

Michele Faioli (*)

**DEPRIVAZIONE MATERIALE, ASSISTENZA SOCIALE
E DIRITTI SULLE COSE**

*«What has the expression of a rule – say a sign-post –
got to do with my actions?
What sort of connection is there here?
Well, perhaps this one:
I have been trained to react to this sign in a particular way,
and now I do so react to it»
L. Wittgenstein*

SOMMARIO: 1. Mezzi necessari per vivere. Osservazioni introduttive sul presupposto della tutela assistenziale in Italia (e in Europa) tra diritti sociali a soddisfazione necessaria e bilanciamento costituzionale (art. 38, comma 1, Cost., e art. 81, art. 97, art. 117 Cost. – *post regime* 2014). — 2. Inabilità al lavoro. Apporto critico sulla nozione giuridica. — 3. Discipline esistenti. Invalidità civile. Cecità. Sordomutismo. Assegno sociale. Sistema integrato di servizi sociali e regionalismo sociale. Altri strumenti (pacchetto Giovannini). — 4. *Welfare magnets*. Prospettive del bismarckismo giuridico vs le nuove intuizioni normative in materia di assistenza (il caso della Regione Lazio). Note conclusive.

1. — *Mezzi necessari per vivere. Osservazioni introduttive sul presupposto della tutela assistenziale in Italia (e in Europa) tra diritti sociali a soddisfazione necessaria e bilanciamento costituzionale (art. 38, comma 1, Cost., e art. 81, art. 97, art. 117 Cost. – post regime 2014)* — La deprivazione materiale, con spinte a una sorta di simmetria strutturale con l'esclusione sociale (1), è

(*) Ricercatore di Diritto del lavoro presso l'Università di Tor Vergata e docente di Diritto del lavoro presso l'Università Cattolica.

(1) Per uno studio recente sulla deprivazione materiale in Europa si rinvia a C.T. Whelan, B. Maître, *Understanding Material Deprivation in Europe: A Multilevel Analysis*, in *Gini Discussion Paper*, n. 37, 2012; per una ricostruzione ampia della nozione di esclusione sociale si vd. I. Begg, J. Berghman, *Introduction: EU social (exclusion) policy revisited?*, in *Journal of European Social Policy*, n. 12, 2002, pp. 179-194. Si vd. anche, per una ricostruzione sul sistema italiano, P. Sandulli, *Disagiate condizioni eco-*

il presupposto della disciplina mediante cui si articola la tutela assistenziale in Italia, in conformità (attuale e potenziale) all'art. 38, comma 1, Cost. Tale deprivazione materiale possiede almeno un triplice rilievo giuridico. Da una parte, in senso assoluto, la deprivazione materiale determina un disagio sociale da eliminare mediante schemi assistenziali di varia natura. Dall'altra, in senso relativo-individuale, la deprivazione materiale crea una vicenda gerarchica tra condizioni individuali caratterizzanti disparità, disuguaglianze e ostacoli di fatto per la persona rispetto a cui si deve, per norme costituzionali (artt. 2, 3, 4, 38 Cost.), porre un rimedio. Da ultimo, in senso relativo-collettivo, anche per effetto del secondo rilievo appena menzionato, la deprivazione stabilisce il collegamento tra prestazioni assistenziali e titolarità al relativo diritto, essendo stata introdotta una misurabilità reddituale (*means tested*), che è tendenziale, con strumenti complessi e in continua mutazione regolamentativa (2). Il primo rilievo si fonda su uno schema, il quale, valutato comparativamente rispetto ad altri ordinamenti europei (3), dispone una regola comune per cui l'eliminazione del disagio sociale muove dalla connotazione della deprivazione materiale per fini di redistribuzione del reddito (più diffusa è la deprivazione materiale, più diretto, veloce ed efficace, deve essere l'accesso alle prestazioni assistenziali per evitare disordini). Il secondo rilievo giuridico impone di misurare la deprivazione materiale per evitare abusi (se esiste «quella» deprivazione materiale, allora vi è un diritto alla prestazione assistenziale). È questo secondo rilievo quello più ricollegabile al sistema dei diritti sulle cose, alla definizione di proprietà, al tramonto della nozione unitaria di proprietà e alle «nuove» proprietà. Il terzo rilievo giuridico connota gli esclusi per ragioni di bilancio e sostenibilità finanziaria della gestione assistenziale (se la deprivazione materiale non raggiunge certi livelli, non si accede alla prestazione). Qui si interseca altresì il terzo rilievo con la misurazione reddituale (*means tested*), e dunque con la valutazione dell'intero patrimonio del soggetto, considerati tutti i relativi valori attivi. I diritti all'assistenza sociale sono, dunque, in questa visione, in qualche modo, diretto o indiretto, influenzabili dagli statuti differenziati dei beni della persona e, di

nomiche e sicurezza sociale, in *Dir. lav.*, 1989, n. 5, pp. 291-303, e Id., *L'azione comunitaria contro la povertà*, in q. *Riv.*, 1985, I, pp. 291-307.

(2) Si vd. la normativa che ha modificato l'Isee, di cui al recente d.P.c.m. del 3 dicembre 2013.

(3) Sulla comparazione, si vd. D. Pieters, *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*, Kluwer Law International, The Hague, 2006.

conseguenza, dal complesso dei diritti esercitabili dalla persona sulle cose, anche in vista della verifica della deprivazione materiale. Ma, allora, con riferimento specifico a questo terzo rilievo, perché il diritto si deve occupare di deprivazione materiale (e/o esclusione sociale) nell'ambito dell'assistenza sociale? È sufficiente oggi prendere in considerazione in via privilegiata la connessione tra assistenza, deprivazione e diritti sulle cose? Non vi è, forse, anche un legame da consolidare tra assistenza e strumenti di promozione del lavoro? E ancora esiste una connessione tra deprivazione materiale e assistenza sociale alla luce dell'art. 38, comma 1, Cost. e dei «riformati» art. 81 e art. 97, comma 1, Cost. (regime 2014), anche in relazione all'art. 117, comma 1, Cost.? Qual è la nozione giuridica costituzionale che oggi assorbe i tre rilievi giuridici appena indicati a riguardo? Di quale tipo o forma di deprivazione materiale stiamo trattando, vista la connessione tra questa e l'assistenza sociale alla luce dell'art. 38, comma 1, Cost. e dei «riformati» art. 81 e art. 97, comma 1, Cost.? La deprivazione materiale è nozione pluralistica, multipla, mutevole, non autodeterminantesi, problematica e non determinativa di situazioni. La connessione tra deprivazione materiale e assistenza sociale è tutta in questo elenco. Tuttavia, anche in questo caso è utile, alla luce delle più recenti indicazioni di sistema, effettuare delle distinzioni concettuali. La prima distinzione è tra deprivazione materiale ed esclusione sociale. Il che, essendo più attinente agli studi di carattere statistico-sociologico, non sarà oggetto di questo studio, intendendo in ogni caso la prima assorbente tendenzialmente la seconda. La seconda distinzione è tra deprivazione materiale dell'individuo e deprivazione materiale di gruppi o collettività definite per aree geografiche o criteri di razza, etnia, religioni, orientamenti filosofici, rilievi antropologici ecc. Siamo qui in un ambito di carattere economico-sociale. Per alcuni versi, essa potrebbe riguardare anche il diritto amministrativo. La terza distinzione concettuale è tra deprivazione materiale e mezzi necessari per vivere (non essere provvisti di). Su questa ultima distinzione, il diritto ha nel tempo fatto sedimentare una serie di riflessioni che hanno conformato orientamenti di prassi gestionale e di giurisprudenza. Su di essa, pertanto, si concentrerà lo sforzo di analisi di questo saggio. Nel diritto amministrativo è rilevante la deprivazione materiale, nel senso di essere sprovvisti di mezzi necessari per vivere, sia essa individuale o collettiva, perché è affidato alla pubblica amministrazione, intesa in senso lato, ricomprendendo in essa anche enti privati con funzioni pubbliche, il compito, mediante erogazione di provvidenze e/o servizi, nei vari livelli di competenza (nazionale, regionale, comunale), di attuare misure di preven-

zione e di regolare la redistribuzione della ricchezza. Nel diritto del lavoro e della previdenza sociale è rilevante, invece, la privazione materiale individuale, nel senso di bisogno individuale, mai di rischio individuale, derivante dall'essere sprovvisti, per sempre o per un tempo significativo, di mezzi necessari per vivere. La privazione, ricollegata, anche e in alcuni casi, all'essere inabili al lavoro, determina l'insorgenza di un diritto a prestazione assistenziale. I mezzi necessari per vivere, nella prospettiva dell'individuo, sono evidentemente correlati alla sussistenza o meno di diritti sociali a soddisfazione necessaria (4), i quali debbono essere posti, successivamente alle riforme del 2012 e agli interventi europei (TfUe, Patto di stabilità e di crescita come integrato dal cd. *Six Pack, Fiscal Compact*), secondo la disamina che qui si sceglie di svolgere, nella nuova dinamica che andrà a costruirsi tra art. 38, comma 1, Cost., da una parte, e art. 87, art. 97, comma 1, art. 117, comma 1, Cost., dall'altra (secondo il regime che da gennaio 2014 è in vigore). Il che, in altre parole, significa osservare, nel bilanciamento giurisprudenziale e legislativo, da una parte, il presupposto (attuale) dell'assistenza sociale e, dall'altra, i vincoli (quasi inderogabili) di bilancio, anche di derivazione europea, che ricadono sull'assistenza sociale. Si noti, a tal riguardo, che la legge 24 dicembre 2012, n. 243 («Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, comma 6, della Costituzione»), completa la costituzionalizzazione del principio di pareggio di bilancio, introdotto mediante la legge cost. 20 aprile 2012, n. 1, e disciplina il vincolo dell'equilibrio dei bilanci statali, delle amministrazioni territoriali e delle amministrazioni non territoriali, indicando in

