amministrativ@mente

Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da
Gennaro Terracciano, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile
Marco Cardilli

Coordinamento
L. Ferrara, F. Rota, V. Sarcone

FASCICOLO N. 7-9/2015

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Enrico Carloni, Francesco Castiello, Salvatore Cimini, Caterina Cittadino, Gianfranco D'Alessio, Ruggiero Di Pace, Francesca Gagliarducci, Gianluca Gardini, Stefano Gattamelata, Maurizio Greco, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Francesco Saverio Marini, Gerardo Mastrandrea, Pierluigi Matera, Francesco Merloni, Riccardo Nobile, Luca Palamara, Giuseppe Palma, Germana Panzironi, Simonetta Pasqua, Filippo Patroni Griffi, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Umberto Realfonzo, Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Federico Titomanlio, Alessandro Tomassetti, Antonio Uricchio, Italo Volpe.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Masimo Pellingra, Carlo Rizzo, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

amministrativamente
Rivista di diritto amministrativo

Il finanziamento dei diritti sociali: quali prospettive?

di Andrea Nisticò*

Sommario

1. Introduzione; 2. Il modello di "Stato Sociale" nella Costituzione italiana; 3. La spesa sociale: dalle norme alle prestazioni; 4. Le carenze pubbliche nell' attuazione del dettato costituzionale; 5. Verso un'amministrazione condivisa; 6. Conclusioni.

1. Introduzione

L'art. 3 Cost., comma 2, è il fondamento costituzionale dello "Stato Sociale" italiano[1], per tale motivo l'intervento del soggetto pubblico a favore dei propri cittadini non è una concessione del Leviatano ma è un dovere che scaturisce dal patto sociale che è stato suggellato nella Costituzione del 1948. Al riguardo non appare condivisibile quel filone di pensiero[2] che considera il secondo comma dell'art. 3 Cost. quale norma-

* Il lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della *double blind peer review*.

[1] Sul punto si richiamano gli studi di B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali.Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 125. L'Autore definisce l'art. 3, comma 2, Cost. una sorta di clausola generale dello stato sociale.

[2] Ci si riferisce alla riflessione di A. VIGNUDELLI, *Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 563-564. L'Autore sostiene che *"l'art. 3, comma 2 Cost., non essendo una norma giuridica in senso proprio (precettiva), ha una rilevanza meramente retorica, nel senso che essa è apprezzabile esclusivamente in sede di argomentazione/motivazione (o, più latamente, di interpretazione) di un dato provvedimento normativo, nell'ipotesi in cui, in riferimento ad una legge che istituisca una diseguaglianza non vietata dal comma 1, si possa sostenere che non solo tale differenziazione non sia vietata (argomento giuridico), ma addirittura sia caldeggiata dalla costituzione (argomento retorico)"*. Invero la dottrina su questa posizione non è univoca, in T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 529 è possibile leggere che: *"il principio di eguaglianza sostanziale ha carattere programmatico"* ma al contempo impegna giuridicamente lo Stato *"ad eliminare - mediante la sua azione - le condizioni di privilegio ed assicurare la piena e libera espansione della persona umana"*. In tal senso la giurisprudenza costituzionale. Non è possibile menzionare qui le innumerevoli pronunce della Corte Costituzionale relative all'effettività della richiamata disposizione, ma è utile riportare le parole del Presidente emerito della Consulta Francesco Saja, il quale nella *Relazione sulla Giustizia Costituzionale nel 1988* scrive: *"La Corte peraltro, come si desume da varie sue pronunce, non ha mancato di dare il dovuto rilievo alla disposizione del secondo comma dell'art. 3 Cost., relativa al c.d. principio di eguaglianza sostanziale, per ribadire l'esigenza di interventi pubblici diretti a realizzare un'effettiva giustizia, capace di correggere o compensare le limitazioni, anche di fatto, al pieno sviluppo della personalità di ognuno. In questa prospettiva, assume grande significato l'affermazione secondo cui sul piano costituzionale, oltre che su quello morale, non sono ammissibili esclusioni e limitazioni dirette a relegare in situazioni di isolamento e di assurda discriminazione soggetti [...]particolarmente colpiti nella loro efficienza fisica o mentale[...]"*.

