sull'ordinamento italiano*, Pisa 2013, 197.

<sup>34</sup> Decisa dal Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, su impulso della comunicazione della Commissione del 1° marzo 2000, intitolata «Costruire un'Europa solidale»: COM (2000) 79 def., in G.U. C 317 del 6 novembre 2000, sul tema E. ROSSI, P. MASALA, *Le politiche pubbliche di lotta alla povertà come strumento per la tutela dei diritti della persona*, in E. ROSSI (a cura di), *Problemi attuali delle libertà costituzionali*, Pisa 2010, 257 e ss.

delle loro politiche, sia per il settore della lotta all'esclusione sociale sia per quello dell'occupazione, e più precisamente a favorirne la convergenza verso obiettivi comuni definiti al livello dell'Unione.

Una nuova spinta si è avuta dopo l'attribuzione, nel nuovo art. 6 TUE, di valore giuridico vincolante alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che, come noto, all'art. 34 riconosce il «diritto all'assistenza sociale e abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti». Proprio sulla scia dell'art. 34 citato non sono mancati numerosi atti di *soft law* finalizzati a promuovere l'introduzione di strumenti per assicurare l'inclusione sociale.

Tra questi<sup>35</sup> un posto di primo piano ha assunto la risoluzione adottata il 20 ottobre 2010 dal Parlamento avente ad oggetto «Il ruolo del Reddito minimo nella lotta contro la povertà e nella promozione di una società inclusiva in Europa». In particolare il Parlamento ha chiesto agli Stati che si compiano progressi reali nell'ambito dell'adeguatezza dei regimi di reddito minimo, al fine di sottrarre ogni bambino, adulto e anziano alla povertà e garantire loro il diritto a una vita dignitosa. Nella risoluzione si sottolinea «la necessità che gli Stati membri intervengano concretamente per definire una soglia di reddito minimo, [...] ridurre il rischio di una popolazione povera in tutta l'Unione europea e chiede raccomandazioni più risolutive da parte dell'Unione europea in merito a questi tipi di azioni».

Il Parlamento ha evidenziato come i regimi di reddito minimo debbano essere integrati in un approccio strategico, orientato all'integrazione sociale, che preveda sia misure generali sia politiche mirate relative ad alloggi, assistenza sanitaria, istruzione e formazione e servizi sociali, «al fine di aiutare le persone a uscire dalla povertà e ad adoperarsi per l'inclusione sociale e l'accesso al mercato del lavoro», in quanto il reale obiettivo dei regimi di reddito minimo non è semplicemente assistere, ma soprattutto sostenere i beneficiari a passare da situazioni di esclusione sociale a una vita attiva.

Nello stesso anno, nel pieno della crisi economica e finanziaria, la Commissione Europea ha aggiornato gli obiettivi di Lisbona stabiliti nel 2000, varando la strategia detta "Europa 2020"<sup>36</sup>, ovvero il nuovo pro-

<sup>35</sup> Si ricorda anche la Raccomandazione della Commissione 2008/867/CE relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro.

<sup>36</sup> Le linee fondamentali della nuova Strategia sono descritte nella comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010: "Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile, inclusiva", COM(2010) 2020 definitivo.

gramma integrato per il rilancio dell'economia, dell'occupazione e della coesione sociale, che si fonda sulle tre priorità della «crescita intelligente, sostenibile e inclusiva». In particolare, per quanto riguarda la promozione dell'inclusione sociale, la novità è rappresentata dall'obiettivo di ridurre il numero delle persone a rischio di povertà ed esclusione sociale di 20 milioni entro il 2020 (misurabile sulla base di tre indicatori: la percentuale di rischio di povertà dopo le prestazioni sociali, l'indice di deprivazione materiale e la percentuale di persone che vivono in famiglie con un'intensità di lavoro molto bassa).

In direzione opposta rispetto alle indicazioni sopra richiamate ci pare si ponga l'iniziativa legislativa dei cittadini europei (ICE) in tema di reddito minimo, presentata secondo la nuova procedura prevista all'art. 11, par. 4 del Trattato di Lisbona<sup>37</sup>.

Come noto tale strumento è stato introdotto per permettere ai cittadini di prendere parte al processo di *law-making* europeo e colmare così il *deficit* democratico che caratterizza l'Unione<sup>38</sup>: attraverso l'iniziativa legislativa europea, infatti, un milione di cittadini ha il diritto di proporre alla Commissione europea un documento che ponga l'attenzione su uno specifico tema oggetto di competenza dell'Unione<sup>39</sup>. Infatti il punto di maggior forza di tale innovazione è la valorizzazione, per suo tramite, del principio della partecipazione dal basso, in quanto l'ICE offre una «modalità “nuova e/o rinnovata” di dialogo fra cittadini e istituzioni»<sup>40</sup>.

In questo caso, l'oggetto della proposta è una richiesta alla Commissione di promuovere la cooperazione tra gli Stati membri (ai sensi dell'articolo 156 del TFUE), al fine di valutare il reddito di base incondizionato

<sup>37</sup> Mentre l'art. 24, comma 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea statuisce che «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le disposizioni relative alle procedure e alle condizioni necessarie per la presentazione di un'iniziativa dei cittadini ai sensi dell'art. 11 del Trattato sull'Unione Europea, incluso il numero minimo di Stati membri da cui i cittadini che la presentano devono provenire».

<sup>38</sup> A. SIMONCINI, E. LONGO, *Il primo scoglio del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2013.

<sup>39</sup> Come è stato sottolineato, si tratta di un'innovazione importante da parte dell'Unione europea poiché solo in dodici (fra cui l'Italia) dei ventisette Stati membri esiste a livello nazionale il diritto di un numero significativo di cittadini di sottoporre una propria proposta di legge all'attenzione del Parlamento nazionale. Sul tema si veda P. PONZANO, *Un milione di cittadini potranno chiedere una legge europea: un diritto di iniziativa sui generis*, in *La cittadinanza europea*, 2011, n. 1.

<sup>40</sup> C. BOVA, *Il diritto d'iniziativa dei cittadini europei ed i confermati limiti dell'iniziativa legislativa popolare in Italia*, in *www.forumcostituzionale.it*.

(RBI) quale strumento per migliorare i rispettivi sistemi di sicurezza sociale<sup>41</sup>.

La finalità, nel lungo periodo, è quella di garantire ad ogni persona nella UE il diritto incondizionato, a livello individuale, al soddisfacimento dei propri bisogni materiali al fine di condurre una vita dignitosa e di favorire attraverso l'introduzione di un RBI, la partecipazione alla società. A breve termine, invece, l'obiettivo consiste nel chiedere all'UE di promuovere «ricerche-pilota» (Art. 156 TFUE) e l'esame dei diversi modelli di RBI, secondo quanto già previsto dalla Risoluzione del Parlamento Europeo del 2010, sopra citata.

Secondo la proposta, i caratteri del RBI sarebbero i seguenti: universalità, individualità, incondizionatezza, idoneità a garantire un'esistenza dignitosa e la partecipazione attiva alla vita sociale. In particolare, per ciò che qui più ci interessa, da tali caratteri dovrebbe derivare una misura «independente dal reddito, che non può dipendere da condizioni preliminari, siano esse l'obbligo di svolgere un'attività lavorativa retribuita, sia l'essere coinvolti in servizi per la comunità».

Secondo quanto previsto dal Regolamento 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea<sup>42</sup>, le sottoscrizioni sono state chiuse dopo un anno dalla registrazione della proposta<sup>43</sup> senza che sia stato raggiunto il numero di firme richieste<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2013/000001>.

<sup>42</sup> Il 16 febbraio 2011 è entrato in vigore il Regolamento n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea che stabilisce i requisiti necessari per presentare una proposta di iniziativa civica alla Commissione. Il Comitato (composto da almeno 7 cittadini dell'UE che hanno raggiunto l'età alla quale si acquisisce il diritto di voto per le elezioni al Parlamento europeo e residenti in almeno 7 Stati membri diversi) deve registrare l'iniziativa presso la Commissione, che ha due mesi per accettare o rifiutare la registrazione in base alle condizioni stabilite nell'art. 4, par. 2 (che fa riferimento alle caratteristiche e alle modalità di designazione del Comitato proponente, nonché all'oggetto e alle modalità di presentazione delle proposte). Se la Commissione registra l'iniziativa, parte il termine di un anno entro il quale devono pervenire le sottoscrizioni on-line o cartacee. Le sottoscrizioni devono pervenire da almeno 7 Stati membri ed il loro numero varia a seconda dello Stato: esso è calcolato in base al numero di parlamentari europei che ogni paese può eleggere. Dopo la raccolta delle dichiarazioni di sostegno vi è la decisione sull'ammissibilità, la certificazione della validità delle adesioni raccolte e la presentazione dell'iniziativa alla Commissione.

<sup>43</sup> Avendo la Commissione registrato la proposta il 14 gennaio 2013, le sottoscrizioni sono state chiuse il 14 gennaio 2014. Il numero di firme raccolto si è fermato a 285.000 (per un dettaglio sul numero di firme raccolte nei singoli Paesi si veda <http://basicincome2013.eu/en/press-15012014.htm>).

<sup>44</sup> Nel caso fosse stato raggiunto il numero minimo di firme previsto, la Commissione avrebbe dovuto esaminare la proposta, pur non essendo obbligata ad assumere alcuna

Di certo l'iniziativa legislativa in esame si è posta, di fatto, come risposta ad una mancanza di efficacia del MAC in tale settore, anche dopo la "razionalizzazione" operata in seguito alla revisione della Strategia di Lisbona e quindi alla scelta, confermata in quella sede, di realizzare un ravvicinamento "a maglie larghe" della legislazione degli Stati membri<sup>45</sup>, ravvicinamento che ammette quindi la differenziazione e la coesistenza fra modelli diversi.

Seppur significativa del moto che – dal basso ed in modo trasversale – il tema del minimo vitale sta attraversando molti Paesi europei<sup>46</sup>, il mancato raggiungimento del numero di firme necessario, unitamente alle caratteristiche del RBI sommariamente riportate sopra e distanti dagli orientamenti esposti costantemente negli atti di *soft law* che si sono susseguiti negli ultimi venti anni, fa propendere per una mancanza di seguito di questa iniziativa, almeno nei termini posti dai proponenti.

#### 4. I tentativi del legislatore italiano di introdurre il reddito minimo di inserimento

Nella dicotomia che da sempre ha caratterizzato i sistemi di *welfare* nell'opzione tra i due fondamentali modelli: universalistico e selettivo, il reddito minimo di inserimento ha svolto un costante ruolo di ago della bilancia nella caratterizzazione delle linee di politica sociale adottate nei singoli stati nazionali. Da ciò emerge la necessità di tratteggiare gli aspetti connotanti i singoli modelli interpretativi dello Stato Sociale per verifi-

cazione, legislativa o politica L'art. 10 del regolamento citato, infatti, stabilisce che quando la Commissione riceve un'iniziativa dei cittadini ai sensi dell'articolo 9, essa: «entro tre mesi, espone in una comunicazione le sue conclusioni giuridiche e politiche riguardo all'iniziativa dei cittadini, l'eventuale azione che intende intraprendere e i suoi motivi per agire o meno in tal senso». Tale disposizione ha suscitato più di una critica in dottrina in quanto depotenzia di molto lo strumento. Per tutti si vedano le considerazioni di B. DE WITTE, A.H. TRECHSEL, D. DAMJANOVIC, E. HELLQUISIT, J. HIEN, P. PONZANO, *Legislating after Lisbon. New Opportunities for the European Parliament*, in EUDO, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/15674>, 2010.

<sup>45</sup> P. MASALA, *Il coordinamento delle politiche di contrasto alla povertà ... cit.*, 214.

<sup>46</sup> A tal proposito si veda H. FRAZER, E. MARLIER, *Minimum income schemes across Eu members*, on behalf of the European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, ottobre 2009; si veda anche H. IMMERSVOLL, *Minimum-income Benefits in Oecd Countries: Policy, Design, Effectiveness and Challenges*, Oecd Social, Employment and Migration Working Papers, n. 100/2010.

care come essi abbiano influenzato il *welfare* italiano e nello specifico il tema che ci occupa<sup>47</sup>.

I due macro modelli di riferimento<sup>48</sup>: “residuale – selettivo” e “istituzionale – universale”, individuati dalla dottrina anglosassone<sup>49</sup>, poggiano sui seguenti assunti: il primo si fonda sulla convinzione che i problemi sociali legati alla povertà e all’esclusione possano essere risolti grazie alla crescita economica ed ai meccanismi di mercato e che pertanto ciascun individuo abbia il compito di farsi carico dei rispettivi bisogni mettendo le proprie capacità al servizio del processo produttivo. L’intervento statale diviene così circoscritto ad episodi selettivi nei confronti di quei soggetti (minoranze residuali) che, impossibilitati ad entrare nel circuito del mercato, versino in stato di bisogno<sup>50</sup>, accertato attraverso la verifica dei mezzi (*means test*). Il secondo, pur individuando nella crescita economica lo strumento per il perseguimento dei propri fini sociali, è caratterizzato dalla consapevolezza che lo sviluppo economico possa cagionare, come contropartita, fenomeni di disagio e di emarginazione (le c.d. nuove povertà). Pertanto, non essendo il mercato in grado di attivare un’equa allocazione dei beni e dei servizi, spetta allo Stato garantire ai cittadini *standard* minimi di vita per tutti, assegnando ai servizi sociali il rango di istituti fondamentali e non meramente “residuali”. Tale modello, definito anche “della cittadinanza sociale”, (tipico della Gran Bretagna e dei paesi scandinavi), si rivolge sia ai cittadini, sia a coloro che vi risiedono stabilmente, prescinde dal *means test* e poggia sul c.d. universalismo puro, in base al quale ogni individuo ha diritto alle prestazioni sociali, indipendentemente dal proprio reddito.

Non v’è chi non veda allora come la previsione di una misura di so-

<sup>47</sup> Sul punto, A. GUALDANI, *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, Milano 2007, 77.