(4) Per la definizione di diritti sociali a soddisfazione necessaria si vd. R. Perez, *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese (Commento a legge cost. 20 aprile 2012, n. 1)*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, n. 10, pp. 929-933. Per i temi connessi alla riforma dell'art. 81 Cost. si vd. M. Nardini, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013, n. 1, p. 26. Si vd. altresì M. Bergho, *Pareggio di bilancio «all'italiana». Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243, attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *federalismi.it*, 2013, n. 6, p. 36; N. D'Amico, *I rapporti fra la nuova legge costituzionale e il Fiscal Compact (Commento a legge cost. 20 aprile 2012, n. 1)*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, n. 10, pp. 933-937; D. Piccione, *Revisione e legislazione costituzionale ai tempi delle crisi (riserve sul procedimento di codificazione costituzionale del principio di pareggio di bilancio. In ricordo di Federico Caffè a venticinque anni dalla scomparsa)*, in *Giur. cost.*, 2012, n. 5, pp. 3859-3881; P. Canaparo, *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell'articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, in *federalismi.it*, 2012, n. 13, p. 2; D. Morgante, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *federalismi.it*, 2012, n. 14, p. 42.

particolare il meccanismo di correzione degli scostamenti tra previsioni e dati finanziari, nonché, rinviando alla normativa pattizia europea, l'individuazione degli obiettivi da perseguire. In questa prospettiva è indiscutibile che la legge 24 dicembre 2012, n. 243, abbia una valenza non ordinaria, ma costituzionalmente rinforzata (5), anche per la previdenza e l'assistenza, con rinvio automatico a contenuti definiti in sede europea, da far rifluire obbligatoriamente nella cd. unione materiale-economica tra Costituzioni dei paesi europei (6). Volgendo ora lo sguardo specificatamente sull'assistenza sociale italiana, il punto di intersecazione tra le scelte di bilancio e la gestione delle risorse, che sono devolute a tal fine ai cittadini dagli enti pubblici preposti, si rintraccerebbe nella funzione assolta dal Governo *pro tempore* di definire in sede europea gli obiettivi intermedi da conseguire a livello domestico, adempiendo l'obbligo di pareggio persino con interventi volti a fronteggiare eventi eccezionali o ad attivare il meccanismo di correzione a fronte di scostamenti tra consuntivo e obiettivo programmatico. E cioè, l'assistenza sociale si inserirebbe, in questo modo, nel passaggio dal bilancio formale *ex art. 81 Cost.*, versione pre-2012, al bilancio sostanziale (7), versione *post* 2012, e, dunque, in una più ampia rete di parametri oggettivi, da cui derivano vincoli non esclusivamente domestici (livello statale-regionale-comunale o di pubblica amministrazione non territoriale), ma prevalentemente di rilievo europeo, complessivamente intesi. Di qui muovono i contenuti

(5) La legge 24 dicembre 2012, n. 243, può essere abrogata, modificata o derogata solo se espressamente indicato da una legge successiva approvata con le medesime modalità previste dall'art. 81, comma 6, Cost. (maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere). Tale valenza è stata imposta dal Patto *Euro Plus* e dal *Fiscal Compact*, nei quali si legge che l'introduzione del principio di pareggio di bilancio sarebbe dovuto avvenire mediante disposizioni vincolanti e di natura permanente o preferibilmente costituzionale. Anche Francia e Spagna hanno adottato misure di tal genere. Si vd. la dottrina cit. *supra*, in nota 5.

(6) Si vd. A. Manzella, *La ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri*, in *Quad. cost.*, 2000, n. 3.

(7) In particolare si vd. M. Nardini, *op. ult. cit.*, il quale sottolinea che «sullo sfondo rimane, come grande novità, il venir meno della natura “formale” della legge di bilancio, di cui è espressione l'indicazione nella stessa del valore del saldo netto da finanziare o da impiegare, fino a oggi specificato all'art. 1 della “legge di stabilità”. Tale innovazione non può che essere letta in relazione al nuovo comma 3 dell'art. 81, in base al quale “ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”: non sussistendo più la locuzione “ogni altra legge...” presente nella versione originaria della disposizione, è evidente l'intento del legislatore costituente di ricomprendervi anche la stessa legge di bilancio, anch'essa sottoposta all'obbligo di copertura».

specifici delle definizioni che si trovano in premessa-legenda della legge 24 dicembre 2012, n. 243, e nel relativo *corpus* normativo (si vedano le nozioni di conto consolidato, saldo strutturale, obiettivo di medio termine, fase favorevole, fase avversa del ciclo economico, saldo del conto consolidato), i quali sono armonizzati a livello europeo e determinano il vincolo a tre schemi, tendenzialmente concentrici, di finanza pubblica: il primo che trova nel TfUE il limite del 3% per il disavanzo; il secondo che coincide con il Patto di stabilità e crescita che permette di muoversi tra il -1% del Pil e il pareggio o l'attivo per l'obiettivo di bilancio a medio termine, corretto per il ciclo e al netto di misure temporanee-*una tantum*; il terzo definito dal *Fiscal Compact* che fissa, per i paesi meno virtuosi, una percentuale inferiore rispetto al secondo schema appena menzionato (8). Si coglie in questa tripla limitazione il collegamento (temibile) tra assistenza sociale e contenimento della spesa pubblica. Tale contenimento, per le norme citate, non sarà esclusivamente ristretto alle cd. voci rimodulabili del bilancio, le quali coincidono con i costi di funzionamento dell'apparato e della struttura organizzativa. Il contenimento della spesa pubblica potrebbe estendersi sino alle voci non rimodulabili, tra cui possono annoverarsi certamente gli stipendi dei dipendenti pubblici (si veda già il blocco di cui all'art. 9 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, *sub* legge 30 luglio 2010, n. 122), e poi ancora le prestazioni previdenziali e le prestazioni assistenziali. Si apre anche uno spazio di gestione sul *quantum* complessivo di spesa pubblica, permettendo il raggiungimento dell'equilibrio tra entrate e uscite mediante fissazione di un livello ragionevole della prestazione. Vi sono già esempi che sono sfociati successivamente in un contenzioso. È il caso della sentenza 11 ottobre 2012, n. 223, della Corte costituzionale che, richiamando gli artt. 3 e 53 Cost., ha dichiarato illegittime alcune disposizioni del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, con cui si decise di incidere, nel periodo 1° gennaio 2011-31 dicembre 2013, sui trattamenti economici complessivi superiori a 90.000 euro lordi annui del personale della magistratura, avvocati e procuratori dello Stato, con mancata esclusione dell'applicazione a carico del dipendente della rivalsa pari al 2,50% della base contributiva (9). Non è marginale, tra l'altro, l'orientamento della Corte

(8) Si vd. lo studio di G.L. Tosato, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, Jovene, Napoli, 2012.

(9) Si vd. il commento di S.M. Cicconetti, *Dipendenti pubblici e principio di eguaglianza: i possibili effetti a catena derivanti dalla sentenza n. 223 del 2012 della Corte costituzionale*, 2012, in www.giurcost.com.

costituzionale secondo cui nel nostro sistema costituzionale il legislatore può emanare disposizioni che modifichino sfavorevolmente la disciplina di rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti. In applicazione di tale principio, con riferimento al sistema previdenziale, la Corte ha ritenuto legittima l'ablazione di diritti in ragione di esigenze di bilancio pubblico. Di qui muove l'impostazione che la Corte ha seguito affermando la possibilità per il legislatore – in ragione delle concrete disponibilità del bilancio pubblico, a carico del quale è in parte finanziato il sistema previdenziale – di incidere in senso riduttivo sui trattamenti pensionistici, senza con ciò vulnerare gli artt. 36 e 38 della Costituzione (Corte cost. 8 maggio 1997, n. 138, e, nello stesso senso, Corte cost. 4 luglio 1988, n. 822, Corte cost. 8 giugno 1994, n. 240, Corte cost. 24 ottobre 2002, n. 446, e Corte cost. 17 ottobre 1996, n. 361, secondo la quale l'art. 38 della Costituzione non esclude la possibilità di un intervento legislativo che, per una inderogabile esigenza di contenimento della spesa pubblica, riduca in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante). E qui ricade la domanda sulla potenziale prevalenza, in caso di conflitto, nell'ambito del bilanciamento tra norme costituzionali, dell'art. 81 Cost. e dell'art. 97 Cost. sull'art. 38, comma 1, Cost. Il contenimento della spesa pubblica, che è fissato nell'art. 81 Cost. e nell'art. 97 Cost. ed è imposto dall'Unione europea, può prevalere in termini di priorità assiologica sull'assistenza sociale nella Costituzione italiana e nelle altre Costituzioni dei paesi membri dell'Unione europea? Se l'esigenza di contenimento della spesa pubblica può prevalere, come abbiamo notato, in alcuni casi, sui diritti di natura previdenziale, si può configurare, non solo teoricamente, l'ipotesi di prevalenza di tale contenimento anche sui diritti a contenuto assistenziale? E ancora, come si pone questa eventuale prevalenza sui diritti a contenuto assistenziale da cui derivano prestazioni non assoggettate a regimi di misurabilità reddituale (e cioè, *not means tested*)? Il problema a questo punto coincide con cosa potrebbe rafforzare, innanzi a un giudice costituzionale, l'argomentazione contraria a quella prevalenza assiologica. Nella misura in cui si inizi a far decantare il resto, si dovrebbe far ricorso al cd. test di proporzionalità che la Corte di Giustizia, anche sulla base dell'esperienza giurisprudenziale tedesca e della nozione di *Verhältnismäßigkeit*, effettua. Iniziando dal caso *Bouchereau* (sentenza 27 ottobre 1977, C-30/77), la Corte di Giustizia ha aperto la strada a questo meccanismo di verifica che si concretizza, in estrema sintesi, nella comparabilità, o analisi della concordanza sulla ragionevolezza, tra ordine pubblico e norme di diritto. Se la norma di diritto incide negativamente