 ISSN 2036-7821

manifesto, come scopo tendenziale dell'azione pubblica senza alcuna cogenza o forza vincolante nei confronti del legislatore. Su questo argomento conforta la posizione della Corte Costituzionale che pone la suddetta disposizione, in una pregnante lettura unitaria, quale "norma parametro" del proprio giudizio di uguaglianza[3]. La stessa Corte ha collocato la norma citata tra quelle intangibili contenente "valori supremi"[4] la cui modifica comporterebbe, quindi, un mutamento dell'ordine democratico.

La rimozione delle diseguaglianze sociali è, quindi, un punto essenziale del nostro ordinamento costituzionale e, come tale, impegna fortemente tanto il potere legislativo quanto l'esecutivo. Al fine di non cadere nella retorica, è importante, fin da subito, evidenziare il carattere concreto dei diritti sociali, fanno parte di questa categoria: l'assistenza sanitaria, la pubblica istruzione, le indennità di disoccupazione, i sussidi ai bisognosi, la previdenza sociale, l'accesso alle risorse culturali ed ambientali. Essi rientrano tra le cosiddette libertà positive, definite come libertà "nello Stato" o, in modo ancora più efficace, come i "diritti che costano"[5] poiché la loro erogazione richiede una consistente spesa pubblica. L'applicazione del principio di solidarietà[6] comporta che il reperimento delle risorse finanziarie avvenga attraverso il prelievo fiscale, la cui imposta deve essere parametrata alla capacità contributiva di ciascuno, con criteri di progressività (art. 53 Cost.).

Il finanziamento rappresenta il punto più critico del sistema sociale. Benché la nostra Costituzione ponga al centro l'eguaglianza formale e sostanziale in senso complessivo, le politiche pubbliche vanno nella direzione opposta. L'Eurostat nell'indagine del 2013[7] ha reso noto che in media i paesi europei investono il 29% del proprio PIL nella spesa sociale. L'Italia spende di più in prestazioni di vecchiaia, mentre è agli ultimi posti per la spesa in tema di sostegno alla disoccupa-

[3] Sulla centralità dell'art. 3 Cost. nella giurisprudenza costituzionale, si richiamano le considerazioni del Presidente emerito della Consulta Valerio Onida, che nella *Relazione sulla Giustizia Costituzionale nel 2004* scrive: *"Il ruolo di preminenza che da sempre assume nei giudizi di tipo incidentale il parametro di cui all'art. 3 della Costituzione è attestato dal numero di questioni sollevate davanti alla Corte che ad esso fanno diretto riferimento (si pensi che nel 2004, su 286 giudizi in via incidentale, ben 241, pari all'84,2 % del totale, annoveravano l'art. 3 tra i parametri invocati dai giudici a quibus)"*. In relazione al contenuto del controllo di uguaglianza cfr. Corte Cost. sent. 28 ottobre 2004, n. 340 - *"Secondo il costante orientamento della Corte, si ha violazione dell'art. 3 della Costituzione quando situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso, mentre non si manifesta tale contrasto quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non sostanzialmente identiche, essendo insindacabile in tali casi la discrezionalità del legislatore*".

[4] Corte Cost. sent. 29 dicembre 1988, n. 1146 - *La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana*. Sempre su tale argomento Corte Cost. sent. 22 gennaio 1996, n. 15, sent. 13 gennaio 2004, n. 24. In tal senso anche la dottrina: C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico,* II, IX ed., Padova, Cedam, 1976, p. 1023 e M. Mazziotti Di Celso, *Lezioni di diritto costituzionale,* II, Milano, Giuffrè,1993, p. 71.

[5] Definizione tratta da L. VENTURA, *L'irriducibile crisi della democrazia repubblicana*, in www.giurecost.it, p. 5.

[6] Sul tema, *ex multis*, F. GALLO, *L'uguaglianza tributaria*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, p. 19 ss.