<sup>48</sup> definiti “tendenziali” più che esistenti allo stato puro, essendo di fatto astrazioni derivanti dall’analisi e dalla sintesi di situazioni concrete.

<sup>49</sup> Il primo ad operare una classificazione dei modelli del *Welfare State* fu *Richard Tittmus*, che nel suo “*Social Policy*” del 1974 distingueva tre modelli o funzioni contrastanti di politica sociale: il modello residuale (o anche detto *public assistance model*), dove lo Stato interveniva temporaneamente in risposta ai bisogni individuali solo quando il mercato e la famiglia non potevano intervenire; il modello remunerativo, dove gli interventi di welfare divengono complementari al sistema economico, poiché essi forniscono protezione in base ai meriti e ai rendimenti lavorativi; il modello istituzionale – ridistributivo, dove i programmi pubblici di welfare sono parte integrante della politica di uno Stato, il quale garantisce prestazioni universali, a tutti gli individui, prescindendo dal mercato, sul mero presupposto del principio del bisogno.

<sup>50</sup> Parametrato quest’ultimo, alla soglia di sopravvivenza.

stegno al reddito possa parimenti armonizzarsi con entrambi i rammentati sistemi di welfare, anche se con caratterizzazioni differenti in relazione alle specificità del modello accolto. La legge 8 novembre 2000, n. 328, "legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali", di cui si darà conto nel prosieguo, rappresenta la sintesi dei due modelli descritti, essendo il suo intero impianto ispirato al principio dell'universalismo, se pur selettivo ed avendo consacrato quale "testimone" di tale connubio il reddito minimo di inserimento.

Invero il reddito minimo di inserimento (d'ora in poi RMI) ha calcato le scene del panorama italiano nel 1995, grazie ad uno studio condotto dalla Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione<sup>51</sup> e ciò con un certo ritardo, rispetto agli altri Stati dell'Unione Europea, i quali (nel pieno rispetto della Raccomandazione formulata dal Consiglio della Comunità Europea, nel 1992<sup>52</sup>), avevano tempestivamente introdotto l'istituto tra le misure di *social safety net* (come si è dato conto nei paragrafi che precedono).

La Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione, evidenziò che se pur nei sistemi locali di assistenza fossero presenti misure di sostegno al reddito, a livello nazionale era assente uno strumento generale, svincolato dai criteri discrezionali, che garantisse *standard* minimi per tutti i cittadini privi di reddito o con reddito insufficiente, ivi compresi i beneficiari delle pensioni sociali e di invalidità civile<sup>53</sup>.

Nel 1997 fu istituita un'apposita Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (c.d. Commissione Onofri)<sup>54</sup>, la quale sottolineò l'imprescindibilità di dar vita ad una misura generalizzata /il reddito minimo garantito<sup>55</sup>, volta ad offrire una coper-

<sup>51</sup> Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione, *Verso una politica di lotta alla povertà: l'assegno per i figli e il minimo vitale*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1995.

<sup>52</sup> Raccomandazione CEE, n. 441 del 24 giugno 1992, Relazione alla Commissione e al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni sull'attuazione della Raccomandazione 92/441/CEE del 24.6.1992.

<sup>53</sup> Sul punto cfr. C. SARACENO, *La riforma dell'assistenza in Italia*, in L. PAGANETTO (a cura di), *Lo stato sociale in Italia: quadrare il cerchio*, Bologna 1998, 34.

<sup>54</sup> «I membri della famiglia bisognosi di attività di cura, i giovani con bassi titoli di studio, gli adulti privi di lavoro, i soggetti da inserire nei programmi di utilità collettiva o in situazione di grave emarginazione per dipendenze da droghe o da alcool», in tal senso si esprime la relazione finale alla spesa per l'assistenza della Commissione per le analisi macroeconomiche della spesa sociale, in F. BIMBI, M. FERRERA, C. SARACENO, (a cura di), *Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma 1997.

<sup>55</sup> Il reddito minimo garantito nel D.lgs. n. 273/98, attuativo della legge 27 dicembre 1994, n. 449 e nella legge n. 328/00 assume il nome di reddito minimo di inserimento.

tura universale per i soggetti indigenti (art.38, c. 1 Cost.), previa verifica della prova dei mezzi<sup>56</sup>, attraverso l'indicatore di situazione economica.

In virtù dei risultati raggiunti dalla Commissione Onofri, il Governo Prodi nel 1998, introdusse con la legge finanziaria 27 dicembre 1994, n. 449, il Reddito minimo di inserimento (poi disciplinato dal legislatore con il D.lgs. n. 18 giugno, 1998, n. 237), con il quale si avviava una sperimentazione di durata biennale, volta ad estendere un regime universalistico delle prestazioni nei confronti dei soggetti in stato di bisogno<sup>57</sup>.

Il reddito minimo di inserimento nel citato provvedimento normativo, viene descritto come: «*misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale, attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere, per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento dei propri figli*» (art. 1, c. 1, D.lgs. 237/98); «*è costituito da interventi volti a perseguire l'integrazione sociale e l'autonomia economica dei soggetti e delle famiglie dei destinatari, attraverso programmi personalizzati e da trasferimenti monetari integrativi del reddito*» (c. 2), al fine di «*favorire il superamento dell'emarginazione dei singoli e delle famiglie attraverso la promozione delle capacità individuali e dell'autonomia economica delle persone*» (art. 9).

L'elemento connotante il RMI veniva individuato nel fatto che l'erogazione economica era subordinata alla partecipazione dei destinatari a corsi di formazione e/o di studio o allo svolgimento di un'attività lavorativa<sup>58</sup>. Lo scopo dell'istituto consisteva pertanto in un reinserimento nel mondo del lavoro dei beneficiari, i quali, una volta superato il periodo di difficoltà, potevano essere reintegrati nella società come soggetti attivi.

Protagonisti della selezione dei destinatari del beneficio e dell'elaborazione dei rammentati programmi di reinserimento sociale erano i comuni, sia per ragioni di "tradizionale" riparto di competenze nella mate-

<sup>56</sup> Per mero dovere di completezza si rammenta infatti che il D.lgs. n. 109/1998, in attuazione della delega contenuta nell'art. 59, c. 51 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, stabilisce criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti richiedenti le prestazioni sociali agevolate, introducendo l'indicatore della situazione economica equivalente, al fine di costituire uno strumento idoneo a rappresentare una risposta operativamente efficace all'esigenza di assicurare «la realizzazione di un modello di welfare universale nei destinatari delle prestazioni sociali, ma selettivo nell'erogazione delle stesse». Il D.lgs. n. 130/2000 ha apportato, poi, alcuni correttivi ed integrazioni al provvedimento introduttivo dell'ISEE, contemplando, tra l'altro, un'estensione dell'applicazione dello stesso ai servizi di pubblica utilità.

<sup>57</sup> Prevedendone la cessazione al 31.12.2000.

<sup>58</sup> Ad es. lavori socialmente utili.

ria, sia perché soggetti in grado di leggere, in modo più appropriato, i bisogni e classificare i conseguenti interventi da erogare ai soggetti destinatari. Compito delle istituzioni era quello di elaborare un progetto personalizzato di intervento, a favore dei percettori la misura, variabile a seconda del bisogno e quindi per sua natura di difficile standardizzazione<sup>59</sup>.

Nello scenario sin qui delineato ha fatto ingresso, con portata innovativa, la legge 7 novembre 2000, n. 328, «*Legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali*», che, come rammentato in precedenza, ha accolto tra i suoi principi ispiratori l'universalismo selettivo<sup>60</sup>. In questo contesto ben si attaglia il RMI, il quale, ribadendo il ricorso alla prova dei mezzi ai fini dell'accesso alla misura (indice della componente selettiva), ha ricondotto l'istituto tra i livelli essenziali di assistenza (art. 22)<sup>61</sup>, quale espressione di universalità.

Preme brevemente soffermarsi sulle altalenanti vicende che hanno interessato il RMI, perché esse hanno riflessi sulle ragioni della sua attuale assenza nel panorama legislativo nazionale. La sperimentazione del RMI, prevista dal D.lgs. n. 237/98 per il biennio 1999-2000, aveva interessato 39 comuni. La legge 23 dicembre 2000, n. 388 all'art. 80, provide poi ad autorizzarne il prolungamento per un ulteriore biennio (2001-2002) e ad estenderla a nuovi comuni, dettandone i criteri per la loro individuazione (Comuni limitrofi ai precedenti 39 e l'appartenenza ai Patti territoriali)<sup>62</sup>. Successivamente vennero previste delle proroghe con l'art. 7, *undecies* della n. 43/2005 (per permettere ai comuni con consistenti residui di utilizzare le risorse ancora disponibili) e con la legge n. 296/2006, art. 1, commi 1285-1286 (legge finanziaria per il 2007) che posticipò il termine ultimo al 30 giugno 2007<sup>63</sup>.

<sup>59</sup> In tal senso M. CONSITO, *Il reddito minimo di inserimento ed il reddito di ultima istanza: un confronto tra prestazioni di servizio sociale*, in *Foro Amm.*, CDS, II, fasc. 10, 2005, 3131.

<sup>60</sup> Sul punto, A. GUALDANI, *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, Milano 2007.

<sup>61</sup> Sul punto cfr. M. BREZZE, *Le misure di contrasto alla povertà: il reddito minimo di inserimento*, cit., 169, la quale sostiene che per un'efficace attuazione del RMI come livello essenziale di assistenza è necessaria che sia garantita l'uniformità di finanziamento della misura su scala nazionale e regionale oltretutto l'uniformità dell'erogazione.

<sup>62</sup> Il termine per l'impiego dei fondi venne fissato al 31 dicembre 2004.

<sup>63</sup> Relazione al Parlamento, a cura del Ministero della Solidarietà Sociale, Direzione Generale per la gestione del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e monitoraggio della spesa sociale, «*Attuazione della sperimentazione del Reddito Minimo di inserimento e risultati conseguiti*».

Nonostante la bontà degli intenti che nel tempo hanno permeato le proroghe delle sperimentazioni, esse si sono contraddistinte per il loro esito fallimentare<sup>64</sup>, tanto che nel Patto per l'Italia del 2002, si ebbe ad affermare come fosse "impraticabile" la possibilità di trasformare il RMI in una misura generalizzata di sostegno al reddito, pervenendo così alla decisione di sostituire detto strumento con il reddito di ultima istanza.

Il reddito di ultima istanza (d'ora in poi R.u.i.), contenuto al punto 2.7 del Patto, venne definito come strumento operante a favore dei soggetti in stato di bisogno, «caratterizzato da elementi solidaristici e finanziato dalla fiscalità generale»<sup>65</sup>. Il Patto per l'Italia evidenziava la necessità di «puntare su una sinergia finanziaria Stato-Regione, in modo che siano queste ultime, pure con autorizzazione centrale, a garantire un reddito essenziale ai cittadini non assistiti da altre misure di integrazione del reddito»<sup>66</sup>. Da ciò si evince come gli insuccessi delle sperimentazioni abbiano determinato la scelta di optare per "programmi regionali cofinanziati", aprendo, così, il varco non più ad uno strumento unico (RMI), bensì a più strumenti di ultima istanza (R.u.i)<sup>67</sup>.

L'idea programmatica del Patto per l'Italia sul R.u.i venne in seguito recepita con la legge n. 350/2003, che lo definiva «quale misura inserita in un contesto esclusivamente locale di sicurezza sociale»<sup>68</sup>, «consistente in un accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale, destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale ed i cui componenti non siano beneficiari di ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro»<sup>69</sup>. Pertanto quella misura di sostegno al reddito pensata come unitaria, generalizzata ed uniforme su tutto il territorio nazionale (RMI), cede il passo a più strumenti differenziati di ultima istanza ideati

<sup>64</sup> I risultati delle sperimentazioni sono stati ben sintetizzati nella relazione al Parlamento da parte della Direzione Generale per la gestione del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e monitoraggio della spesa sociale.

<sup>65</sup> Patto per l'Italia, Contratto per il lavoro, 5 luglio 2002, in <http://www.cisl.it/confrontogoverno/volantonepattoitali>, dove si afferma che il reddito di ultima istanza "sarà cosa ben diversa dal reddito minimo di inserimento"

<sup>66</sup> D. ROSATI, *Reddito da ultima istanza, 200 esperienze da non buttare*, in *Avvenire* 11 luglio 2002, 2.

<sup>67</sup> Il finanziamento del R.u.i. è stato previsto dall'art. 20 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269 (legge finanziaria per il 2004).

<sup>68</sup> M. CONSITO, *Il reddito minimo di inserimento ed il reddito di ultima istanza: un confronto tra prestazioni di servizio sociale*, cit., 3141.

<sup>69</sup> Sul punto preme rammentare che la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione in esame per violazione degli artt. 117 e 119 Cost., con la sent. 28 dicembre 2004, n. 423, in *Foro Amm. C.D.S.*, 2004, 3418.

su base regionale. Da ciò consegue un'ampia discrezionalità nell'identificazione dei soggetti destinatari e nell'elaborazione dei criteri di accesso dei singoli strumenti, tutti rimessi alle scelte autonome del livello regionale/locale. Appare inoltre il profilarsi, in senso più restrittivo, di un mutamento sui beneficiari della misura: dal singolo individuo ai nuclei familiari<sup>70</sup>.

Da quanto sopra esposto emerge chiaramente come il mutamento da RMI a R.u.i non sia stato meramente nominale, ma abbia esplicito i suoi effetti sia nei riflessi sul riparto delle competenze, sia in riferimento ai soggetti istituzionali coinvolti. Non è un caso infatti che nell'oscillante alternanza tra il RMI e il R.u.i. alcune regioni nella consapevolezza dell'importanza della misura abbiano normato, se pur in via temporanea e sperimentale, autonome figure di sostegno al reddito: così, la Campania con la legge regionale 10 febbraio 2004, n. 2 «*Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza*»; la Basilicata, con la legge regionale 19 gennaio 2005, n. 3 «*Promozione della cittadinanza solidale*»; il Friuli Venezia Giulia con la legge regionale, 31 marzo 2006, n. 6 di «*Istituzione del sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela di cittadinanza sociale*»<sup>71</sup> ed infine il Lazio, con la legge regionale 20 marzo 2009, n. 4, «*Istituzione del Reddito minimo garantito. Sostegno al reddito in favore dei disoccupati, inoccupati e precariamente occupati*»<sup>72</sup>.