sull'ordine pubblico, creando disordini sociali, allora essa non può prevalere (10). Il caso dell'assistenza sociale si presterebbe, con buona probabilità, agli occhi del giudice costituzionale, anche italiano, alla statuizione di un esito negativo della concordanza. Ma qui si rende urgente collegare, nella misura, con le modalità e secondo le logiche che sono stabilite dalla legge ordinaria e dal sistema assistenziale nazionale, la nozione di deprivazione materiale (essere sprovvisti di mezzi necessari) con quella di inabilità al lavoro. Questa ultima presenta spunti che debbono essere rilette criticamente, anche alla luce delle esperienze sociali più recenti.

2. — *Inabilità al lavoro. Apporto critico sulla nozione giuridica* — L'inabilità al lavoro, ex art. 38, comma 1, Cost., non è mancanza di laboriosità. L'inabilità al lavoro, per la medesima norma, non è neanche un effetto determinato o determinabile da forme di parassitismo sociale (11). L'inabilità al lavoro è rilevante giuridicamente nel comma 1 dell'art. 38 Cost. perché essa è posta in relazione, non solo eventuale, con la deprivazione materiale (12). Quali spunti critici possono oggi essere notati in questa dinamica concettuale? La deprivazione materiale (qui intesa, come già segnalato sopra, nella relazione giuridica con l'essere sprovvisti di mezzi necessari per vivere) non è una materia che si regge su un proprio schema normativo, né da essa deriva una falda normati-

(10) Per una ricostruzione recente, si vd. A. Portuese, *Principle of Proportionality as Principle of Economic Efficiency*, in *European Law Journal*, 2013, n. 19, pp. 612-635. Si vd. anche A.S. Lind, M. Strand, *A New Proportionality Test for Fundamental Rights? The Joined Cases C-92/09 and C-93/09 Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09) and Hartmut Eifert (C-93/09) v. Land Hessen*, in *European Policy Analysis*, 2011, n. 7, pp. 1-212, nonché A.S. Sweet, J. Mathews, *Proportionality Balancing and Global Constitutionalism*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 2008, n. 47, pp. 72-648. Si vd., però, in ogni caso, lo studio di J. Bomhoff, *Balancing Constitutional Rights: The Origins and Meanings of Postwar Legal Discourse*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013. Sulla situazione italiana si vd. in particolare A. Andreoni, *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico. I percorsi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2006.

(11) Si vd. E. Gragnoli, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2012, pp. 573-618, che ricostruisce il punto di vista della dottrina più attenta al tema dello stigma sociale del non lavoro (vd. p. 589).

(12) Si segue l'impostazione teorica di L.R. Levi Sandri, *Istituzioni di legislazione sociale*, Giuffrè, Milano, 1966. Si vd. anche M. Persiani, *Considerazioni sulle motivazioni ideologiche dell'assistenza e della previdenza sociale*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Giuffrè, Milano, 1974, il quale segnalava il venir meno della «tradizionale distinzione tra assistenza e previdenza sociale», perché «destinata a scomparire sul piano sostanziale delle funzioni e degli obiettivi [...] stante la connessione che ineliminabilmente sussiste tra ogni intervento».

va, più o meno visibile. Ricollegare deprivazione e inabilità significa osservare, in primo luogo, le funzioni amministrative-gestionali di erogazione di prestazioni assistenziali e, in secondo luogo, le prestazioni assistenziali nella propria composizione giuridica. Da questa impostazione si deduce, analizzando gli istituti giuridici (vd. paragrafo 3 che segue), che agli inabili al lavoro, perché deprivati di mezzi necessari per vivere *uti singuli*, sono ricollegate le funzioni dell'assistenza sociale che l'art. 38, comma 1, Cost. riporta a situazioni prevalentemente individuali di bisogno, nonché agli inabili al lavoro, perché deprivati di mezzi necessari per vivere anche collettivamente (ricadute su nucleo familiare, gruppi, città-quartieri periferici, interessi culturali ecc.), sono riferibili i servizi sociali che il legislatore ordinario ha nel tempo costruito, delegandone ai diversi livelli di governo territoriale l'attuazione. Il problema di identificazione della materia corrispondente ai fini dell'art. 117 Cost. è grave, soprattutto se si continua l'indagine critica su questo crinale che è volto a cogliere la essenza centripeta della relazione tra deprivazione materiale (essere sprovvisti di) e inabilità al lavoro. Nella versione preriforma 2001, nell'art. 117 Cost. si leggeva il riferimento alla beneficenza pubblica, inserita tra le materie di potestà legislativa concorrente. Di lì traeva origine la legge 8 novembre 2000, n. 328 (legge quadro sui servizi sociali). Nella versione postriforma 2001, l'art. 117 Cost. non menziona il sistema di contrasto alla deprivazione materiale, facendo ritenere che essa sia una potestà legislativa esclusiva delle Regioni o, in alternativa, come appare più corretto, un fine comune a diverse materie. Qui non si può dipanare il tema specifico di diritto costituzionale. Ma si comprende che, per i fini di questa analisi di diritto del lavoro e della previdenza sociale, ciò che rileva è la certezza di quella essenza centripeta. In altri termini, per un verso, l'art. 38, comma 1, Cost. non è sufficiente per cogliere, nella dimensione socio-economica, la portata di quella relazione tra deprivazione e inabilità, essendo essa individualmente segnalata nel comma 1 dell'art. 38 Cost., e, per altro verso, l'art. 117 Cost. non perimetra con chiarezza le competenze dei livelli di governo territoriale. Il che comporta una serie di conseguenze. La relazione tra deprivazione e inabilità, da un punto di vista superindividuale, abbiamo detto anche collettivo, si intreccia con varie aree di normazione da cui dipendono, o dovrebbero dipendere coerentemente, sovrapposizioni di funzioni amministrative e di prestazioni assistenziali. Si pensi, in termini esemplificativi: un ragazzo di una famiglia, nella quale il genitore è sprovvisto di mezzi per vivere e inabile al lavoro, non godrà certamente di un regime alimentare adatto e

sano, con conseguenze sul rendimento scolastico o sull'inclusione in gruppi sociali intermedi (sport, associazioni ecc.). Potrebbe altresì derivare da queste circostanze qualche complicazione di salute, fisica o psichica, o di adattamento sociale. Non si esclude, a questo punto, che la relazione centripeta tra deprivazione e inabilità tagli trasversalmente gli istituti giuridici che hanno un riferimento nel lavoro, e ancora nella previdenza-assistenza, pubblica e privata, nella sanità e nell'ordine pubblico. Vengono, a questo punto, in evidenza gli spunti critici della relazione tra deprivazione materiale e inabilità al lavoro. Il diritto all'assistenza è disciplinato nella Costituzione in un contesto che, pur distinguendo tra cittadino (comma 1 dell'art. 38 Cost.) e lavoratore (comma 2 dell'art. 38 Cost.), è disegnato secondo le logiche tipicamente «tayloristiche» degli anni trenta-quaranta del secolo scorso. In quelle prospettive socio-economiche, l'assistenza era ritenuta una specie di esternalità positiva della previdenza, essendo considerata del tutto marginale, in termini statico-sociali, la possibilità di concretizzazione di una deprivazione-inabilità individuale e quasi impossibile la permanenza in uno stato collettivo, superindividuale, di bisogno derivante da deprivazione-inabilità (famiglia, gruppi sociali, quartieri ecc.) (13). Si vedeva, per approssimare il discorso storico generale, con ottimismo il presente, certamente molto duro nella fase immediatamente postbellica, e con ulteriore ottimismo il futuro economico del paese. La medesima riflessione potrebbe essere estesa, come è noto, all'aggettivo «involontaria» che è allegato alla disoccupazione nel comma 2 dell'art. 38 Cost., facendo ricorso alla ormai chiara distinzione tra disoccupazione per chi ha (avuto) un lavoro e dis/in-occupazione per chi non ha (ancora) un lavoro. Ma insistendo ancora sugli spunti critici si noterà che la relazione tra deprivazione e inabilità al lavoro non ha un riscontro organizzativo diretto nel sistema sanitario. Il diritto alla salute, secondo la Costituzione, è universale, ma le cure agli indigenti devono essere gratuite. E qui torna il punto centrale dell'argomentazione. Il problema non è (più solo) di accesso gratuito alle cure (logica individuale, quasi di stampo liberal-borghese), ma di predisposizione di schemi prevenzionali o curativi rivolti a coloro che superindividualmente soffrono, anche indirettamente, del binomio deprivazione-inabilità. La malattia è, dunque, anche una debolezza sociale se deriva dalle condizioni superindividuali di deprivazione-inabilità. L'ultimo spunto criti-

(13) S. Sepe, *Le amministrazioni della sicurezza sociale nell'Italia unita (1861-1998)*, Giuffrè, Milano, 1999.

co di quella relazione è connesso all'ordine pubblico. La deprivazione materiale in combinazione con l'inabilità determina paura sociale. E lo sforzo, con tonalità diverse, prima liberal-borghese, poi del regime fascista, e infine delle istituzioni repubblicane, è ed era sotteso a eliminare o ridurre questa paura sociale. Si tratta di questioni note, caratterizzate dall'abbinamento discutibile, spesso alimentato per fini elettorali anche da gruppi e partiti, tra criminalità e deprivazione, richiamate dalla giurisprudenza costituzionale che eliminò dal nostro sistema il reato di accattonaggio (Corte cost. 28 dicembre 1995, n. 519) e spesso reintrodotta in alcuni ordinamenti giuridici (14). L'argomentazione è, pertanto, riferibile all'assistenza sociale intesa come prevenzione del disagio sociale. Qui non basta ragionare di singoli strumenti giuridici, ma di interi e complessi sistemi di contrasto alla deprivazione materiale, di rilevazione corretta dell'inabilità al lavoro, di verifica periodica delle condizioni personali che permettono l'accesso alle prestazioni assistenziali in logica antielusiva, di intervento sul nucleo familiare, sulle violenze individuali ecc. Seguendo tale impostazione si comprende quale forza sociale possa avere il lavoro, anche se vi sono forme di inabilità rispetto a esso, nel contrasto alla deprivazione. L'inabilità al lavoro si collocherebbe, per questa ragione, in Italia e in altri paesi, nella più ampia prospettiva secondo cui la deprivazione materiale si riduce con il lavoro perché il lavoro paga il lavoro ed esclude tendenzialmente il disagio individuale e superindividuale (15). Ma quale lavoro può essere offerto a chi è inabile al lavoro secondo gli attuali schemi giuridici di verifica delle condizioni personali e di combinazione domanda-offerta? Quale lavoro può essere offerto in una situazione di diffusa, ormai quasi strutturale, disoccupazione di intere fasce generazionali? E se il lavoro, comunque svolto secondo le possibilità di abilità individuale, prevalesse sulla logica della misurabilità reddituale (*means tested*)? Si rende necessario, a questo punto della disamina, studiare gli attuali istituti giuridici, facendo una ricapitolazione dei relativi regimi.

3. — *Discipline esistenti. Invalidità civile. Cecità. Sordomutismo. Assegno sociale. Sistema integrato di servizi sociali e regionalismo sociale. Altri strumenti (pacchetto Giovannini)* — Gli istituti che sono generalmente posti, nella

(14) Per il recente dibattito negli Stati Uniti si vd. <https://www.aclu.org/keep-america-safe-and-free/aclu-puts-municipalities-notice-laws-banning-peaceful-panhandling-are>.

(15) Premiare il lavoro è in sintesi la suggestiva tesi di E.S. Phelps, *Premiare il lavoro. Come dare opportunità a chi rischia l'emarginazione*, Laterza, Bari, 1999.

linea dell'art. 38, comma 1, Cost., contro la privazione materiale in termini di prestazioni assistenziali, monetarie, a erogazione periodica e non monetarie, in forma di servizi, sono i seguenti: le prestazioni a favore degli invalidi civili (assegno mensile di invalidità; pensione di invalidità, indennità di accompagnamento, indennità di frequenza), prestazioni a favore dei sordomuti, prestazione a favore dei ciechi civili, l'assegno sociale, i sistemi di servizi sociali, gli schemi della Carta sociale. Vi sono due premesse generali da porre. La prima è di carattere interpretativo giurisprudenziale del sistema assistenziale ed è riferita a una specie di carattere preminente delle prestazioni assistenziali: esse debbono essere erogate se viene dimostrata l'insufficienza reddituale, e cioè la privazione materiale. Mentre il diritto a ottenere prestazioni sanitarie è riconosciuto e garantito dall'art. 32 Cost. come un diritto primario che impone una tutela piena, «il diritto all'assistenza risulta invece condizionato alla dimostrazione, che incombe al richiedente, che le sue entrate derivanti da salari, pensioni, cespiti di qualsiasi genere o benefici assicurativi non esistono oppure sono insufficienti non solo per il suo sostentamento (vitto, abbigliamento, abitazione, riscaldamento, illuminazione ecc.) ma anche a salvaguardare la sua dignità e il suo decoro» (*ex multis*, si vd. Tar Lombardia 31 agosto 2007, n. 838). La seconda premessa è riferita agli aspetti dell'ambito soggettivo di applicazione. Si noti che le prestazioni assistenziali periodiche in favore degli invalidi civili possono essere richieste da tutti i cittadini italiani residenti in Italia e dai cittadini dell'Unione europea che abbiano svolto attività di lavoro dipendente o autonomo in uno Stato membro dell'Unione nonché dai loro familiari a carico. In questa ottica, con riferimento ai cittadini non europei, l'art. 80, comma 19, legge 23 dicembre 2000, n. 388, aveva stabilito una specie di esclusione dall'ambito soggettivo di applicazione (assegno sociale e provvidenze economiche in materia di servizi sociali potevano essere riconosciuti esclusivamente agli stranieri titolari di Carta di soggiorno). Tale disposizione è stata oggetto di alcune pronunce costituzionali che ne hanno modificato la portata (16). In tali pronunce si rilevò che l'art. 80, comma 19,

(16) La Corte costituzionale, con sentenza 30 luglio 2008, n. 306, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, legge 23 dicembre 2000, n. 388, nella parte in cui escludeva che l'indennità di accompagnamento, di cui all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18, potesse essere attribuita agli stranieri non europei soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la Carta di soggiorno e ora previsti, per effetto del d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3, per il Permesso di soggiorno Ce per soggiornanti di lungo periodo. Successiva-

legge 23 dicembre 2000, n. 388, imponeva delle forti restrizioni alla generale previsione dettata in materia di prestazioni sociali e assistenziali in favore dei cittadini non europei di cui all'art. 41, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (17). Tali restrizioni rappresentavano un ingiustificato *discrimen* fra cittadini italiani e stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato fondato su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti e pertanto in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'art. 14 della Cedu. Tali indicazioni sono state recepite dall'Inps (18) che, prendendo atto delle pronunce costituzionali, ha riconosciuto che l'indennità di accompagnamento, la pensione di inabilità, l'assegno mensile di invalidità e l'indennità mensile di frequenza, ferme restando le verifiche degli ulteriori requisiti di legge, spettano a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato alla condizione che siano titolari del requisito del Permesso di soggiorno di almeno un anno di cui all'art. 41, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286. Si deve rinviare ad altra sede la disamina degli istituti di contrasto alla deprivazione materiale mediante prestazioni di assistenza sociale,

mente, nello stesso senso, la Corte costituzionale, con sentenza 23 gennaio 2009, n. 11, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della medesima disposizione nella parte in cui escludeva che la pensione di inabilità, di cui all'art. 12 della legge n. 118/1971, potesse essere riconosciuta agli stranieri non europei soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la Carta di soggiorno e ora previsti, per effetto del d.lgs. n. 3/2007, per il Permesso di soggiorno Ce per soggiornanti di lungo periodo. La Corte, con sentenza 28 maggio 2010, n. 187, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, legge n. 388/2000, nella parte in cui subordinava al requisito della titolarità della Carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità di cui all'art. 13 della legge n. 118/1971 e successivamente, con sentenza 16 dicembre 2011, n. 329, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della medesima disposizione nella parte in cui subordinava al requisito della titolarità della Carta di soggiorno la concessione ai minori non europei legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di frequenza di cui all'art. 1 della legge n. 289/1990. Da ultimo, la Corte costituzionale, con sentenza 15 marzo 2013, n. 40, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, legge n. 388/2000, nella parte in cui subordinava al requisito della titolarità della Carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di accompagnamento di cui all'art. 1 della legge n. 18/1980 e della pensione di inabilità di cui all'art. 12 della legge n. 118/1971.

(17) Si vd., in particolare, lo studio di W. Chiaromonte, *Welfare locale e immigrazione. Il contenzioso sulla legislazione regionale in materia di integrazione degli stranieri*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2011, pp. 657-696.