Ma vi è di più: sulla tormentata vicenda del R.u.i si è abbattuta la scure della Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 423/2004, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 3, c. 101, della legge n. 350/2003, nella parte in cui recita: «*lo Stato concorre al finanziamento delle Regioni che istituiscono il reddito di ultima istanza quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale, destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale ed i cui componenti non siano*

<sup>70</sup> Anche il Libro bianco sul *welfare* (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, 2003) riprendendo il Patto per l'Italia ebbe a ribadire la fine del RMI a favore del R.u.i, di cui peraltro ne veniva ipotizzato l'utilizzo come temporaneo surrogato nelle situazioni di disagio provocate dalla privazione di pensioni illegali, nell'ambito dell'azione promossa dal Governo contro le false pensioni di invalidità. Sul Punto cfr. E. RANCI ORTIGOSA, *Il Reddito Minimo di Inserimento*, in C. GORI (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Roma 2004, 73.

<sup>71</sup> La legge regionale Friuli Venezia Giulia n. 6/2006 aveva previsto in via sperimentale per un solo anno, una forma di reddito di base (art. 59), composta da un'erogazione monetaria, oltreché di servizi e prestazioni, su base individuale, destinata ai residenti in condizione di povertà, dietro assunzione di specifici obblighi di attivazione.

<sup>72</sup> Si segnala altresì l'introduzione della misura anche da parte delle Province Autonome di Trento, che ha introdotto nel 2009 il «*Reddito Garantito*» e di Bolzano.

*beneficiari di ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro».* La Corte ha infatti sottolineato la contrarietà al dettato costituzionale di forme di cofinanziamento statale vincolate all'erogazione del R.u.i., poiché, essendo quest'ultimo una prestazione di "assistenza sociale", deve essere necessariamente ricondotto nell'alveo della potestà legislativa esclusiva regionale, «*non ritenendosi che l'oggetto della disciplina in esame attenga alla potestà legislativa esclusiva statale di determinazione dei livelli essenziali, di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost.*»<sup>73</sup>. Infatti, a prescindere dal rispetto delle procedure di determinazione e di finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, il legislatore non ha posto «*norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale il godimento di prestazioni garantite, senza che il legislatore regionale possa limitarle o condizionarle*» (sent. Corte Cost. n. 282/2002), ma, al contrario, ha rimesso all'iniziativa legislativa delle singole regioni l'istituzione della misura in esame ponendo talune condizioni di accesso alla prestazione che le Regioni stesse dovrebbero osservare nel disciplinare l'istituto.

La Corte Costituzionale, nell'escludere aprioristicamente il R.u.i dalla riconduzione all'alveo dei livelli essenziali, pare non aver tenuto conto dell'unica fonte legislativa nazionale che disciplina i livelli essenziali: la legge n. 328/00, che invece qualificava come tali le misure di contrasto alla povertà (tra cui il RMI).

Vero è che nel caso di specie la Consulta fu investita di una questione riguardante il finanziamento del R.u.i e che tale misura, attesa la sua vocazione disomogenea, perché rimessa alle scelte delle singole regioni, non poteva ontologicamente essere ricondotta nell'alveo dei "livelli essenziali". A ben vedere, però, laddove si perseguisse la linea tracciata dalla legge quadro, sostenendo che una misura universalistica di sostegno al reddito potrebbe essere annoverata dal legislatore nella futura ed auspicata determinazione statale dei livelli essenziali, si fugherebbe ogni questione di legittimità costituzionale sul finanziamento diretto statale. L'auspicio è che il legislatore sani il *vulnus* creato dalla mancata individuazione delle tipologie delle prestazioni da ricondurre nei livelli essenziali, facendo assurgere la nuova ed istituenda misura a chiave di volta per la garanzia di un diritto di sussistenza uniforme su tutto il territorio nazionale.

<sup>73</sup> Punto 8.3 del considerato in diritto.

## 5. *Le proposte in campo in Italia*

Prima di valutare le proposte attualmente presenti in Italia sul tavolo delle trattative, devono essere analizzate le ragioni che hanno condotto all'insuccesso delle sperimentazioni attuate sino al 2006 e che hanno portato alla *débaclé* del RMI.

Le principali criticità, sono da rinvenirsi nella difformità dei contesti socio-economici in cui il RMI è stato sperimentato, il diverso grado di sviluppo dei servizi sociali dei Comuni, nonché la diversa capacità in termini di risorse attivabili nei territori di riferimento che hanno determinato sperimentazioni differenziate<sup>74</sup>. Un ulteriore elemento di debolezza risiede nella disomogenea modalità di individuazione dei soggetti beneficiari, avendo il D.lgs. n. 237/98, lasciato ampia discrezionalità ai comuni circa i modi ed i contenuti dell'attività istruttoria.

Ma vi è di più. Si è assistito ad un affastellarsi di limiti concomitanti che hanno inficiato negativamente la procedura e l'operatività dello strumento, tra i quali emergono: l'omissione in merito alla raccolta di dati relativi alla partecipazione, alla frequentazione di programmi di inserimento, ai motivi di uscita dalla misura da parte di coloro che ne avevano beneficiato, l'"errata" interpretazione del reinserimento, concepito per lo più come strumento coincidente con l'inserimento occupazionale e non sociale, che ne ha falsato la natura. Non sono poi esenti da responsabilità i comuni, i quali sono rimasti inerti di fronte alla dismissione degli strumenti di monitoraggio per penuria di risorse dopo la prima sperimentazione, non occupandosi di acquisire comunque informazioni in merito alla valutazione degli esiti dell'operatività del RMI.

Questo lo stato dell'arte dei risultati in merito al RMI<sup>75</sup>.

Nella campagna elettorale che ha preceduto l'attuale legislatura, sullo sfondo delle diverse proposte dei vari partiti, è avanzata da più parti l'esigenza di introdurre anche in Italia, al pari degli altri paesi europei,

<sup>74</sup> I motivi dell'insuccesso del RMI sono ben sintetizzati nella Relazione al Parlamento del 2007, 11, da parte del Ministero della Solidarietà Sociale. "Il processo di attuazione ed i risvolti del funzionamento e dell'operatività della misura sono dipesi dai seguenti fattori: evoluzione della sperimentazione (relativamente ai tempi e alle modalità di apertura e di chiusura, ma anche alle intenzioni del comune in merito all'eventuale prosieguo della misura); erogazione economica (con riferimento ai criteri di calcolo del reddito per l'accesso all'istituto, alle procedure di accertamento, alle risorse economiche mobilitate rispetto alle domande accolte); la gestione organizzativa e professionale della misura (in termini di organico, di definizioni di competenze e ruoli, di riorganizzazione degli assetti operativi)".

<sup>75</sup> I cui risultati definitivi sono stati pubblicati nel 2007.

una forma di sostegno al reddito denominato da taluni: Reddito di cittadinanza, da altri Reddito garantito, Reddito minimo o addirittura: Reddito di “sopravvivenza”<sup>76</sup>.

Occorre a riguardo effettuare una puntualizzazione in merito alla terminologia impiegata, poiché la diversa qualificazione che si accosta al sostantivo “reddito”, non è casuale o sinonimica, ma indica diverse concezioni sottintese all’istituto che vanno ad incidere sulle modalità di erogazione e sulla selezione dei destinatari della misura.

Ciò premesso analizziamo i risvolti delle varie denominazioni. Il reddito minimo rappresenta una forma di sostegno al reddito e di contrasto alla povertà di tipo selettivo, essendo il sussidio corrisposto soltanto a coloro che, previa prova dei mezzi (*means test*), versano in stato di bisogno e che non raggiungono la soglia (stabilita per legge) identificata con un reddito pari almeno al livello minimo di sussistenza. Il reddito di cittadinanza, invece, consiste in «un reddito corrisposto a tutti, su base individuale ed in modo incondizionato, a prescindere da verifiche del livello di ricchezza e dell’occupazione»<sup>77</sup>. Dunque tale misura, in ossequio ai criteri di universalità, si sostanzia in un reddito di base garantito a tutti i cittadini, indipendentemente dalla condizione economica<sup>78</sup>.

Il reddito di cittadinanza rappresenta pertanto la forma più evoluta di sostegno al reddito, essendo in essa connaturata la vocazione tipicamente universalistica, ma anche quella che richiede una maggior sostenibilità da parte dei conti pubblici. A riguardo, tuttavia, è stato ben evidenziato come l’estensione di una formula di reddito universale incondizionato, a fronte di un problema di scarsità di risorse, potrebbe portare a ridurre l’entità del contributo, lasciandolo uniforme per tutti i destinatari. Ciò tuttavia farebbe sì che il reddito garantito si rivelerebbe «problematico sotto il profilo dell’eguaglianza sostanziale, per il suo ridotto effetto redistributivo e perché non terrebbe conto delle differenti condizioni economiche sociali in cui versano i cittadini»<sup>79</sup>.

L’idea di fondo che permea trasversalmente il dibattito politico atiene alla necessità di prevedere «un reddito con l’istituzione di una retribuzione sociale o reddito minimo garantito» (proposte di sinistra Ecolo-

<sup>76</sup> ad esempio nell’Agenda Monti.

<sup>77</sup> P. VAN PARIJS, *Reddito di base, ragioni a confronto*, in A. FUMAGALLI (a cura di), *Teoria Economica, postfordismo e reddito di cittadinanza*, 1995, 177-222.

<sup>78</sup> R. TARGHETTI LENTI, *Reddito di cittadinanza e minimo vitale*, cit., 210: «Ai tradizionali diritti politici e civili si aggiungerebbe il diritto, meritevole di tutela, a condurre una vita dignitosa, indipendentemente dalle condizioni economiche e fisiche del soggetto».

<sup>79</sup> Sul punto F. PIZZOLATO, *Il Minimo vitale*, cit., 80.

gia e Libertà, di Rivoluzione civile e Movimento Cinque Stelle), di creare «un reddito di sostentamento minimo, condizionato alla partecipazione a misure di formazione e di sostentamento professionale» (Scelta civica), di «valutare le diverse ipotesi relative all'eventuale introduzione di un reddito minimo di inserimento, da inserire in un quadro complessivo di revisione dell'assistenza» (Gruppo di lavoro dei 10 saggi).

Tra aprile e novembre del 2013 sono stati presentati alla Camera tre disegni di legge le cui particolarità andremo ad esporre: il ddl C720, su iniziativa dei deputati Leva ed altri per l'Istituzione del reddito minimo di cittadinanza attiva; il ddl AC 751 di iniziativa popolare, per l'Istituzione del reddito minimo garantito ed infine la proposta di modifica n. 7.0.1. al ddl n. 1120 su iniziativa del Movimento Cinque Stelle.

Si impone la necessità di analizzare comparativamente i contenuti dei singoli progetti di legge per individuarne le differenze e le consonanze. Preliminarmente occorre soffermarsi sul “*nomen*” utilizzato per descrivere la misura. Nel ddl C720 lo strumento di sostegno al reddito viene appellato come «reddito minimo di cittadinanza attiva», amalgamando e componendo l'ossimoro di solito esistente tra reddito minimo e reddito di cittadinanza. Nel disegno di legge (AC 751)<sup>80</sup>, si utilizza il termine “reddito minimo garantito”, come misura volta a «contrastare la marginalità, garantire la dignità della persona e favorire la cittadinanza attraverso l'inclusione sociale per gli inoccupati, i disoccupati e i lavoratori precariamente occupati, quale misura di contrasto alla disuguaglianza e all'inclusione sociale, nonché quale strumento di rafforzamento delle politiche finalizzate al sostegno economico, all'inserimento sociale dei soggetti maggiormente esposti al rischio di marginalità della società e nel mercato del lavoro».

La proposta di legge del Movimento Cinque Stelle utilizza impropriamente il sostantivo “reddito di cittadinanza”, consistendo la misura descritta non in un trasferimento concesso a tutti i cittadini italiani indipendentemente dal reddito, bensì in un reddito minimo garantito da riconoscere a coloro che sono sotto la soglia di sopravvivenza, stabilita per legge. Al di là della nebulosità della terminologia impiegata tutti i testi esaminati fanno tesoro dell'esperienza italiana precedente (che si rifà all'universalismo selettivo) e concepiscono la misura come reddito minimo garantito.

<sup>80</sup> Tale ddl presentato alla Camera nell'aprile del 2013 è modellato sui contenuti della legge regionale del Lazio n. 4/2009 che, seppure in via sperimentale, ha introdotto una misura dalle caratteristiche fortemente innovative.

Nel ddl C 720 il richiamo alla “cittadinanza” si riflette inevitabilmente sui soggetti destinatari, essendo ammessi al beneficio non solo coloro che sono dotati della cittadinanza in senso giuridico. Infatti il concetto recepito dal disegno di legge è assimilabile piuttosto alla nozione di cittadinanza in senso sociologico, intesa come *koinè*, cioè insieme di diritti che spettano all’individuo in quanto persona umana, a prescindere dall’appartenenza a questo o a quel paese. Non è un caso infatti che all’art. 4, si ricomprendano, tra i destinatari: i cittadini italiani, quelli appartenenti all’Unione Europea ed i loro familiari, residenti continuativamente in Italia da almeno tre anni, nonché gli stranieri e gli apolidi, individuati ai sensi dell’art. 41 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in possesso di valido permesso di soggiorno per motivi di lavoro e regolarmente soggiornanti in Italia da almeno tre anni. Inoltre si chiarisce che i beneficiari della misura non devono essere titolari di patrimonio immobiliare, ad eccezione dell’unità immobiliare adibita ad abitazione principale, che deve essere situata nel luogo di residenza di tutti i componenti il nucleo familiare. Il disegno di legge pare aver fatto tesoro delle motivazioni del fallimento delle due precedenti sperimentazioni, così come sintetizzati nel Rapporto 2007. Infatti viene previsto un sistema sanzionatorio che prevede gli istituti della sospensione, decadenza ed esclusione dalle prestazioni nel caso in cui il beneficiario rifiuti una proposta di impiego offerta dal centro per l’impiego territorialmente competente (art. 3).