(18) Messaggio Inps 4 settembre 2013, n. 13983.

monetari, a erogazione periodica (19). La disamina dovrebbe essere riferita a titolarità del diritto, *quantum* della prestazione, incompatibilità reddituali, durata, verificabilità requisiti e ricognizione della domanda. Qui si accennano alcuni elementi. Volgendo l'attenzione agli istituti appena menzionati, si annoverano certamente: (I) l'assegno mensile di invalidità previsto all'art. 13, legge 30 marzo 1971, n. 118, i mutilati e gli invalidi civili di età compresa tra i 18 e i 65 anni e 3 mesi (20) ai quali sia accertata una riduzione della capacità lavorativa generica pari o superiore al 74% (21); (II) la pensione di inabilità prevista all'art. 12, legge 30 marzo 1971, n. 118, i mutilati e gli invalidi civili di età compresa tra i 18 e i 65 anni e 3 mesi (22) cui sia accertata una inabilità lavorativa totale, ovvero del 100%, e che si trovino in stato di bisogno economico; (III) l'indennità di accompagnamento istituita con legge 11 febbraio 1980, n. 18, che è evidentemente connesso agli input culturali della tradizione familistica mediterranea e dettati anche da una certa visione sul lavoro informale di cura (23). Si tenga in considerazione, con riferimento al tema del modello di *welfare state* familistico, che la giurisprudenza (Cass. 1° marzo 1990, n. 1606) ha definito l'indennità di accompagnamento in termini di «diritto soggettivo perfetto della pretesa al beneficio», deducendo che lo «stato di inabilità può essere accertato (in sede giudiziaria) anche *post mortem* a richiesta degli eredi cui spettano, *iure hereditario*, le attribuzioni del beneficio maturate fino alla data del decesso, ancorché tale evento si sia verificato prima che sia ultimato il procedimento amministrativo diretto ad accertare l'inabilità suddetta e quindi non sia più possibile un accertamento direttamente sulla persona del soggetto inabile, ma occorra far ricorso ad altri mezzi probatori». Questo, con l'effetto di determinare la trasmissione per via

(19) G. Madonia, A. Sgroi, *La tutela assistenziale*, I, *Le prestazioni periodiche*, in A. Sgroi (a cura di), *Il sistema di previdenza sociale dei lavoratori privati*, Giappichelli, Torino, 2010.

(20) Con decorrenza dal 1° gennaio 2013, come stabilito dall'art. 18, comma 4, legge n. 111/2011, il limite d'età precedentemente stabilito in 65 anni viene elevato a 65 anni e 3 mesi.

(21) L'art. 10, comma 1, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, che aveva elevato la soglia invalidante all'85%, è stato soppresso dall'art. 1, legge 30 luglio 2010, n. 122, in sede di conversione.

(22) Con decorrenza dal 1° gennaio 2013, come stabilito dall'art. 18, comma 4, legge n. 111/2011, il limite d'età precedentemente stabilito in 65 anni viene elevato a 65 anni e 3 mesi.

(23) Si vd. Cass. 23 dicembre 2011, n. 28705, e nel medesimo senso Cass. 23 dicembre 2010, n. 26092.

ereditaria dei ratei già maturati *ante mortem*, subordinatamente alla deliberazione concessiva della pubblica amministrazione competente. Si aggiunga al novero degli istituti anche l'indennità di frequenza che viene erogata ai mutilati e invalidi civili minori di 18 anni a cui siano state riconosciute difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni della propria età, nonché ai minori ipoacusici che presentino una perdita uditiva superiore a un certo decibel. La legge prevede anche particolari prestazioni assistenziali in favore di ciechi civili e sordomuti. Non sono marginali in questa analisi l'indennità di accompagnamento per i ciechi civili, la quale è riconosciuta esclusivamente ai ciechi assoluti, e l'indennità di comunicazione per i sordomuti. Vi è altresì da indicare che l'assegno sociale, che con decorrenza dal 1995 sostituisce la pensione sociale, è corrisposto indipendentemente da qualsiasi requisito sanitario e/o contributivo a soggetti che abbiano compiuto i 65 anni e 3 mesi (24) e che non raggiungano i requisiti reddituali stabiliti annualmente dall'Inps. Tale prestazione è riconosciuta ai cittadini italiani, cittadini dell'Unione europea e cittadini non europei in possesso del Permesso di soggiorno che risiedano effettivamente e abitualmente in Italia. L'art. 20, comma 10, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha previsto l'ulteriore requisito dell'aver soggiornato legalmente e in maniera continuativa nel territorio dello Stato per almeno 10 anni. Tale requisito, tuttavia, non sembra porre le medesime problematiche di costituzionalità precedentemente affrontate. Invero, la disposizione ha superato sia il vaglio della Corte di Cassazione (25) che quello della Corte costituzionale (26). L'assegno è erogato con carattere di provvisorietà sulla base della dichiarazione rilasciata dal richiedente. La connotazione assistenziale di tali istituti deve essere correlata ad alcune riflessioni. Da una parte, l'elemento di regionalismo sociale che dal 2000 è stato introdotto nel nostro sistema unitario nazionale. Dall'altra, la sperimentazione di istituti a rilevanza emergenziale, di carattere unitario-nazionale, che incide sulle fasce di soggetti a più elevato rischio di deprivazione materiale. Si definisce, altresì, in questo modo, una linea di non piena appropriatezza sociale della risposta alla deprivazione.

(24) Ai sensi dell'art. 24, comma 8, legge n. 201/2011, a decorrere dal 1° gennaio 2018 il requisito anagrafico per il conseguimento dell'assegno di cui all'articolo 3, comma 6, della legge n. 335/1995 e delle prestazioni di cui all'art. 10 della legge n. 381/1970, e all'art. 19 della legge n. 118/1971, è incrementato di un anno.

(25) Si vd. Cass. 14 febbraio 2014, n. 3521.

(26) Sul punto, si vd. Corte cost. 17 luglio 2013, n. 197.

vazione materiale offerta dagli istituti assistenziali studiati sopra (27). Di questo tema si tratterà nell'ultimo paragrafo. Di qui, però, deve muovere l'analisi che segue sul regionalismo sociale, definito dalla legge 8 novembre 2000, n. 328, e sulla sperimentali di carte sociali o acquisti. Il sistema integrato di servizi sociali è stato definito dalla legge 8 novembre 2000, n. 328. Esso consiste in un complesso assetto di diritti di cittadinanza sociale. È un sistema integrato di microsistemi (28), con un quadro sui servizi sociali, costruito su un certo ambito soggettivo di destinatari delle prestazioni e soggetti protetti (individui con disabilità, disagi, famiglie ecc.), con la conseguenza che esiste un piano di programmazione, organizzazione e gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali rimesso a ciascuna Regione nonché, per l'attuazione concreta, ai Comuni. L'integrazione dei microsistemi dipende, almeno osservando la realtà di circa 15 anni di applicazione della normativa, dalle disposizioni regionali e dalle applicazioni comunali. Il che determina ciò che chiameremo, nel prossimo paragrafo, «*welfare magnets*», intendendo sottolineare che le differenze tra ricchezze territoriali in Italia si trasformano anche in differenze tra deprivazioni materiali, con sistemi di reazione a esse più o meno efficienti a seconda del contesto economico-geografico in cui coesistono. Da ciò deriva persino l'attrattività (magnetica, per riprendere la metafora) del *welfare* integrato e/o dell'assistenza sociale. Più il sistema integrato funziona, e dunque migliori sono i servizi, maggiore è l'attrazione verso di esso, da parte di coloro che purtroppo versano in condizioni di disagio sociale (29). Ciò

(27) Già la Commissione Onofri aveva ampiamente notato queste distorsioni. Si vd. Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, relazione finale, 28 febbraio 1997. Si vd. anche E. Ranci Ortigosa e D. Mesini, *Una proposta per le politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale*, in www.astrid-online.it.

(28) Il quadro normativo è stato studiato da E. Ales, *Diritto del lavoro, diritto della previdenza sociale, diritti di cittadinanza sociale: per un «sistema integrato di microsistemi»*, in *Arg. dir. lav.*, 2001, I, pp. 981-1007.

(29) Si vedano i conti pubblici territoriali (Cpt) del ministero dello Sviluppo Economico e i dati dell'Istat e del ministero dell'Interno riportati e analizzati da M. Felici, E. Tassa, *Politiche sociali e livelli di governo*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2010, n. 3, pp. 257-329. Non è marginale la ricerca *I trattamenti assistenziali anno 2009. I trasferimenti monetari per invalidità, pensioni sociali, integrazioni al minimo, pensioni di guerra e pensioni ai superstiti* del ministero del Lavoro e Inps in *Quaderni della ricerca sociale 2*, la quale pare dimostrare una certa inversione proporzionale di «tiraggio» degli strumenti classici di assistenza rispetto agli strumenti integrati nelle Regioni del nord rispetto alle Regioni del sud. Si vd. anche G.M. Napolitano, *Tendenze delle politiche regionali nel set-*

esaspera, evidentemente, anche le differenze tra deprivazione e deprivazione in base all'appartenenza geografica della persona. Forse, anche in risposta a questa disomogeneità territoriale, è stato introdotto il cd. diritto assistenziale dell'emergenza (30). Vi sono varie misure (*bonus bebè*, *bonus famiglia* ecc.), ma tra queste si osserverà il regime della Carta sociale o acquisti, modificato recentemente mediante il d.l. 28 giugno 2013, n. 76, *sub lege* di conversione, con modificazioni, 9 agosto 2013, n. 99 (cd. pacchetto lavoro – Giovannini). Si noti che, con riferimento alla Carta acquisti, la Corte costituzionale (sentenza 15 gennaio 2010, n. 10) ha escluso che si tratti di disciplina ascrivibile alla previdenza sociale (art. 117, comma 2, lett. o, Cost.) perché tale istituto presuppone un'assegnazione per cui è rilevante la condizione soggettiva e la sussistenza di situazioni di bisogno, di disagio e di difficoltà economica. La Corte costituzionale esclude altresì che la Carta acquisti possa essere ricondotta alla competenza concorrente della tutela della salute, riportando l'istituto nella cd. competenza delle competenze di cui all'art. 117, comma 2, lett. m, Cost. (*i.e.*, la competenza esclusiva statale dei livelli essenziali delle prestazioni). Per descrivere l'istituto si noti che vi è un regime sperimentale ordinario e un regime sperimentale speciale. Il regime speciale è regolato dall'art. 60, commi 1-4, del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5 (legge 4 aprile 2012, n. 35), il quale stabilisce l'avvio di una sperimentazione nei Comuni con più di 250.000 abitanti, per favorire la diffusione della Carta acquisti tra le fasce di popolazione in condizione di maggiore bisogno. In entrambi i regimi, l'Inps è il soggetto attuatore che disporrà l'accredito delle somme spettanti, una volta acquisite le richieste e accertato il diritto all'ottenimento del beneficio. Poste italiane consegna la Carta secondo le graduatorie. Il regime ordinario (Carta acquisti ordinaria) è, invece, regolato dall'art. 81 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Il d.l. 28 giugno 2013, n. 76, estende la sperimentazione ai territori delle regioni del Mezzogiorno per l'anno 2014. Tale sperimentazione costituisce l'avvio del programma cd. di Promozione dell'inclusione sociale. La richiesta del beneficio deve essere presentata al Comune di residenza da un componente del nucleo familiare, che sarà

tore socio-assistenziale, in A. D'Atena (a cura di), *Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Giuffrè, Milano, 2007, in <http://www.issirfa.cnr.it/>.

(30) La definizione è di G. Madonia, A. Sgroi, *La tutela assistenziale*, I, *Le prestazioni periodiche*, in A. Sgroi (a cura di), *Il sistema di previdenza sociale dei lavoratori privati*, Giappichelli, Torino, 2010.

anche il soggetto titolare della Carta. Il richiedente deve essere in possesso di alcuni requisiti personali e di altri requisiti riguardanti l'intero nucleo familiare (31). Sulla base della graduatoria, l'Inps invia a Poste italiane l'elenco dei soggetti destinatari del beneficio e le somme da erogare a ciascun nucleo familiare. Sono stati prefissati dei modelli di verifica periodica su bisogni, reddito e condizioni. La normativa del 2013 sulla Carta acquisti è la più recente in materia di assistenza. Si comprende, anche da essa e dai relativi recentissimi criteri di misurabilità reddituale, che non è (più) corretto ritenere il diritto della persona a un certo schema di assistenza sociale, nelle varie forme, anche emergenziali, in termini di «diritto soggettivo perfetto della pretesa al beneficio». Non esiste, infatti, l'interesse giuridico su un bene, né è rintracciabile un interesse che si basa sull'autonomia individuale. Non è, in definitiva, un diritto che esclude altri dal godimento di qualcosa. Il diritto a un certo schema di assistenza sociale è oggi qualificabile, almeno nel nostro ordinamento, per la mera funzione di riallocazione di risorse e di redistribuzione di ricchezza, secondo un «come» e in ragione di un «quando». Più specificatamente, quel diritto sussiste perché si relaziona con modelli di misurabilità reddituale, essendo stata assegnata a esso una funzione riallocativa.

4. — Welfare magnets. *Prospettive del bismarckismo giuridico vs le nuove intuizioni normative in materia di assistenza (il caso della Regione Lazio). Note conclusive* — Il quadro esposto pone, dunque, due problemi. Il primo è certamente riferibile al regionalismo sociale e ai fenomeni di *welfare magnets* che incidono sulla disuguaglianza (cioè, l'attrattività magnetica del *welfare* integrato e/o dell'assistenza sociale). Il secondo è connesso alle ragioni che giustificano ancora la preminenza del ricorso a schemi di misurabilità reddituale per definire l'ambito di applicazione e funzionamento dell'assistenza. Forse, per la geografia del diritto, il rinvio che si sta per compiere può apparire azzardato. Il rinvio, però, è *challenging*, nel senso dell'insegnamento di Gino Gorla, per il diritto, non solo comparato, del lavoro e della previdenza sociale (32). Né tale scelta potrà più apparire incongrua ad alcuni che purtroppo sono (e, forse ormai per sempre, condannati a essere) vincolati a censurare il frutto di

(31) I requisiti attengono alla misurabilità reddituale di persone che versano in determinate condizioni individuali e sociali.

(32) Mi permetto di rinviare ai miei studi recenti, M. Faioli, *Europa, Germania, lingua e metodo nel diritto transnazionale del lavoro*, in *Studi Germanici*, 2013, pp. 357-377.

riflessioni di profilo teorico con ricadute repentine su profili di analisi pratica. Quel terreno di giudizio, ove calpestato, è e sarebbe astorico, cieco, meccanico, inadeguato e ingiusto. Ma torniamo al punto di riflessione teorica con ricadute pratiche. Osserviamo per questo fine la pronuncia della Corte Suprema sulla riforma Obama in materia di sanità (*National Federation of Independent Business et al. v. Sebelius Secretary of Health and Human Services et al.* 567 U.S. – 2012) (33), la quale, come è noto, si concentra su due aspetti. Il primo aspetto è il cd. *individual mandate*, che coincide con il dovere di ogni cittadino di aderire a una polizza assicurativa, rispettati i limiti di fede religiosa, entro il 1° gennaio 2014, con sanzione fiscale in caso di inadempimento che si concretizza in una multa (pecuniaria e di ablazione di una certa percentuale del proprio reddito annuo). Il secondo aspetto è l'estensione dell'ambito soggettivo del regime di base Medicaid mediante fondi federali fissati a favore di ciascuno Stato, la cui mancata realizzazione determina una decurtazione delle risorse federali al Medicaid (34). È evidente che non siamo di fronte a laboratori bismarckiani di assistenza sociale. Si tratta di nuove intuizioni giuridiche in contesti ordinamentali non comparabili con l'Europa. Tuttavia è opportuno, per questa indagine, osservare il primo aspetto con attenzione, monitorando l'argomentazione posta dalla Suprema Corte, perché da essa si possono dedurre indicazioni applicabili al discorso che stiamo qui sviluppando (teorico-pratico, pratico-teorico?). In particolare, la Corte Suprema ha considerato legittimo il cd. *individual mandate* (dovere di adesione a una polizza assicurativa, con sanzione fiscale in caso di inadempimento). È rilevantissima l'*Opinion of the Court* che è stata redatta dal *Chief Justice* Ro-

(33) Per una disamina, si vd. R.E. Barnett, *Commandeering the people: Why the individual health insurance mandate is unconstitutional*, in *NYU Journal of Law & Liberty*, 2010, n. 5, pp. 581-637; M.A. Hall, *Commerce Clause challenges to health care reform*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 2011, n. 159, pp. 1825-1872; S. Hoffmann, *Individual Mandates, Take Two: Incentivizing State-Based Individual Health Insurance Mandates Under The Spending Power*, in *Wisconsin Law Review*, 2011, n. 4, p. 827; I. Somin, *A mandate for mandates: is the individual health insurance case a slippery slope?*, in *Law and Contemporary Problems*, 2012, n. 3, pp. 75-106; E.A. Zelinsky, *Do Religious tax Exemptions Entangle in Violation of the Establishment Clause – The Constitutionality of the Parsonage Allowance Exclusion and the Religious Exemptions of the Individual Health Care Mandate and the Fica and Self-Employment Taxes*, in *Cardozo Law Review*, 2012, n. 33, pp. 1633 ss.

(34) Si vd., per la ricostruzione dell'istituto, S. Giubboni, *La riforma sanitaria Obama e l'«eccezionalismo» americano: due commenti sulla decisione della Corte Suprema in «National Federation of Independent Business et al. v. Sebelius, Secretary of Health and Human Services et al.»*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2013, pp. 221-225.

berts, alla quale hanno aderito i giudici Ginsburg, Breyer, Sotomayor e Kagan. Sono tre gli argomenti per sostenere la tesi della legittimità dell'*individual mandate*. Qui ci concentreremo, per necessità espositiva, sul primo argomento. Si evidenzia che la legittimità dell'*individual mandate* deriva dalla compatibilità di questo potere del Congresso con quei poteri che esso utilizza per disporre sgravi fiscali volti a incentivare alcuni settori produttivi o la formazione professionale. Il potere è, dunque, legittimo se promuove comportamenti attivi. In termini più rigorosi di logica giuridica, ciò si trasforma nello schema «se vuoi A, allora devi B», che è ciò che si chiama civilisticamente «dovere libero» (35). Tale compatibilità determina la legittimità di un potere di spesa per promuovere l'adesione a una polizza assicurativa sanitaria. Si ragiona, dunque, sul potere del Congresso di tassare e di spendere per finalità incentivanti determinati comportamenti, allontanando dal campo di analisi le riflessioni sulla cd. *commerce clause*, rispetto alla quale il Congresso aveva inteso operare per definire il presupposto giuridico della riforma sanitaria. La Suprema Corte supera tale impostazione, non puntando su una certa idea. In particolare la Suprema Corte non ritiene, come sollecitato in alcune argomentazioni difensive, che il mercato assicurativo sia un segmento ove la scelta di un individuo di non aderire a una polizza sanitaria determina un certo incremento di costo complessivo sociale. Ciò deriverebbe, secondo alcuni, dal fatto che in caso di cure urgenti l'ospedale, non negando l'assistenza, applicherebbe tariffe più elevate ai pazienti con assicurazione, comportando un aumento dei premi assicurativi, per compensare i maggiori oneri derivanti dalle prestazioni gratuite. La Suprema Corte, invece, va al di là di tale considerazione, considerando legittimo il potere del legislatore con riferimento alla regolazione di ciò che si fa (attività, e dunque adesione alla polizza), in definitiva su un cd. dovere libero, e non con riferimento a ciò che non si fa (inattività, non adesione alla polizza). Ma qual è allora la nuova intuizione giuridica applicabile anche alla nostra assistenza? Mentre altri ordinamenti consolidano i propri passi verso la premialità di comportamenti attivi nella sicurezza sociale, il sistema italiano, bismarckianamente, continua a regolare gli effetti di ciò che non si fa, o non si è, o non si ha (*means tested*) e, dunque, a considerare esclusivamente l'inattività negli schemi di assistenza sociale. Ciò basta ed è ancora sostenibile oggi e in prospettiva, guardando anche i profili