Il ddl AC 751 richiede, invece come elemento giuridico per l’erogazione della misura la residenza sul territorio nazionale da almeno ventiquattro mesi (poi temperato dall’iscrizione alle liste di collocamento, dei requisiti reddituali individuali e del nucleo familiare), ampliando così la forbice dei destinatari. Il ddl del Movimento Cinque Stelle individua come beneficiari del “reddito di cittadinanza” tutti i cittadini italiani residenti in Italia che abbiano un reddito inferiore alla soglia di povertà. Viene però introdotto un criterio restrittivo: infatti i soggetti tra 18 e 25 anni per poter accedere al sussidio devono certificare la presenza di “una qualifica o diploma professionale riconosciuti”, escludendo così le persone che necessitano di recupero scolastico e quelle portatrici di disabilità.

La chiave di volta caratterizzante tutte le proposte è rappresentata dal reinserimento sociale. Esso si accompagna all’assegnazione di un contributo monetario volto a conseguire l’obiettivo di un reddito minimo a cui si accede attraverso l’indicatore di situazione economica equivalente (ISEE). Diverso invece è l’“atteggiamento” di fronte all’inossier-

vanza del programma di recupero. Il disegno di legge di iniziativa popolare si differenzia rispetto a quello (C720): infatti, mentre quest'ultimo, prevede la decadenza in caso di rifiuto dell'offerta di lavoro da parte del beneficiario, il disegno di legge di iniziativa popolare stabilisce che non opera la decadenza dal beneficio nell'ipotesi di non congruità della proposta di impiego eventualmente offerta, ove la stessa non tenga conto del salario precedentemente percepito dal soggetto interessato, della professionalità acquisita, della formazione ricevuta e del riconoscimento delle competenze formali e informali in suo possesso certificate dal centro per l'impiego. La finalità di tale previsione è quella di imporre un obbligo di qualità delle proposte di attivazione formulate dai centri per l'impiego. Si puntualizza inoltre che le prestazioni legate al reddito garantito non sono cumulabili dai soggetti beneficiari con altri trattamenti di sostegno al reddito di natura previdenziale, ivi compresa la cassa integrazione o altri trattamenti assistenziali erogati dallo Stato.

Il disegno di legge di iniziativa popolare si connota, altresì, per aver compiuto una scelta di fondo che ricalca quella assunta dal legislatore nazionale nella legge n. 328/00 all'art. 22, ascrivendo il reddito minimo garantito nell'ambito dei livelli essenziali concernenti i diritti sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale<sup>81</sup>. La novità non è di poco conto, atteso che se la proposta venisse approvata dal Parlamento avremmo la prima prestazione "sociale" ad essere individuata, a livello normativo, come livello essenziale. Inoltre tale scelta consentirebbe, come in precedenza rilevato, di ovviare alle censure mosse dalla Corte Costituzionale con la sent. n. 423/2004, in punto di finanziamento statale di una misura.

La necessità di uniformare il nostro paese agli *standard* europei, disciplinando il reddito minimo di inserimento, è divenuta esigenza non più procrastinabile. In tal senso si erano espressi in un recente passato sia la commissione dei dieci saggi<sup>82</sup>, sia il programma del precedente Governo Letta, che avevano ipotizzato la messa a regime del reddito minimo da iscriversi in un quadro complessivo di revisione dell'assistenza e dell'indicatore di situazione economica<sup>83</sup>.

<sup>81</sup> La proposta prevede l'erogazione di un beneficio individuale pari ad € 7.200 l'anno, da corrisponderci in rate mensili di € 600 ciascuna, oltre ad un contributo parziale o integrale per fronteggiare le spese imprevedute.

<sup>82</sup> istituita dal Presidente della Repubblica Napolitano.

<sup>83</sup> Nel suo discorso di presentazione del programma di Governo, pronunciato alle Camere per la fiducia (28-29 aprile 2013), il Presidente del Consiglio dei Ministri Enrico Letta ribadì l'importanza dell'istituzione di un reddito garantito per le famiglie: «La ri-

Sotto tali auspici ha visto la luce la proposta scaturita dal Rapporto del Gruppo di lavoro sul reddito minimo, istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con Decreto del 13 giugno 2013, volta a delineare una nuova misura nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, denominata «Sostegno per l'inclusione attiva» (SIA). Il SIA si caratterizza per il riferimento alle risorse economiche e familiari e per la previsione di un percorso di attivazione economica e sociale dei beneficiari, che si porrebbe (come si darà conto nel paragrafo 6) quale «evoluzione naturale e universalizzazione» della *social card* sperimentale, a fronte della quale l'erogazione del sussidio è accompagnata da un patto di inserimento che gli individui stipulano con i servizi sociali locali. Il pregio del Rapporto sul SIA è quello di aver individuato analiticamente i criteri caratterizzanti la misura che deve essere: nazionale, universale, di contrasto alla povertà, di inclusione e di attivazione, a base familiare, ma con attenzione agli individui.

A ben vedere però la misura, pur mutando nel nome, non si differenzia nella sostanza dal descritto reddito minimo di inserimento, di cui al D.lgs. 237/98, anche se emergono alcune peculiarità. Le specificità del SIA risiedono, infatti, nell'essere destinata ai "residenti" nel territorio italiano, non sottoposta a processi di sperimentazione, avente come base di riferimento il nucleo familiare, in armonia con quanto previsto dalla disciplina del nuovo ISEE.

Al fine di non incorrere nel medesimo errore commesso durante la sperimentazione del RMI, nel SIA si punta sull'importanza da assegnare al monitoraggio, che deve avvenire in perfetta sinergia tra centro e periferia, essendo gli enti locali chiamati a presidiare l'avvio dell'esecuzione del programma, nella consapevolezza che da esso dipenda l'effettivo successo della misura. A ben vedere però anche in tale previsione è dato rinvenire una lacuna non soffermandosi la proposta sulle modalità di effettuazione del monitoraggio, sulle strategie e sui soggetti deputati ad effettuarlo. Da ciò emerge che qualsiasi sia l'*iter* attraverso cui si giungerà all'auspicata introduzione di una misura nazionale di sostegno al reddito

*forma del nostro welfare richiede azioni di ampio respiro per rilanciare il modello sociale europeo. Il welfare tradizionale, schiacciato sul maschio adulto e su pensioni e sanità, non funziona più. Non stimola la crescita della persona e non basta a correggere le disuguaglianze. Non occorrono isterismi. Occorre un cambiamento radicale: un welfare più universalistico e meno corporativo, che sostenga tutti i bisognosi, aiutandoli a rialzarsi e riattivarsi. Per un welfare attivo, più giovane e al femminile, andranno migliorati gli ammortizzatori sociali, estendendoli anche a chi ne è privo, a partire dai precari; e si potranno studiare forme di reddito minimo, soprattutto per le famiglie bisognose con figli».*

(sia essa il SIA o il reddito minimo garantito) il segreto del successo risiederà in due fattori: il monitoraggio ed il reinserimento dell'individuo.

## 6. *Lo ius existantiae alla luce della istituzione della social card*

Nonostante i molti progetti di legge presentati e le sperimentazioni condotte anche a livello regionale, di cui si è dato conto nel paragrafo precedente, ad oggi l'unica misura di contrasto alla povertà estrema è la c.d. social card<sup>84</sup>, che, nella sua prima versione, constava di una carta magnetica prepagata e ricaricabile, «concessa ai residenti di cittadinanza italiana in stato di particolare bisogno». La misura ha, di fatto, introdotto nell'ordinamento un precedente in base al quale una prestazione destinata a soccorrere le fasce deboli della popolazione non è configurata come oggetto di un diritto – così come, invece, è sancito dall'art. 38 Cost. – bensì come *beneficio* elargito dallo Stato, e da questo, in ogni momento, rivedibile<sup>85</sup>.

L'esiguità della misura, il fatto di essere essa indipendente dal numero dei componenti il nucleo familiare, nonché la configurazione dei criteri anagrafici e patrimoniali<sup>86</sup> propri della prima formulazione della social card, hanno limitato di molto la capacità di incidere in modo significativo sulle condizioni economiche delle famiglie. La carta, infatti, ha avuto un impatto molto selettivo, raggiungendo una piccola parte delle persone in condizioni di povertà ed è anche per questo che la sua disciplina è stata oggetto di più di un tentativo di modifica<sup>87</sup>.

<sup>84</sup> Decreto legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133 del 6 agosto 2008 (art. 81, comma 32).

<sup>85</sup> C. PINELLI, «Social card» o del ritorno alla carità di Stato, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli 2009, 1178.

<sup>86</sup> Persone con almeno 65 anni e bambini con meno di 3 anni; Isee inferiore a 6.000 euro.

<sup>87</sup> Una prima modifica rispetto alla disciplina dettata dal d.l. n. 112/2008 era contenuta nell'art. 2, commi 46-48 decreto legge n. 225/2010, c.d. «milleproroghe». Si stabiliva che la nuova sperimentazione fosse rivolta ai Comuni con più di 250.000 abitanti, in riferimento ai quali le carte sarebbe state «attribuite» agli «enti caritativi», aventi determinate caratteristiche (in parte dettate dal decreto, in parte rinviate ad un successivo decreto ministeriale). Tali enti avrebbero dovuto «rilasciare» le carte alle persone in condizione di bisogno. Rispetto alla prima disciplina contenuta nel decreto legge n. 112/2008, la novità stava proprio nella procedure di assegnazione, che vedeva un ruolo di primo piano attribuito proprio agli «enti caritativi». Di contro, i Comuni sarebbero stati chiamati a individuare gli enti attivi sul proprio territorio e a coinvolgerli in questa prima fase sperimentale. La disposizione, abrogata poi dall'art. 60 del decreto-legge 9 febbraio

Peraltro, di fronte a questi elementi, ci pare che stridano le affermazioni contenute nella sentenza<sup>88</sup> della Corte costituzione sopra richiamata (sent. n. 10/2010), dove la sottolineatura, a tratti enfatica, della esistenza di una dimensione incompressibile del diritto all'assistenza sociale «appare decisamente sproporzionat[a] rispetto alla dimensione e alla parzialità dell'intervento»<sup>89</sup>.

Ciò è tanto più vero se si tiene conto che la misura, nella sua prima formulazione, è stata diretta ai soli cittadini italiani. In questo modo la disciplina istitutiva sembra contrastare con quell'orientamento, ormai consolidato, del Giudice delle Leggi in ordine alla necessità che la scelta dei destinatari delle prestazioni – anche eccedenti i limiti dell'«essenziale» – debba essere operata in ossequio al principio di ragionevolezza. Secondo la Corte, infatti, individuare i beneficiari di una certa provvidenza in base al requisito della cittadinanza finisce per introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione del tutto arbitrari, «non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quella condizione positiva di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza italiana, appunto) e gli altri peculiari requisiti che condizionano il riconoscimento [di una misura] e ne definiscono la *ratio* e la funzione»<sup>90</sup>.

Di recente è stata istituita, a fianco di quella «ordinaria», una nuova carta acquisti, definita «sperimentale». La misura è stata introdotta dall'art. 60 del decreto legge n. 5/2012, c.d. «Decreto semplificazioni», ed è andata ad affiancarsi a quella prevista dall'art. 81 del decreto legge n.

2012, è stata molto criticata, in quanto limitativa del ruolo di responsabilità che deve competere ai soggetti istituzionali nella programmazione e organizzazione delle politiche pubbliche.

<sup>88</sup> Pur diretta, in un giudizio di legittimità costituzionale in via principale, a stabilire la titolarità della competenza legislativa, statale o regionale.

<sup>89</sup> F. PIZZOLATO, *La "social card" all'esame della Corte costituzionale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2/2010, 353.

<sup>90</sup> Corte costituzionale, sent. n. 432/2005, § 5.2 del Considerato in diritto, laddove si afferma che «al legislatore (statale o regionale che sia) è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale o, peggio arbitraria». Per un commento alla decisione si veda M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero alle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *www.forumcostituzionale.it*; F. GIRELLI, *Gli stranieri residenti in Lombardia totalmente invalidi per cause civili hanno diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea nel territorio regionale*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*. Su questi temi, da ultimo, si veda F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento nazionale e prospettive sovranazionali*, Torino 2013, 259.

112/2008, poi convertito dalla legge n. 133/2008. La provvidenza è stata finanziata con 50 milioni di euro per attivare una prima sperimentazione nei Comuni con una popolazione residente superiore a 250.000 abitanti<sup>91</sup>. Da ultimo il decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76 convertito in legge 9 agosto 2013, n. 99, ha previsto una estensione della carta acquisti sperimentale come «Carta per l'inclusione» nelle regioni del Mezzogiorno, avviando con tale misura il c.d. programma «Promozione dell'inclusione sociale» e destinandovi ulteriori 140 milioni di euro.

Successivamente il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 10 gennaio 2013<sup>92</sup> ha dettato misure specifiche per l'attuazione della nuova carta acquisti. Secondo l'art. 1, comma 1 del citato decreto, essa sarà attribuita ai Comuni per un valore complessivo di risorse proporzionale alla popolazione in condizione di maggior bisogno residente nel medesimo Comune, stimata sulla base della popolazione residente e dell'incidenza media nell'ultimo triennio della povertà assoluta nella ripartizione territoriale di appartenenza, secondo le statistiche Istat disponibili.

L'entità della provvidenza economica, le caratteristiche dei destinatari ed il tipo di intervento in cui la misura si colloca, appaiono significativamente riformati rispetto alla carta acquisti tradizionale, anche se non si ravvisano ancora tutti gli elementi necessari alla sua identificazione in termini di minimo vitale, rivolto alla *persona* fragile e finalizzato al suo reingresso nella società.

In generale, la carta acquisti sperimentale è destinata a nuclei familiari in condizioni economiche e lavorative di estremo disagio, in cui sia presente un componente minore e si concretizza in un beneficio economico mensile differenziato in funzione della composizione del nucleo familiare (da 231 a 404 euro).

Dal punto di vista delle caratteristiche dei beneficiari, occorre sottolineare lo sforzo di allargare l'attenzione a requisiti concernenti le caratteristiche familiari e la condizione lavorativa, rispetto a quelli meramente patrimoniali. Rispetto alla prima formulazione della social card infatti è da guardare con favore alla individuazione di criteri «dinamici» di priorità nell'accesso, che tendono a favorire le famiglie numerose, monoparentali, con figli minorenni disabili, in condizioni di disagio abitativo.

Ma la misura continua ad essere legata ad una preesistente attività la-

<sup>91</sup> Ovvero Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia, Verona.

<sup>92</sup> Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 3 maggio 2013.

vorativa. Essa infatti è erogata in caso di assenza di lavoro per i componenti in età attiva del nucleo familiare, laddove si dimostri una qualche forma di attività lavorativa nei 36 mesi precedenti la richiesta del beneficio<sup>93</sup>, da parte di almeno un componente del nucleo familiare.

Se la limitazione si comprende nell'ottica di voler escludere che la misura vada a beneficio di nuclei familiari caratterizzati da una forte matrice assistenzialistica e sia diretta invece a premiare nuclei «attivi», è pur vero che il perdurare della crisi economica ed i significativi riflessi che essa ha sul mercato del lavoro, rischiano di trasformare questa limitazione in una barriera *irragionevole* all'accesso alla prestazione. Peraltro è questo un elemento che forse segna in modo più netto la differenza tra la misura in esame rispetto a quelle che dovrebbero contrassegnare le misure finalizzate a garantire lo *ius existentiae*, le quali quindi, come abbiamo cercato di argomentare, dovrebbero tutelare anche il disoccupato, involontario, di lungo periodo.

La fruizione della carta è stata estesa, poi, al cittadino comunitario o straniero in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, che sia residente nel Comune in cui si presenta la domanda da almeno un anno. Tale previsione, pur correggendo la prima formulazione secondo cui la provvidenza era diretta solo ai cittadini italiani, appare comunque problematica in quanto si pone in contrapposizione ad un indirizzo giurisprudenziale, ormai consolidato, secondo il quale appare «manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di una prestazione assistenziale [...] al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza del soggiorno in Italia che richiede per il suo rilascio, tra l'altro, la titolarità di un reddito»<sup>94</sup>.

<sup>93</sup> Secondo l'art. 4 comma 3 lettera c del DM 10 gennaio 2013, l'assenza di lavoro per i componenti in età attiva del nucleo familiare al momento della richiesta del beneficio deve essere affiancata da una situazione in cui per almeno un componente del nucleo nei 36 mesi precedenti la richiesta del beneficio, «sia avvenuta la cessazione di un rapporto di lavoro dipendente, ovvero, nel caso di lavoratori autonomi, sia avvenuta la cessazione dell'attività, ovvero, nel caso di lavoratori precedentemente impiegati con tipologie contrattuali flessibili, possa essere dimostrata l'occupazione nelle medesime forme per almeno 180 giorni».

<sup>94</sup> Corte cost., sent. n. 306/2008, § 10 del Considerato in diritto. Con particolare riferimento al permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, previsto come requisito di accesso dalla normativa che disciplina la social card sperimentale, occorre ricordare che esso è disciplinato dall'art. 9 del testo unico, come modificato dall'art. 1, comma 1 del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo). Per il suo conseguimento sono necessari requisiti che vanno da parametri di squisita connotazione censuaria ad altri che attengono alle generali condizioni di vita, per finire con

La maggiore strutturazione della disciplina della social card si desume anche dalla sua collocazione all'interno del sistema dei servizi sociali<sup>95</sup>, nonché al riaffermato ruolo dei soggetti pubblici nella concreta attuazione della misura. Si prevede, infatti, che saranno i Comuni a fare da intermediari nella distribuzione della carta acquisti, mentre gli enti del terzo settore potranno essere coinvolti nella gestione di progetti mirati all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale, sviluppati in collaborazione con le amministrazioni locali<sup>96</sup>. Peraltro, nelle intenzioni del Governo, il coinvolgimento dei Comuni punta a vincolare il rilascio della social card a un progetto personalizzato per i beneficiari. Tale percorso è volto al superamento delle condizioni di disagio attraverso la predisposizione di interventi finalizzati a sviluppare e valorizzare la laboriosità dell'individuo, evitando, quindi, un approccio meramente «assistenzialistico». I Comuni dovranno, tramite i propri servizi sociali, valutare i bisogni dei nuclei familiari coinvolti e predisporre un progetto personalizzato di presa in carico attraverso il quale si potrà richiedere ai beneficiari della carta acquisti sperimentale l'impegno a svolgere specifiche attività (la ricerca attiva di lavoro, l'adesione a progetti di formazione o inclusione la-

un presupposto di tipo meramente temporale, riacordato al periodo di permanenza in Italia con regolare permesso di soggiorno. Per ottenere tale permesso, infatti, occorre che lo straniero possieda, da almeno cinque anni, un permesso di soggiorno in corso di validità; abbia la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla normativa regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Alcune disposizioni che, a livello nazionale prevedono il possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo per l'accesso alle provvidenze economiche sono state già oggetto di pronunce del giudice costituzionale. La prima occasione è stata offerta dalla sentenza n. 306/2008, sopra richiamata, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità dell'art. 80 comma 19 della L. 23 dicembre 2000, n. 388 nella parte in cui escludeva che l'indennità di accompagnamento ex art. 1, della L. 11 febbraio 1980, n. 18 potesse essere attribuita agli extracomunitari soltanto perché essi non risultavano in possesso dei requisiti di reddito richiesti per ottenere il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. La pronuncia ha aperto un filone giurisprudenziale caratterizzato da un susseguirsi di interventi che, nel perdurante silenzio del legislatore, «sono venuti ad assumere incidenza generale ed immanente nel sistema di attribuzione delle relative provvidenze» (Corte cost., sent. n. 61/2011, § 7.1 del Considerato in diritto). Nello stesso senso, infatti, sono seguite la sent. n. 11/2009 (con riferimento alla pensione di inabilità ex art. 12, della L. 30 marzo 1971, n. 118) e la sent. n. 187/2010 (con riferimento, invece, all'assegno mensile di invalidità ex art. 13, della stessa legge n. 118/1971).

<sup>95</sup> L'art. 4 comma 5 del DM prevede infatti che i nuclei familiari beneficiari accedono, oltre che alla carta acquisti sperimentale, agli interventi e servizi attivi sul territorio, ai sensi delle disposizioni vigenti a livello comunale in materia di prestazioni sociali.

<sup>96</sup> Si veda quanto ricordato in nota 87.

vorativa, l'impegno alla frequenza scolastica o a comportamenti di prevenzione e cura volti alla tutela della salute). La mancata sottoscrizione del progetto, come il reiterarsi di comportamenti inconciliabili con esso, comporteranno l'esclusione dal beneficio<sup>97</sup>.

Da questo punto di vista, la misura, ricalcando quello che era lo schema originario che aveva accompagnato, alla fine degli anni '90, l'introduzione del reddito minimo di inserimento, ci pare muoversi lungo l'asse che abbiamo cercato di tracciare richiamando i principi fondamentali del personalismo e di solidarietà, della partecipazione del destinatario dell'intervento sociale e al suo recupero nella società<sup>98</sup>. A parte i consistenti limiti, tuttora esistenti, riguardanti i destinatari non cittadini italiani e coloro che siano disoccupati o inoccupati di lungo periodo, sicuramente si può evidenziare una evoluzione positiva nelle caratteristiche strutturali di una misura, peraltro, ancora sperimentale.

Ci sembra importante sottolineare che nel decreto si definiscono alcune prime indicazioni che dovranno guidare la valutazione della sperimentazione stessa, anche al fine di «valutare la possibile generalizzazione della carta acquisti come strumento di contrasto alla povertà assoluta». Tali criteri sono stati poi specificati nell'art. 9 del DM 10 gennaio 2013, secondo il quale la valutazione della sperimentazione, finalizzata ad accertare l'efficacia della integrazione del sussidio economico con servizi a sostegno dell'inclusione attiva nel favorire il superamento della condizione di bisogno, deve basarsi sull'adozione di approcci di tipo controfattuale che permettano di misurare l'efficacia dell'intervento sulla base del confronto dei risultati raggiunti con la situazione che si sarebbe verificata in assenza della sperimentazione, utilizzando a tal fine le informazioni riferite ai gruppi di controllo.

In particolare l'analisi dovrà evidenziare non solo la diversa efficacia degli interventi, a seconda che il beneficio economico sia accompagnato o meno dall'intervento di presa in carico mediante il progetto personalizzato, ma dovrà anche valutare specificamente gli interventi di cui sono titolari i Comuni, rispetto a quelli forniti dalle amministrazioni competenti in materia di servizi per l'impiego, rispetto, infine, a quelli forniti da soggetti privati, con particolare riferimento agli enti non profit.

Crediamo che la disposizione sia da guardare con favore in quanto pone l'attenzione anche sull'operato dei soggetti pubblici, potendo quin-

<sup>97</sup> Art. 7 DM 10 gennaio 2013.

<sup>98</sup> Così F. PIZZOLATO, *L'incompiuta attuazione del minimo vitale nell'ordinamento italiano*, cit., 253.

di sviluppare, all'interno di questi ultimi, una cultura dell'*accountability*, sia nei confronti della comunità, che verso le altre istituzioni ed i soggetti del terzo settore.

## 7. Conclusioni

A partire dalle considerazioni svolte nelle pagine precedenti, pare di poter affermare che il minimo vitale per le persone che versino in condizioni di fragilità rappresenti il contenuto essenziale del diritto all'assistenza sociale, di cui il legislatore debba farsi carico operando delle scelte che siano contraddistinte dal principio di ragionevolezza.

Inoltre la lettura inclusiva dell'art. 38, 1 comma Cost., operata facendo leva sugli artt. 2 e 3 Cost., conduce, contestualmente, alla necessità di attuare tale diritto attraverso modalità che salvaguardino il principio di adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà, cui è intimamente legato il riconoscimento dei diritti fondamentali.

In altri termini, come è stato di recente affermato, «un'integrazione al reddito che ponga condizioni di *reciprocità* pare [...] meglio rispondere all'idea costituzionale di cittadinanza, *tanto sotto il profilo dei diritti che sotto quello dei doveri* (corsivi nostri)»<sup>99</sup>.

In tale ottica ci pare che la corrispondenza tra esigibilità di diritti e osservanza dei doveri di solidarietà – *rectius*: responsabilizzazione/piena realizzazione della persona– debba essere posta a fondamento di una riforma del welfare in cui il «corrispettivo sociale», affiancato ad alcuni diritti sociali, sia «la condizione necessaria affinché ogni persona possa rivendicare il diritto alla libertà dalla dipendenza assistenziale, dall'aiuto che non conosce dignità e capacità»<sup>100</sup>.

Come è stato evidenziato, l'ipotesi si fonda sull'assunto che «nella prospettiva solidarista inscritta nella nostra carta costituzionale sta senza dubbio la convinzione che agli appartenenti alla collettività possano essere imposti dei doveri a vantaggio del bene comune» e che «l'ipotesi di accompagnare l'erogazione di una prestazione da parte degli enti pubblici (espressione della solidarietà verticale) con la previsione di una prestazione da parte dei soggetti beneficiari finalizzata a porre in essere azioni a vantaggio di altri, costituisce un "dare e avere" reciproco, nel

<sup>99</sup> C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa ... cit.*, 239.

<sup>100</sup> Fondazione E. Zancan, *Vincere la povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà – Rapporto 2012*, Bologna 2012, 10.

quale le varie dimensioni della solidarietà si combinano e producono un “valore aggiunto” positivo per tutti»<sup>101</sup>.

Ci pare vada in questo senso la recente proposta in ordine all'introduzione del minimo vitale presentata lo scorso 18 settembre 2013<sup>102</sup> da parte del gruppo di lavoro appositamente istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali lo scorso mese di giugno. Come sopra accennato, la relazione propone una nuova misura nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, denominata «Sostegno per l'inclusione attiva» (SIA), che si porrebbe quale «evoluzione naturale e universalizzazione» della social card sperimentale, a fronte della quale l'erogazione del sussidio è accompagnata da un patto di inserimento che gli individui stipulano con i servizi sociali locali. Nella proposta SIA il rispetto del patto è condizione per la fruizione del beneficio ed i comportamenti richiesti riguardano l'adesione a progetti di riqualificazione professionale, inserimento lavorativo, ma anche lo svolgimento di responsabilità di cura familiare<sup>103</sup>, in un'ottica, ancora una volta, di favore verso l'attivazione delle capacità personali.

In questa senso, ci pare importante sottolineare l'importanza di valutare adeguatamente i costi per l'attuazione della misura, nonché le modalità per assicurare il coinvolgimento<sup>104</sup> degli enti territoriali (non solo i Comuni ma anche le Regioni). Nel documento si legge che, nel determinare le risorse necessarie «al costo della prestazione monetaria, va aggiunto quello per i programmi di inserimento sociale» posta la diversità esistente nel paese in termini di infrastrutture professionali, stato dei servizi per l'impiego ecc. Si tratta però di prevedere costi aggiuntivi, che variano molto da territorio a territorio e che possono richiedere, in alcuni casi, più che «interventi di sostegno» previsti dal documento ministeriale, dei consistenti investimenti nel medio-lungo periodo.