(35) Si segue la tesi di N. Irti, *Due saggi sul dovere giuridico (Obbligo, onere)*, Jovene, Napoli, 1973.

di vincolo di bilancio europeo? Dal punto di vista teorico sono i concetti di eguaglianza e di giustizia a venire in gioco nell'assistenza sociale in ragione del comma 1 dell'art. 38 Cost. e nell'assetto di legislazione ordinaria che ne deriva. Se prestazioni assistenziali di vario genere e sistemi integrati di interventi pubblici, non certo omogenei per qualità e quantità sul territorio nazionale, sono volti a promuovere uguaglianza e giustizia, allora si deve osservare che quelle prestazioni e detti interventi, puntando ancora sulla nozione di inattività o del non fare o non avere o del non essere, finiscono per avere un effetto contrario, accentuando i contenuti dell'ingiustizia e della disuguaglianza. Di qui si deve iniziare a ragionare sulla compatibilità di norme di promozione di comportamenti attivi (individuali e dell'amministrazione), con fatti giuridici che ruotano ancora attorno all'inattività e al non fare, al non avere. E, in altri termini, ciò significa interrogarsi sulla compatibilità dell'attuale sistema di prestazioni assistenziali e servizi integrati con la dignità umana, il cui contenuto essenziale è positivo (*status positivus*) ed è ormai praticamente rintracciabile, per giurisprudenza costituzionale costante (vd., recentemente, Corte cost. 15 gennaio 2010, n. 10; ma si veda anche, sui *bonus bebè*, Corte cost. 28 luglio 2004, n. 287, e, sulla pensione minima per i lavoratori, Corte cost. 5 febbraio 1986, n. 31), nell'art. 117, comma 2, lett. *m*, Cost. e nell'art. 120, comma 2, Cost., dove si incrociano diritti, solidarietà, anche interterritoriale, eguaglianza, coesione sociale. Ma a questo punto ci si deve interrogare se il nostro modello costituzionale, anche orientato in senso più europeo, giustifichi ancora la giustapposizione della condizione individuale di non essere, non fare, non avere (*status negativus*), derivante da varie situazioni di disagio che creano deprivazione, *vs* il diritto a ottenere una prestazione assistenziale, secondo sistemi bismarckiani quasi risarcitori, o inizi a promuovere una diversa e innovativa logica di valorizzazione del titolare del diritto all'assistenza in base a uno *status positivus* che coincide con un, anche se marginale, in alcuni casi «quasi» impossibile, impegno a essere, fare, avere. Il problema è, per evitare fraintendimenti, il presupposto della tutela assistenziale, il quale è oggi negativo (non essere, non fare, non avere, in definitiva, è tendenzialmente *means tested*), domani invece potrebbe essere positivo (nella misura del possibile, essere, fare ecc., e dunque, al di là del *means tested*). In questa prospettiva si pone, almeno *prima facie*, una tra le più recenti proposte di riforma regionale del sistema integrato sociale (si veda la discussione sulla proposta di legge della Regione Lazio) (36). Tale

(36) Per analizzare il testo, ancora *sub* discussione, si vd. www.socialelazio.it.

proposta è volta a «trasformare gli attuali interventi a carattere prevalentemente riparativo centralizzato e frammentario in un sistema articolato e flessibile di protezione attiva, capace di sostenere e valorizzare la responsabilità e le capacità delle persone e delle famiglie». Di qui anche le conseguenze più pratiche e operative («da interventi “categoriali” a interventi rivolti alla persona e alle famiglie; da interventi prevalentemente monetari a un mix di assegni economici e servizi in rete – formativi, sanitari, sociali, di avvio al lavoro, abitativi –; da interventi disomogenei a livello regionale alla definizione dei livelli essenziali su tutto il territorio laziale; da prestazioni rigide e “preconfezionate” a prestazioni flessibili e diversificate, basate su progetti personalizzati; da intervento centralistico a “regia” delle comunità e degli Enti locali, da intervento pubblico a “governo allargato” che coinvolge e valorizza gli attori sociali»). Si tratta di tentativi, da osservare e su cui porre l’attenzione futura, anche scientifica dei ricercatori, per progetti di ampia taratura, comparativi e necessariamente interdisciplinari. Ciò che rileva, però, è il contenuto della dignità umana nello *status positivus* (così come è stato definito sopra). La dignità umana, muovendo dal sistema dei valori costituzionali, incrocia il sistema delle competenze e dei compiti statali, impostando un limite invalicabile per la competenza regionale. Dove questo ragionamento conduce è ormai chiaro: se la dignità per lo *status positivus* richiede una tutela minima, fatta di standard di protezione che coincide con la sostanza stessa dei diritti di assistenza (sopravvivenza), lo Stato è obbligato a predisporre ogni strumento utile per garantire la persona umana, anche di tipo promozionale, e per l’effetto ridurre lo stato di deprivazione (mezzi necessari a vivere) nonché verificare continuamente il grado di inabilità al lavoro, a prescindere dalle originalità territoriali, inserendo certamente schemi protettivi di base, uniformi per tutto il territorio nazionale, abbinabili alle esistenti prestazioni di assistenza, alle eventuali strutture locali di servizi nonché a ulteriori strumenti, anche di tipo strettamente previdenziale (e, dunque, assicurativo-mutualistico). L’assistenza sociale, in questa prospettiva del cd. *status positivus*, non è certamente mai assimilabile alla previdenza sociale, per presupposti, strutture e funzioni (37). E ciò perché il diritto

(37) Si vd., invece, la ricostruzione di M. Persiani, *Considerazioni sulle motivazioni ideologiche dell’assistenza e della previdenza sociale*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Giuffrè, Milano, 1974, che rintracciò negli anni settanta, con riferimento alle origini del sistema di sicurezza sociale italiano, motivazioni ideologiche identiche nell’assistenza e nella previdenza. Per una diversa impostazione L.R. Levi Sandri, *Istituzioni*

all'assistenza sociale ex art. 38, comma 1, Cost. è un diritto «a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno [...] in particolare, alimentare [con il connesso] dovere dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo» (Corte cost. 15 gennaio 2010, n. 10). La materia dell'assistenza sociale e dei servizi sociali, almeno formalmente, di competenza residuale regionale viene, pertanto, ricostruita, per questa teoria, su base nazionale-unitaria, necessariamente uniforme, per livelli minimi di sussistenza dignitosa, alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, comma 2, Cost., dell'art. 38, comma 1, Cost., dell'art. 117, comma 2, lett. m, Cost., dell'art. 120 Cost. Non si tenga fuori da questo ragionamento che la giurisprudenza costituzionale già in passato, facendo ricorso agli artt. 32 e 37 Cost. ha ricondotto alla nozione di previdenza prestazioni di sostegno alla genitorialità che apparivano assistenziali (si vd., in particolare, Corte cost. 28 luglio 2004, n. 287) (38). La concretezza delle condizioni di vita non può essere oggetto di ulteriore stigma per le asimmetrie e gli squilibri territoriali derivanti Regioni-territori. Si assiste alla dinamica dei territori *welfare magnets* e dei territori non organizzati per l'assistenza sociale. Sono informalmente meccanismi di *opting-in* od *opting-out* delle Regioni-territori dal sistema costituzionale che incidono senza dubbio sulla dignità. Se la Regione (o il territorio) non risponde a determinati stan-

di legislazione sociale, Giuffrè, Milano, 1966. Per una visione complessiva del tema, anche più recente, si vd. P. Bozzao, *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2011, pp. 589-629, nonché T. Treu, *Le politiche del welfare: le innovazioni necessarie*, in *Prev. ass. pubbl. priv.*, 2004, n. 1, pp. 1-31; A. Pandolfo, *Per un sistema di misure integrate di sostegno nel mercato del lavoro (ovvero della «riforma degli ammortizzatori sociali»)*, *ivi*, 2006, nn. 3-4, pp. 604-663; P. Sandulli, *Il sistema pensionistico tra una manovra e l'altra. – Prime riflessioni sulla legge n. 214/2011*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, n. 1, pp. 1-31. Si vd. anche P. Bozzao, in questo fascicolo di *q. Riv.*, pp. 327 ss.