<sup>101</sup> E. ROSSI, *Prestazioni sociali con corrispettivo?*, in Fondazione E. Zancan, *Vincere la povertà con un welfare generativo*, cit., 119.

<sup>102</sup> Si veda la relazione finale «Proposte per nuove misure di contrasto alla povertà», in <http://www.lavoro.gov.it>.

<sup>103</sup> Sulla misura v. le considerazioni di E. INNOCENTI, E. VIVALDI, *Prestazioni sociali con corrispettivo e capacità generativa*, cit.

<sup>104</sup> Coinvolgimento che è mancato totalmente in occasione dell'approvazione e della messa a regime della prima disciplina della social card (d.l. n. 112/2008). In quel caso la Corte, con la sent. 10/2010, facendo leva sulla situazione di grave crisi economico finanziaria che l'Italia sta(va) vivendo, “giustificò” una compressione delle competenze regionali, al punto di non ritenere necessaria la previsione di intese o accordi, sottolineando però l'eccezionalità della situazione.

La necessità, insomma, è quella di prevedere istituti, procedure e risorse che siano in grado di fare uscire il tema dello *ius existentiae* da una situazione di perenne sperimentazione e di conformarlo quale diritto esigibile<sup>105</sup>.

<sup>105</sup> Al momento in cui si scrive ci pare che il Sia non abbia trovato adeguata disciplina nella legge di stabilità 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147), all'interno della quale è comparso solo un riferimento poco chiaro ad un rafforzamento delle politiche contro la povertà. Infatti si prevede uno stanziamento di 250 milioni di euro per il rifinanziamento del Fondo per la carta acquisti, nonché una progressiva estensione della sperimentazione su tutto il territorio nazionale non già coperto, «in presenza di risorse disponibili in relazione all'effettivo numero dei beneficiari» (art. 1, comma 216).



## ATTUALITÀ

### *Verso nuovi diritti e doveri sociali: la sfida del welfare generativo*

Tiziano Vecchiato

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Modelli di welfare, sistemi solidaristici e efficienza. – 3. Risposte di welfare, riduzione delle disuguaglianze, rendimento dei servizi. – 4. Diritti sociali “condizionati” e capacità generativa.

1. *Premessa.* – Il contributo propone una diversa configurazione del rapporto tra riconoscimento dei diritti sociali e adempimento dei doveri di solidarietà sociale ed economica, con il superamento della concezione meramente distributiva che caratterizza attualmente l’assistenza ed il consolidamento di una concezione “generativa” degli interventi pubblici di promozione e tutela dei diritti sociali di cittadinanza<sup>1</sup>.

L’utilizzo delle ingenti risorse economiche destinate all’assistenza è attualmente concepito solo in termini di spesa e di costo da sostenere, mentre è possibile, anzi costituzionalmente necessario, concepire il welfare in termini “generativi”, ovvero come investimento, in cui le risorse umane ed economiche sono funzionali a produrre capitale sociale, promuovere la corresponsabilità di istituzioni, formazioni sociali ed assistiti nel perseguire obiettivi di sviluppo personale, sociale e di solidarietà<sup>2</sup>.

In questa direzione va la proposta di concepire i diritti sociali come diritti a corrispettivo sociale<sup>3</sup>, ovvero diritti “condizionati” non con riferimento alle ri-

<sup>1</sup> L’elaborazione di un modello di welfare generativo è stata oggetto di approfondimento e di sviluppo in due pubblicazioni recenti: Fondazione E. Zancan, *Vincere la povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012*, Bologna 2012, e ID., *Rigenerare capacità e risorse. La lotta alla povertà. Rapporto 2013*, Bologna 2013.

<sup>2</sup> Questo implica un netto cambiamento di rotta rispetto all’assenza di azione da parte delle istituzioni e soprattutto di una visione *positiva* delle politiche sociali. Come ha sottolineato A. ROSINA, *L’Italia che non cresce. Gli alibi di un paese immobile*, Roma Bari 2013: “mettere in campo un sistema di welfare in grado di promuovere scelte allo stesso tempo desiderate a livello individuale e virtuose a livello sociale è un obiettivo che negli ultimi decenni la politica italiana ha clamorosamente mancato: volevamo crescere e ci siamo trovati con un sistema nel quale ciascuno è stato incentivato (a volte costretto) a dare di meno”.

<sup>3</sup> E. ROSSI, *Prestazioni sociali con «corrispettivo»?*, in Fondazione E. Zancan, *Vincere la povertà*

sorse economiche disponibili, ma anche alla volontà e capacità della persona di finalizzarne l'esercizio a fini sociali, ovvero generare effetti positivi a vantaggio di tutti i consociati, non solo degli individui cui tali diritti sono riconosciuti. Questa impostazione è del tutto coerente e sviluppa in modo specifico principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano, che si fonda su una "comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto" e che, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione, parlando di diritti inviolabili dell'uomo richiede contestualmente l'adempimento dei *corrispettivi* doveri di solidarietà<sup>4</sup>.

2. *Modelli di welfare, sistemi solidaristici e efficienza.* – Il dibattito attuale sui sistemi di *welfare* si concentra sui caratteri delle soluzioni utilizzate nei paesi occidentali. Si è pensato che la condivisione di responsabilità fosse la strada diretta ed efficace per promuovere il bene comune a costi sostenibili, declinando il principio di solidarietà prevalentemente in termini economici, come dovere contributivo al finanziamento dei sistemi di *welfare*<sup>5</sup>. Dal punto di vista culturale, prima che politico, è rimasta minoritaria l'assunzione del principio di solidarietà come ragione fondante comportamenti individuali funzionalmente rivolti alla salvaguardia e alla valorizzazione dell'autonomia e delle capacità personali di ognuno, come singolo e come parte della società<sup>6</sup>.

I sistemi di *welfare* che si sono sviluppati negli stati occidentali dal secondo dopoguerra sono diversamente strutturati, ma tendenti comunque ad assicurare massima copertura e pari opportunità di accesso ai servizi sociali, sanitari, educativi, grazie alla condivisione del rischio e degli oneri finanziari. Le risorse necessarie sono ricavate dalla solidarietà fiscale o da modalità di raccolta fondi di tipo mutualistico.

La diversità di soluzioni di *welfare* utilizzate produce effetti diversi in termini di copertura universalistica, ma anche di rapporto tra costi e efficacia.

In base ai dati disponibili sulla spesa e sulla capacità occupazionale dei sistemi sanitari, è stato possibile dividere i Paesi europei in categorie omogenee, sulla base della modalità di finanziamento del sistema sanitario pubblico (Tab. 1). Dal confronto tra i dati nazionali così aggregati, si nota come i paesi che fi-

*con un welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012*, Bologna 2012, 103; E. INNOCENTI, E. VIVALDI, *Prestazioni sociali con corrispettivo e capacità generativa*, in Fondazione E. Zancan, *Rigenerare capacità e risorse. La lotta alla povertà. Rapporto 2013*, cit., 105.

<sup>4</sup> C. Cost., sentenza n. 172 del 1999, punto 2.3 del considerato in diritto.

<sup>5</sup> In questo senso per esempio, in diritto costituzionale il dovere tributario viene considerato espressione diretta e principale del dovere di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., v. per tutti C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano 2011, *passim*.

<sup>6</sup> E. LONGO, *Le relazioni giuridiche nel sistema dei diritti sociali. Profili teorici e prassi costituzionali*, Padova 2012; F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Milano 1999.

nanziano i sistemi di welfare prevalentemente attraverso la fiscalità generale tendano mediamente a generare maggiore occupazione per unità di spesa, cui corrisponde una minore spesa per occupato (euro/occupato 110.293,7 e occupati in sanità per ogni milione di euro di spesa sanitaria 9,4). I paesi che hanno sistemi di finanziamento misti, in parte basati su contributi, in parte su fiscalità generale, sono in una posizione intermedia (euro/occupato 114.380,8 e occupati in sanità per ogni milione di euro di spesa sanitaria 8,8). Vengono per ultimi i «paesi mutualistici», ovvero che hanno un finanziamento dei sistemi di welfare prevalentemente basato su contributi categoriali (euro/occupato 128.241,1 e occupati in sanità per ogni milione di euro di spesa sanitaria 8,0).

Tab. 1 – Output occupazionale del settore sanitario (pubblico e privato) in alcuni Paesi europei, 2010

<i>Stati</i>	<i>Spesa sanitaria per occupato (€/occupato)</i>	<i>Occupati per ogni milione di € speso</i>	<i>Spesa sanitaria per abitante (€/abitante)</i>	<i>Occupati in sanità ogni 1.000 abitanti</i>
Austria	117.288,4	8,5	3.761,5	32,1
Belgio	122.525,3	8,2	3.515,3	28,7
Danimarca	139.674,4	7,2	4.852,9	34,7
Finlandia	89.897,4	11,1	3.007,0	33,4
Francia	130.606,8	7,7	3.563,4	27,3
Germania	103.728,9	9,6	3.539,7	34,1
Grecia	111.473,2	9,0	2.051,0	18,4
<i>Italia</i>	<i>122.296,6</i>	<i>8,2</i>	<i>2.445,3</i>	<i>20,0</i>
Norvegia	141.127,3	7,1	6.164,3	43,7
Paesi Bassi	116.747,3	8,6	4.226,9	36,2
Portogallo	93.381,1	10,7	1.785,5	19,1
Regno Unito	78.992,3	12,7	2.646,0	33,5
Spagna	110.518,9	9,0	2.166,7	19,6
Svezia	106.461,6	9,4	3.589,1	33,7
Svizzera	167.597,4	6,0	6.145,7	36,7

Fonte: Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (Pil in milioni di Euro; Occupati per settore) World Health Organization, <http://apps.who.int/nba/database> (Spesa sanitaria in % del Pil).

Nel rapporto tra input (spesa) e output (in termini occupazionali) complessivi (del settore pubblico e privato) maggiore efficienza nell'occupazione sanitaria la ottengono i paesi con sistema universalistico. Se a ciò si aggiunge il fatto che nei paesi «fiscali» con sistema universalistico è minore la spesa sanitaria complessiva in rapporto al Pil, risulta meglio caratterizzata la minor onerosità media di questi sistemi rispetto agli altri e anche il loro maggiore rendimento sociale, in termini di occupazione di welfare e di maggiori risorse professionali finalizzate al curare e prendersi cura, e quindi, di una maggiore capacità di risposta ai bisogni dei cittadini.

3. *Risposte di welfare, riduzione delle disuguaglianze, rendimento dei servizi.* – Le radici dei moderni sistemi di welfare nascono dalle risposte che, nel passato, sono diventate organizzazioni solidali. Molte opere di carità hanno espresso soluzioni per dare risposta agli ultimi e per estenderle a tutti. Da questa duplice attenzione sono nati gli ospedali, l'accoglienza dei bambini abbandonati, luoghi di apprendimento di nuovi mestieri, l'aiuto domiciliare e residenziale per i non autosufficienti<sup>7</sup>. In questo modo l'ospedale, i centri diurni, le cure domiciliari, le scuole professionali sono diventate infrastrutture di welfare grazie al passaggio da "carità" a "giustizia".

I moderni sistemi di welfare si stanno misurando con la tenuta nel lungo periodo del passaggio da carità a giustizia, ovvero con la capacità degli stati moderni di garantire la piena esigibilità dei diritti sociali come diritti fondamentali di cittadinanza.

Le soluzioni attuate sinora non sono punti di arrivo ma anche di ripartenza per trasformare nei diversi contesti economici e culturali le risorse in servizi, così che il loro rendimento sia duplice: capacità di risposte professionali e appropriate e capacità di affrontare i problemi per ridurre le disuguaglianze e promuovere sviluppo.

I servizi sono una componente fondamentale per attivare capacità generativa, perché fungono da moltiplicatori del rendimento delle risorse e da attivatori dei processi di responsabilizzazione delle persone nell'esercizio dei loro diritti sociali. Questo vale soprattutto per i servizi professionali.

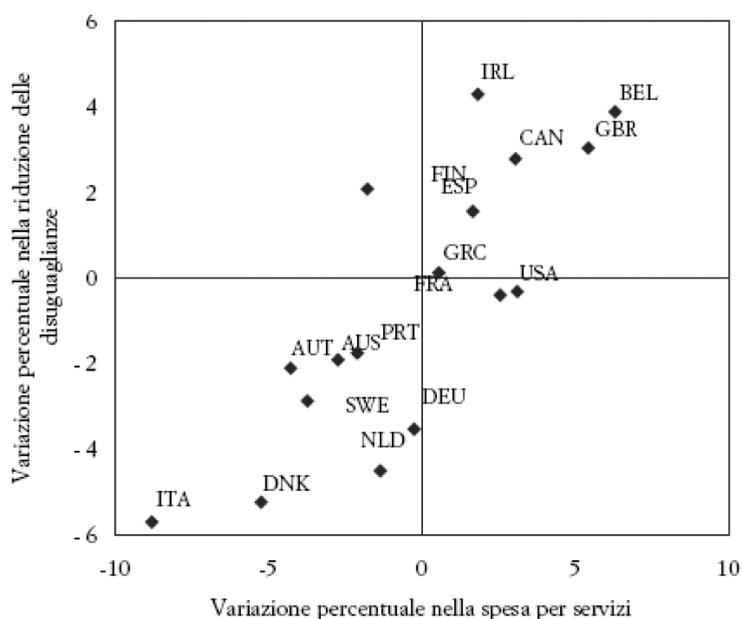
Un dato importante evidenziato da uno studio di Verbist e altri<sup>8</sup> è che le risposte garantite da servizi accessibili anche alle fasce più deboli della popolazione, misurate con il Prpi (Poverty Reduction Potential Indicator), riducono dell'80% il rischio di povertà assoluta e del 40% il rischio di povertà relativa.

<sup>7</sup> C.F. CASULA, *La solidarietà nell'evoluzione delle dottrine e dei sistemi politici*, in G. SARPELLON (a cura di), *Solidarietà: confronto tra concezioni e modelli*, Padova 2004, 113.

<sup>8</sup> G. VERBIST, M. FÖRSTER, M. VAALAVUO, *The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources: Review of New Results and Methods*, Oecd Social, Employment and Migration, Working Papers, 2012, 130.

I dati Ocse, relativi al periodo 2000 - 2007, mostrano come il grado di disuguaglianza dei redditi monetari (espresso con l'indice di Gini) venga ridotto significativamente dai servizi sanitari, educativi e abitativi: in media i servizi hanno contribuito a ridurre di quasi un quinto l'indice di disuguaglianza nei paesi OCSE (-19,3% nel 2000 e -18,8% nel 2007). In Italia l'impatto redistributivo dei servizi si è ridotto da quasi un quarto nel 2000 (-24,1% di riduzione della disuguaglianza) a meno di un quinto (-18,4%) nel 2007 (Fig. 1). I tagli che si sono susseguiti negli ultimi anni non faranno che ridurre ancora di più tale impatto.

Fig. 1 - *Relazione tra variazione nella spesa per servizi pubblici e variazione nella riduzione delle disuguaglianze, 2000-2007.*



Fonte: OCSE.

Il maggiore rendimento dei servizi può essere sintetizzato in quattro modi: occupazione di welfare, valore trasformativo dell'aiuto professionale, maggiore rendimento delle risorse, maggiori indici di efficacia.

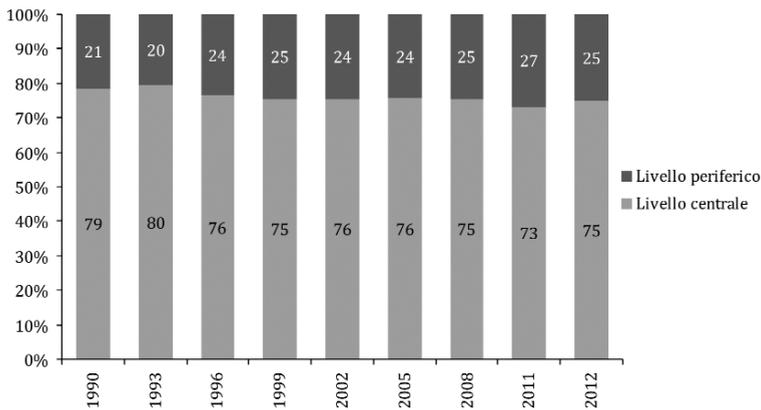
Nell'ambito dell'assistenza sociale le potenzialità rigenerative sono grandi ma ancora inespresse, poiché in questo settore si opera ancora secondo una concezione tradizionale di assistenza, privilegiando le erogazioni economiche a discapito dei servizi, con un apporto professionale sottodimensionato rispetto ad altri ambiti del welfare, come la scuola o la sanità. Il rapporto tra servizi ed erogazioni economiche è di circa 1 a 10, cioè per ogni euro speso per dare servizi ci

sono altri 9 euro per dare trasferimenti monetari, attualmente svincolati da qualsiasi “condizione generativa”.

Ad esempio, se solo si operasse la trasformazione in servizi di una quota dei trasferimenti per la non autosufficienza e per le responsabilità familiari<sup>9</sup>, si potrebbe determinare un grande effetto generativo, in termini di crescita dell’occupazione, soprattutto femminile, di migliore rispondenza ai bisogni delle persone, di qualificazione dell’assistenza erogata<sup>10</sup>.

L’attuale configurazione degli equilibri di spesa tra livello nazionale e locale in ambito sociale mostra come un’effettiva condivisione delle responsabilità istituzionali tra i diversi livelli di governo sia ancora lontana, e come la gran parte delle risorse destinata a spesa sociale sia ancora gestita prevalentemente a livello statale in termini di trasferimenti monetari “incondizionati” e non in termini generativi, mentre la gran parte dei servizi alla persona, soprattutto quelli caratterizzati da una presa in carico professionale di carattere sociale, sono in capo agli enti locali (Fig. 2).

Fig. 2 – Spesa per prestazioni di assistenza, per livello di gestione



Fonte: Istat, Conti della protezione sociale.

<sup>9</sup> Nel 2012 la spesa per gli assegni familiari è stata di 6.580 milioni di euro, quella per le indennità di accompagnamento 10.807 milioni di euro. Sul tema della trasformazione di una quota delle erogazioni economiche per l’indennità di accompagnamento e per gli assegni familiari in servizi si rinvia a Fondazione Zancan, *Riconversioni di spesa per azioni finalizzate al contrasto alla povertà*, in Caritas Italiana, Fondazione Zancan, *Ripartire dai poveri*, Bologna 2008, 89 ss.

<sup>10</sup> Negli ultimi anni numerosi studi, fondamentalmente di impronta economica, hanno sottolineato come una maggiore disponibilità di servizi di welfare, soprattutto in ambito educativo ma non solo, avvierebbe un processo virtuoso di aumento di ricchezza, maggiore accesso al lavoro delle donne, crescita occupazionale: D. DEL BOCA, L. MENCARINI, S. PASQUA, *Valorizzare le donne conviene*, Bologna 2012, *passim*.

Si tratta di un risultato paradossale, dal momento che gli ultimi dieci anni del Novecento hanno visto le istituzioni impegnate in un enorme sforzo di rinnovamento dei rapporti istituzionali, per spostare dallo Stato al territorio la responsabilità di gestire il rapporto tra risorse e risposte. Avrebbe potuto sostituire ai procedimenti burocratici processi di collaborazione e partecipazione, per promuovere il coinvolgimento dei cittadini nei procedimenti amministrativi e nei processi di elaborazione delle politiche pubbliche. Tutto questo è avvenuto solo parzialmente mentre la dimensione economico finanziaria ha prevalso su ogni altro profilo dell'azione amministrativa e di governo, riducendo in termini di dare-avere anche il rapporto tra diritti e doveri, impostato su un piano sinallagmatico (del *do ut des*) piuttosto che relazionale e di ricerca del bene comune.

4. *Diritti sociali "condizionati" e capacità generativa.* – La grande sfida posta dall'affermazione dei diritti sociali come espressione di giustizia e solidarietà, fatta propria dalla Costituzione, si fonda sulla valorizzazione delle capacità personali, della responsabilità di ognuno nei confronti di se stesso e degli altri e come dimensione ontologica insita nell'esercizio stesso dei diritti e dei doveri fondamentali.

In questo senso la natura condizionata dei diritti sociali riguarda non solo e non tanto la disponibilità di risorse, che come è noto è limitata e riguarda tutti i diritti, non solo quelli sociali, ma anche la capacità di trasformazione "a dividendo sociale" che tali diritti possono esprimere in termini personali e sociali. La condizionalità non si esprime nel subordinare il riconoscimento dei diritti sociali solo alla disponibilità di risorse finanziarie, quanto nel condizionare il *modus* di esercizio del diritto-dovere, affinché determini non solo un vantaggio per il singolo, ma anche per la società.

In letteratura, la categoria dei "diritti condizionati" è stata utilizzata per spiegare come, quando e quanto un diritto può diventare esigibile. Occorrono condizioni elementari: capacità di finanziarli, infrastrutture per erogarli, organizzazioni professionali per garantirli. Ma non bastano per passare da un welfare redistributivo a un welfare generativo. Il faticoso passaggio al federalismo sta avvenendo senza considerare abbastanza questi aspetti, ritenendo sufficienti le regolazioni dei costi standard e una migliore identificazione dei livelli essenziali di assistenza.

Se assunti solo in termini economico finanziari, i diritti condizionati comportano il rischio dei diritti incompiuti, a scapito di quanti non sono in grado di accedere alle risposte "per tutti", poiché non hanno capacità sufficienti per rivendicarli.

La differenza tra "diritti individuali" e "diritti sociali" nella prospettiva del welfare generativo è cruciale: i primi riguardano l'individuo in quanto tale, i secondi riguardano la persona e le sue responsabilità verso gli altri. Diritti sociali

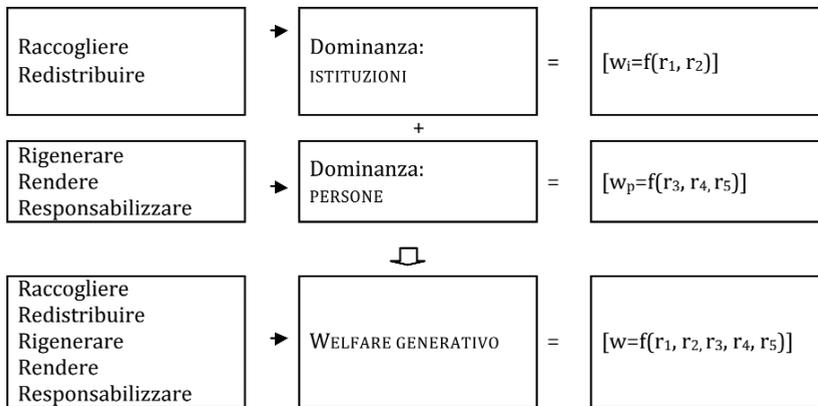
significa diritti a “corrispettivo sociale”, poiché sono diritti “condizionati”, non solo dai limiti delle risorse a disposizione ma anche dalla capacità di rigenerarle con l’incontro dei diritti e doveri, a vantaggio “proprio e di tutti”<sup>11</sup>.

Questo approccio potrebbe sembrare impossibile o idealistico. È invece condizione costitutiva e strategica perché ogni persona possa rivendicare l’aiuto che riconosce dignità e capacità, senza esporsi al rischio della dipendenza assistenziale.

Quando la Costituzione guarda al “prendersi cura dei più deboli e fragili” lo fa in termini di promozione e attivazione, chiedendo anche agli aiutati di valorizzare le proprie capacità e di salvaguardare la propria dignità. Lo fa nell’articolo 38 quando afferma che anche “*gli inabili ed i minorati hanno diritto all’educazione e all’avviamento professionale*”, non solo all’assistenza. Un sistema sociale (e di welfare) così concepito fa del passaggio da costo a investimento un salto di paradigma, cioè del modo stesso di pensare la socialità. Per passare dal welfare tradizionale (che raccoglie e redistribuisce) ad un welfare generativo, che non solo raccoglie e redistribuisce ma *rigenera* le risorse a disposizione, è necessario *farle rendere*, passare da costo a investimento, *valorizzando le capacità*, responsabilizzare le persone. La sua grammatica e sintassi è descritta nella successiva figura.

Nel nuovo paradigma ogni aiutato può anche aiutare, può valorizzare le proprie capacità, può contribuire a rigenerare valore per sé e gli altri.

Fig. 3 - *Da welfare redistributivo a welfare generativo*



<sup>11</sup> E. ROSSI, *Prestazioni sociali con «corrispettivo»?*, in *Vincere la povertà con un welfare generativo*, cit., 118 ss., parla in questo senso di “solidarietà circolare”.

È un'opzione etica e strategica, visto che ogni persona ha diritto a veder riconosciute le proprie capacità. In questo modo la sussidiarietà può trovare radici più profonde, che nascono dal riconoscimento dell'altro e del valore proprio di ogni persona, anche nelle condizioni più estreme, ovvero dall'effettivo riconoscimento della dignità della persona umana in quanto tale, in attuazione di quel principio personalista che è elemento fondante il nostro patto costituzionale. Consapevoli di questo, le potenzialità del welfare generativo si concretizzano nel passaggio dai diritti soltanto individuali ai diritti e doveri che sono effettivamente sociali. È la premessa per nuove forme di socialità, più inclusive, perché più capaci di valorizzare le persone e l'incontro di diritti e doveri.



## ABSTRACT

**Emanuele Rossi**, *La sostenibilità del welfare al tempo della crisi. Una proposta*

Il lavoro affronta il tema della sostenibilità del sistema di welfare nella fase di crisi economica in atto, e della necessità di rinvenire – in considerazione di essa – forme e modalità per mantenere il livello di servizi necessario a rispondere alle crescenti esigenze di benessere sociale in una fase di minori risorse pubbliche. La proposta che qui si presenta tende a sostenere l’idea di una sorta di “restituzione sociale” da parte dei destinatari di interventi e prestazioni sociali, mediante un’attività di solidarietà a beneficio collettivo. Tale ipotesi viene confrontata con le ipotesi di “condizionalità” sviluppate nell’ambito della legislazione lavoristica, ed in particolare con le ipotesi di “lavori socialmente utili”, anche al fine di evidenziarne gli elementi di diversità.

*A Sustainable Welfare State at the Time of Crisis. A Proposal*

This contribute focuses on the sustainability of welfare state during the current economic crisis. It deals with the need to find out new ways and procedures to maintain an adequate social services level, in order to meet rising well being demands in a time of public spending cuts. The main argument advocated in this work supports the concept of “social return” by beneficiaries of social interventions, through an ethical activity oriented towards collective benefits. This hypothesis is compared to the “conditionality” concept, arisen in the labour law field, and in particular with the “community services” hypothesis. Divergences between the two concepts are highlighted.

**Carlo Colapietro**, *Alla ricerca di un Welfare State “sostenibile”: il Welfare “generativo”*

Il contributo si inserisce in un dibattito, 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 sviluppata negli ultimi anni. 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 be-

nessere, ma una sua contraffazione di tipo meramente assistenziale, come dimostra anche l'esperienza del nostro Paese, che ha messo in luce tutte le anomalie del *Welfare* "all'italiana".

Al fine di evitare il rischio di uno smantellamento dello Stato sociale, è necessario 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: lo Stato sociale può, infatti, fungere da "moltiplicatore di risorse", passando da "*welfare* redistributivo a *welfare* generativo", "da costo ad investimento sociale" per generare bene comune.

L'obiettivo è quello di un *Welfare State* "compatibile" e "sostenibile" 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 civile

#### *In Search of a "Sustainable" Welfare State: "Generative" Welfare*

This essay is part of the debate that has developed over the last thirty years concerning the changes in the Welfare State and, particularly, the crisis of traditional welfare. It is recognized that there is a need to redesign it both quantitatively and, even more, qualitatively, in the light of criteria of equity and, above all, economic sustainability, given the extremely serious international economic and financial crisis that has developed in recent years. This decline of the Welfare State has certainly been in part due to failures and weaknesses in the way it was activated, which do not put into practice the classical model of the Welfare State, but a merely counterfeit version of it, as the anomalous Italian experience has shown.