(38) La sentenza citata dispone che le prestazioni di cd. *bonus* bebè di cui all'art. 21, commi da 1 a 5, e, parzialmente, comma 7, del decreto legge n. 269 del 2003 [sono] una provvidenza temporanea, di carattere indennitario, che costituisce espressione di quella tutela previdenziale della maternità riconosciuta alla donna in quanto tale, in ragione degli artt. 31, comma 2, e 37 della Costituzione, a prescindere da ogni situazione di bisogno, di disagio o di difficoltà economiche, e non soltanto in quanto collegata a un'attività di lavoro subordinato o autonomo (sentenze n. 197 del 2002 e n. 405 del 2001). Sotto tale aspetto, la provvidenza in questione è, quindi, riconducibile, in senso lato, alla competenza statale in materia di "previdenza sociale", in base a quanto stabilito dall'art. 117, comma 2, lettera o, della Costituzione.

dard, deve poter intervenire lo Stato. Da qui muove il diritto assistenziale dell'emergenza unitario-nazionale che diventerà, con buona pace, lo strumento di intervento prevalente in materia di assistenza sociale, chiudendo finanziamenti pubblici, quando territorialmente non o mal sfruttati, e aprendo possibilità nuove mediante istituti che si rendono necessari, imponendo misurazione del reddito, verificando l'abilità marginale, se esiste, al lavoro. Ma se gli esiti di quella competenza saranno esercitati a livello nazionale, allora l'assistenza si potrà, o dovrà, combinare più facilmente con altri strumenti a rilievo statale (lavoro, previdenza) che trovano già nello *status positivus* della dignità un incrementale ritorno alla dinamica attiva della persona (39). Si pensi alle politiche attive del lavoro e di collocamento, al concetto di *flexicurity*, alla laboriosità, alla condizionalità nel sostegno al reddito, alla formazione professionale ecc. Di qui potranno immaginarsi nuove forme, anche evolutive, di combinazione tra strumenti di promozione dell'occupabilità (mercato del lavoro-formazione), sostegno al reddito (previdenza pubblica e privata) e – questo è il valore aggiunto – assistenza sociale, in cui la misurabilità del reddito (*means tested*) diviene necessariamente trasversale, incidendo su tutta la strumentazione che viene posta a servizio della persona in termini di mezzi necessari per vivere e mezzi adeguati alle esigenze di vita. Il che è fortemente determinato dagli effetti che la concorrenza internazionale ha sul sistema italiano. La sicurezza sociale, nel relativo insieme complesso, è necessariamente plasmata da tale concorrenza tanto che le norme europee di tenuta finanziaria, come in premessa abbiamo sottolineato, chiedono un *re-casting*, o rimodulazione, del *welfare* e delle relative politiche. Tutto ciò, tuttavia, né giustifica una sorta di assorbimento automatico di ciò che è soggetto a misurabilità reddituale (*means tested*) nell'assistenza sociale, né tantomeno supera la distinzione giuridica tra assistenza e previdenza, anche perché «i mezzi necessari per vivere non possono identificarsi con i mezzi adeguati alle esigenze di vita: questi ultimi comprendono i primi ma non si esauriscono in essi. Il confronto fra le due espressioni, usate peraltro nello stesso articolo, conduce a rilevare che il Costituente, privilegiando la posizione dei lavoratori, anche in considerazione del contributo di benessere offerto alla collettività oltreché delle contribuzioni previ-

(39) Su questo punto rinvio ai miei studi in M. Faioli, *Pre-occupazione e in-occupazione giovanile. Risposte del diritto «riflessivo» al mercato del lavoro*, in *Dir. rel. ind.*, 2012 n. 2, pp. 376-393, nonché M. Faioli, *Decency at work. Della tensione della dignità al lavoro*, Nuova Cultura, Roma, 2009.

denziali prestate, nel comma 1 dell'art. 38 Cost. garantisce ai cittadini il minimo esistenziale, i mezzi necessari per vivere, mentre nel comma 2 dello stesso articolo garantisce non soltanto la soddisfazione dei bisogni alimentari, di pura "sussistenza" materiale, bensì anche il soddisfacimento di ulteriori esigenze relative al tenore di vita dei lavoratori» (Corte cost. 5 febbraio 1986, n. 31). Il rapporto giuridico assistenziale si fonda, dunque, sull'obbligo a garantire mezzi necessari per vivere (minimo esistenziale e alimentare) che richiede «un'indifferenziazione, un'uniformità, una determinazione quantitativa unica, per tutti i cittadini» (Corte cost. 5 febbraio 1986, n. 31). Il problema è, a questo punto, misurare il livello di uniformità o la determinazione quantitativa unica, prendendo contestualmente in considerazione sia gli istituti di assistenza a erogazione periodica (prestazioni assistenziali in forma di indennità o assegni) che gli istituti di assistenza attuati mediante servizi sociali. Il problema è, soprattutto, giuridico. Il derivato economico dipende dall'inquadramento giuridico. Il «come», per intendersi sulle parole, è il «come» giuridico della misurabilità del livello uniforme di quel mix di prestazioni assistenziali-servizi sociali, a cui sarebbe possibile sommare anche quelle previdenziali, che, successivamente, diviene algoritmo economico. Il come giuridico è collegabile alla misurabilità reddituale. Non ci si sono alternative. In altri termini, e trasversalmente, la misurabilità reddituale (*means tested*) è la leva su cui appoggiare, in prima battuta, ogni strumento che garantisca il mix di prestazioni sopra detto – nel senso di verifica necessaria e preliminare della deprivazione materiale effettiva – e, in seconda battuta, l'accesso a forme di assistenza con incentivazione comportamentale (*status positivus*), nei limiti dell'abilità, intesa in senso più ampio per tipo di servizio e prestazione, e in terzo luogo – se vi sono le condizioni –, l'accesso a prestazioni previdenziali. La misurazione reddituale, che richiama il diritto sulle cose di cui abbiamo detto sopra, è una forma di contrasto alla deprivazione materiale perché permette di individuare il soggetto che necessita di mezzi per vivere. Ma ciò non basta. Si deve guardare alla controreazione che deriva dalla combinazione tra istituti assistenziali e istituti non assistenziali e, dunque, allo strumentario previdenziale e giuslavoristico. Da quella misurazione, infatti, si snoda la possibile combinazione tra istituti assistenziali (prestazioni e servizi) e istituti non assistenziali. Il che dovrebbe avvenire fissando nella dignità umana dello *status positivus* (e non più di quello negativo), da una parte, il limite esterno alla legislazione, nazionale ed europea, per il quadro delle competenze Stato-Regioni, con l'intrinseco principio di uniformità per tutti

i cittadini e l'assorbimento nei livelli minimi essenziali di una serie di istituti non solo emergenziali, e, dall'altra, ove necessario per ragioni di saldi-equilibri finanziari pubblici, il piano tecnico-giuridico entro cui muovere il bilanciamento sui diritti sociali a soddisfazione necessaria, tra norme costituzionali di protezione (art. 38 Cost.) e nuove norme costituzionali di sostenibilità economica (artt. 81, 97 Cost.). Il contrasto alla deprivazione materiale avviene, in definitiva, seguendo una visione più contemporanea che è orientata a migliorare l'attuale assetto giuridico-sociale connesso all'art. 38 Cost., mediante plurali, diverse, coordinate controreazioni alla deprivazione materiale.

ABSTRACT

Il presente saggio analizza gli effetti di contrasto alla deprivazione materiale attuato mediante l'assistenza sociale. Il che viene sviluppato fissando nella dignità umana (status positivus), da una parte, il limite esterno alla legislazione, nazionale ed europea, e al complicato quadro delle competenze Stato-Regioni, nonché, dall'altra, per ragioni di saldi-equilibri finanziari pubblici, il piano tecnico-giuridico entro cui muovere il bilanciamento sui diritti sociali a soddisfazione necessaria, tra norme costituzionali di protezione (art. 38 Cost.) e nuove norme costituzionali di sostenibilità economica (artt. 81, 97 Cost.). Viene analizzato il modello di test di proporzionalità, il menzionato piano delle competenze Stato-Regioni, la possibile valorizzazione della persona inabile al lavoro. Si propone, nelle conclusioni, uno schema di combinazione tra istituti assistenziali (prestazioni e servizi), istituti di natura previdenziale, istituti di facilitazione per l'accesso al lavoro.

SOCIAL ASSISTANCE IN ITALY AND THE EUROPEAN FINANCIAL SUSTAINABILITY REGIME

This essay deals with a critical approach to a recent reform concerning financial sustainability of social assistance policies against material deprivation. Namely the analysis focuses the linkages between art. 38 (1) and art. 81 and 97 of the Italian Constitution. At first sight, the analysis deals, on one hand, with the s.c. proportionality test between social rights and financial sustainability and, on the other, with the ruling competencies' frame of State-Regions. In this article the Author argues how such proportionality test can be carried out in our legal system, the limits of such competencies' frame, the extent to which a person can be supported in order to valorize his/her labor power in the market to satisfy his/her most basic needs. In this perspective, the Author explores the Italian system of social security assistance schemes and the related recent case law. The essay concludes that a multi-dimensional approach of a welfare regime may better respond to basic needs of the people and to protection of dignity and freedom.