To avoid the risk of the Welfare State being dismantled, we need to seek a solution that can *combine solidarity and efficiency*, in the awareness that an extended system of social security is not in conflict with economic development: the Welfare State can act as a "multiplier of resources", passing from "redistributive welfare to generative welfare", "from cost to social investment" to generate the common good.

The aim is that of a "compatible" and "sustainable" Welfare State that sees an increased commitment of those members of the public that use it, who are now reduced to being merely passive consumers of services; it is on the terrain of general social involvement of non-profit organizations that the forces of civil society will be able most effectively to compensate for the shortcomings of the Italian model of the Welfare State.

**Antonio Iannuzzi**, *La garanzia dei diritti sociali fra ipotesi di «nuovi doveri» e richieste di assunzione di maggiori responsabilità individuali. Riflessioni sul Welfare generativo e sulla comunicazione dei costi delle prestazioni sanitarie*

Il lavoro si sofferma sull'analisi di due proposte che hanno aperto un dibattito innovativo sul tema della garanzia dei diritti sociali. La prima mira ad introdurre la previsione di una controprestazione sociale a carico di chi ha usufruito di una prestazione sociale; la seconda introduce l'obbligo di comunicazione ai beneficiari dei costi delle prestazioni sanitarie.

Il saggio dapprima contestualizza le proposte nella situazione attuale di scarsità delle risorse pubbliche e di aggravamento della povertà sociale, per arrivare poi a riflettere su possibili estensioni ad altri settori delle politiche sociali e su un loro più generale impatto sul *Welfare State*.

In conclusione, emerge la denuncia di una diffusa scarsa percezione dei vantaggi della fruizione delle prestazioni sociali e si avanza problematicamente la proposta di recuperare una funzione pedagogica della legge che opera in materia di diritti sociali.

*The Guarantee of Social Rights between Hypothesis of «New Obligations» and Requests of Biggest Individual Responsibilities. Considerations about the «Welfare Generativo» and the Communication of the Costs of the Health Services*

The paper analyses two proposals that have provoked an innovative debate about the guarantee of the social rights. The first proposal envisages that the subject that has benefited from a social service gives, in turn, a social service. The second one introduces the duty of the public administration to communicate the costs of the health services to the beneficiaries.

Starting from the present situation characterized by the lack of public resources and the worsening of social poverty, the paper reflects on the possibility to extend these proposals to other areas of social policies and on their impact on the Welfare State.

In conclusion, it underlines that there is an inadequate perception of the advantages of the use of the social services and it proposes the recovery of a pedagogical function of the law concerning the social rights.

**Erik Longo**, *Le relazioni come fattore costitutivo dei diritti sociali*

L'ipotesi di partenza da cui questo studio muove presuppone che i diritti sociali sono qualificazioni giuridiche che esprimono il valore di quelle determinate relazioni sociali in cui sono presi in considerazione alcuni bisogni primari delle persone. Le relazioni non sono una qualità differenziale dei diritti sociali ma l'essenza stessa di questi diritti. All'interno di questa cornice il presente studio intende contribuire a capire come rendere i diritti sociali strumenti che possano

servire a stabilizzare lo sviluppo dei sistemi di welfare e a rendere effettiva e meno oscillante la protezione sociale.

Il percorso necessario alla elaborazione della visione relazionale dei diritti sociali si articola in tre passaggi: il primo è dedicato alla esplicitazione dei presupposti socio-giuridici della concezione costituzionale dei diritti sociali; il secondo è rivolto a definire gli elementi che aiutano a ricostruire la teoria relazionale nella prospettiva del diritto costituzionale; il terzo è dedicato all'esame di alcune criticità che la teoria esposta può incontrare.

#### *Human Relations as Key Factor of Social Rights*

This paper explores the way of a new meaning for social rights. The heart of the author's argument is that social rights are made possible by structures of relationship. In my version of a relational approach, persons are not best thought of as freestanding individuals who need protection from one another. People's interactions with one another matter not simply because their interests may collide. In this view, each individual is in basic ways constituted by networks of relationships of which they are a part. Social relations are the main elements for a more correct understanding of values and interests that form legal structure of social rights.

In short, this paper wants to persuade that a new approach of social rights yields better protection of the real value of many of constitutional social rights.

The first and the second part offer a set of examples and a different angle of vision on what it means to bring a relational approach to bear on both concrete and conceptual problems. The third part aims to acknowledge and grapple with the difficulties that a shift to a relational framework for social rights might entail.

#### **Elena Innocenti**, *Recenti indicazioni dall'Europa per una ricalibratura dei sistemi di welfare nazionali*

Il testo analizza i recenti atti adottati dalla Commissione Europea in materia di politiche sociali, al fine di individuare gli elementi di maggiore innovazione proposti a livello europeo: il concetto di social investment, la qualificazione dei servizi sociali di interesse generale come "enabling services", la rilevanza e la configurazione dell'attivazione negli interventi sociali e di politiche attive per il lavoro.

In particolare il testo si sofferma sugli aspetti dei provvedimenti considerati che hanno maggiore impatto rispetto al coinvolgimento delle persone assistite, all'effettivo sviluppo di politiche orientate alla valorizzazione della persona e all'investimento sociale.

#### *Recent Indications from Europe for a Recalibration of National Welfare Systems*

The article analyses the recent measures adopted by the European Commis-

sion in the field of social policies, in order to identify the elements of greater innovation proposed at the European level. Among them, the concept of social investment, the qualification of social services of general interest as “enabling services”, the relevance and the configuration of social interventions and active labour market policies.

In particular, the article focuses on those aspects of the measures which have the greatest impact on the involvement of users and the effective development of policies aimed at enhancing the individual and social investment .

**E. Vivaldi, A. Gualdani, *Il minimo vitale tra tentativi di attuazione e prospettive future***

Il contributo intende proporre una ricostruzione in chiave critica dei tentativi che, negli ultimi quindici anni, sono stati compiuti in Italia al fine di introdurre una misura di sostegno al reddito, anche sulla base della crescente attenzione che, a livello europeo, il tema catalizza.

Il lavoro si propone inoltre di inquadrare lo *ius existantiae* nella cornice costituzionale rappresentata non soltanto dall’art. 38, comma 1 Cost., ma anche dagli art. 2 e 3, comma 2 della Costituzione, quali cardini di ogni intervento della Repubblica finalizzato al pieno sviluppo della persona e al rispetto della sua dignità. Le Autrici sottolineano da un lato come l’intangibilità del nucleo essenziale del diritto all’assistenza sociale rappresenti un chiaro limite alla discrezionalità del legislatore e, dall’altro, come il principio personalista e di solidarietà impongano discipline attuative dello *ius existantiae* dirette non a produrre dipendenza nei destinatari, ma ad avviare il recupero delle loro capacità partecipative.

*The Basic Income between Attempted Implementation and Future Perspectives*

The present contribution aims at proposing a critical reconstruction of the attempts which, during the last fifteen years, have been accomplished in Italy with the purpose of establishing measures for supporting personal income, also because of the increasing amount of attention gained by this issue at European level. In addition, this writing has the purpose of investigating the topic of *ius existantiae* in the constitutional framework determined not only by Article 38, para. 1, but also by articles 2 and 3, para. 2, of the Italian constitution, which should be considered as the cornerstones of all attempts of the Republic aimed at promoting the full development of the person and the respect for her dignity. The authors emphasize that the essential (and intangible) nucleus of the right to social assistance represents a clear limit to the margin of appreciation of the lawmaker. They also underline that the personalist principle and the principle of solidarity do not require legal rules implementing the *ius existantiae* to create

dependency of the addressees, but to support the promotion of their participative capacities.

**Tiziano Vecchiato**, *Verso nuovi diritti e doveri sociali: la sfida del welfare generativo*

L'articolo sintetizza la proposta contenuta nel volume "Vincere la povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012", e ulteriormente sviluppata nel rapporto successivo "Rigenerare capacità e risorse. La lotta alla povertà. Rapporto 2013", entrambi editi dal Mulino, in cui la Fondazione Zancan promuove una rivisitazione dei meccanismi che attualmente governano i sistemi di welfare.

In particolare l'articolo si concentra sulla diversa configurazione del rapporto tra riconoscimento dei diritti sociali e adempimento dei valori di solidarietà sociale ed economica, evidenziando come sia costituzionalmente necessario concepire il welfare in termini "generativi", ovvero come investimento, in cui le risorse umane ed economiche sono funzionali a promuovere la corresponsabilità di istituzioni, formazioni sociali ed assistiti nel perseguire obiettivi di sviluppo personale, sociale e di solidarietà. In questo senso si sostiene la proposta di concepire i diritti sociali come diritti a corrispettivo sociale, ovvero diritti "condizionati" non con riferimento alle risorse economiche disponibili, ma anche dalla loro attitudine a generare effetti positivi a vantaggio di tutti i consociati, non solo degli individui cui tali diritti sono attribuiti.

*Towards New Social Rights and Duties: The Challenge of the "Generative Welfare"*

The article summarizes the proposal contained in the book "Overcoming poverty with a generative welfare. Fight against poverty: 2012 Report", and further developed in the 2013 report "Rebuilding capabilities and resources. Fight against poverty: 2013 Report", both published by Il Mulino. In these two books the Fondazione Zancan promotes a overview of the mechanisms that currently govern the welfare systems.

In particular, the article focuses on the relationship between social rights and fulfilment of duties related to social and economic solidarity. It highlights that it is constitutionally necessary to conceive the welfare system in "generative" terms, that is an investment. This implies that human and economic resources represent the condition for promoting the shared responsibility of institutions, social groups and users in pursuing goals of individual, social and solidarity development. In this sense the author proposes that social rights are conceived as "conditional" rights, i.e. not simply related to the available economic resources, but also to their ability to generate positive effects for the benefit of everyone, not just for those individuals that are the target of these rights.

## NOTIZIE SUGLI AUTORI

EMANUELE ROSSI, Professore ordinario di Diritto Costituzionale, Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa

CARLO COLAPIETRO, Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università Roma Tre

ANTONIO IANNUZZI, Ricercatore di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università Roma Tre

ERIK LONGO, Ricercatore di Diritto Costituzionale, Università di Macerata

ELENA INNOCENTI, Ricercatrice Fondazione Emanuela Zancan Onlus Centro studi e ricerca sociale, Padova

ELENA VIVALDI, Ricercatrice di Diritto Costituzionale, Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa

ANNALISA GUALDANI, Ricercatrice di Diritto Amministrativo, Università di Siena

TIZIANO VECCHIATO, Direttore Fondazione Emanuela Zancan Onlus Centro studi e ricerca sociale, Padova

Il sommario e gli *abstracts* dei contributi pubblicati in ciascun fascicolo sono reperibili anche in **[www.editorialescientifica.com](http://www.editorialescientifica.com)**, nella apposita pagina web dedicata a «Diritto e società».

La direzione e la redazione di «Diritto e società» hanno sede in Roma, presso Maria Alessandra Sandulli, corso Vittorio Emanuele, 349.

La Rivista “Diritto e Società” – fondata da Giovanni Cassandro, Vezio Crisafulli e Aldo M. Sandulli – giunge alla terza serie, curata dalla Editoriale Scientifica di Napoli, dopo essere stata edita da Sansoni e da Cedam.

La Rivista è dotata di un Comitato di direzione che ha il compito di curarne la gestione, con specifico riguardo al programma editoriale. A tale fine la direzione si avvale della collaborazione del Comitato scientifico.

I lavori proposti per la pubblicazione sulla Rivista sono vagliati dal Comitato di direzione e successivamente sottoposti ad almeno due esperti esterni al predetto Comitato. I contributi sono inviati ai *referees* in forma anonima e dopo aver eliminato anche i riferimenti, non solo bibliografici, che possano determinarne la riconoscibilità. Allo stesso modo, rimangono anonimi per l'autore del contributo gli esperti esterni che procedono alla valutazione.

I *referees* cui sottoporre i contributi sono scelti dal Comitato di direzione da un elenco approvato e periodicamente aggiornato dal predetto Comitato. Tale elenco è composto da professori ordinari di università italiane sia in servizio che in pensione, da docenti stranieri con qualifica equivalente e da altri studiosi di indiscusso prestigio e rilevante produzione scientifica, in numero non inferiore a quindici.

Il parere degli esperti, che deve attenersi ai criteri definiti in via generale dal Comitato di direzione, è comunicato in via riservata al predetto Comitato. In caso di parere non unanime dei *referees*, il Comitato di direzione decide a maggioranza sulla pubblicazione.

In casi particolari, quali ad esempio la pubblicazione di relazioni svolte a Convegni, il Comitato di direzione può decidere di non sottoporre il lavoro alla valutazione di esperti esterni alla Rivista. Ad ogni modo, a detta valutazione sono soggetti almeno il 60% dei lavori pubblicati in ciascun fascicolo nelle sezioni Saggi, Osservatorio, Attualità.

Tutti i contributi pubblicati in questo fascicolo sono stati sottoposti a valutazione esterna.

#### Amministrazione

Editoriale Scientifica srl

80138 Napoli via San Biagio dei Librai, 39 tel./fax 081 5800459

info@editorialescientifica.com

www.editorialescientifica.com

Direttore responsabile

Maria Alessandra Sandulli

#### Abbonamenti

All'amministrazione devono essere indirizzate le richieste di abbonamento, le rimesse in denaro, le comunicazioni per cambiamento di indirizzo e i reclami per mancato ricevimento dei fascicoli.

Abbonamento 2012: Italia euro 120,00, estero euro 250,00

#### Registrazione

Tribunale di Roma n. 165 del 24 maggio 2012

Finito di stampare nel mese di aprile 2014  
dalle *Arti Grafiche Solimene* - Napoli