[7] Fonte Eurostat, *News Release*, 174/2013, 21 Novembre 2013.

zione (23° posto su 28), per malattia ed invalidità (26° posto su 28), per famiglia - infanzia- edilizia sociale - lotta all'esclusione (28° posto su 28). Questi pochi dati offrono al lettore un quadro desolante della protezione sociale nel nostro paese. Un autentico fallimento del policy maker, il quale ha focalizzato nel corso degli anni la propria attenzione esclusivamente sul sistema delle pensioni, trascurando la costruzione di una solida rete di protezione sociale.

Il quadro è ulteriormente aggravato dal fortissimo debito pubblico che pesa su tutte le scelte del decisore pubblico e ne condiziona i risultati [8]. Lo Stato Italiano, nel quadro della sua partecipazione all'Unione Europea, si è impegnato a ridurre progressivamente gli stock di debito pubblico che attualmente si attesta al 135% del PIL e che dovrebbe scendere alla metà.

Il complesso Trattato Europeo sulla "stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria" noto come "Fiscal Compact"[9] prevede per i paesi con un rapporto tra debito e PIL superiore al 60 % l'obbligo di ridurre il rapporto di almeno un ventesimo l'anno, per raggiungere la soglia di sicurezza del 60 per cento. In Italia il debito pubblico ha sforato i 2000 miliardi di euro, intorno al 135% del PIL. Per i paesi che sono appena rientrati sotto la soglia del 3 per cento nel rapporto tra deficit e PIL, come l'Italia, i controlli su questo vincolo inizieranno nel 2016. Il "Fiscal Compact" non impone direttamente alcun taglio alla spesa pubblica ma è innegabile che, a fronte di tassi di crescita minimi del PIL, sarà impossibile trovare risorse da destinare al pagamento del debito senza tagliare la spesa. Ciò spiega perché negli ultimi anni i diversi governi che si sono succeduti hanno costantemente inserito la revisione della spesa pubblica, nota come "spending review", nella propria agenda politica[10]. L'efficientamento della spesa è un'opera meritoria, poiché negli anni vi è stato un affastellamento confuso di voci di bilancio che spesso finiscono per finanziare in modo ampio alcuni settori a scapito di altri; inoltre, neanche si può tacere sull' uso indiscriminato del denaro pubblico al fine di alimentare politiche clientelari che spesso hanno favorito il malaffare a scapito dell'interesse della collettività[11]. Il risvolto di tale operazione è che le risorse che vengono "risparmiate" non sono reinvestite ma imputate al pagamento del debito pubblico al fine di tenere fede agli impegni contratti in sede europea. Negli ultimi rapporti elaborati dal Commissario Straordinario per la Spending Review tra le voci oggetto di tagli troviamo anche le prestazioni sociali, quali pensioni e assistenza sanitaria. Questo è un campanello d'allarme[12] che non deve essere ignorato, infatti, fino a poco tempo fa la materia della

[8] Per gli aspetti storici del debito pubblico italiano S. MANFRELLOTTI, *Debito Pubblico in Italia fra ricostruzione e sviluppo*, Milano, Franco Angeli, 2008.

[9] Sull' argomento F. BRUGNOLI e G. BONVICINI, *Il Fiscal Compact*, Roma, Quaderni IAI, Edizioni Nuova Cultura, 2012, passim.

[10] Sulle *"passate esperienze di Revisione della Spesa in Italia"* si richiama la rassegna documentale presente in www.revisionedellaspesa.gov.it/passato.html

[11] In ordine a questo tema, A. DEL MONTE, *Quanto pesa la corruzione sul debito pubblico*, 2014, in www.lavoce.info/archives/30355/peso-corruzione-debito-pubblico

[12] Sulla riduzione delle prestazioni sociali G. Costa, *Diritti in costruzione. Presupposti per una definizione efficace dei livelli essenziali di assistenza sociale*, Milano, Bruno Mondadori, 2012, passim

spesa sociale (in particolare le prestazioni pensionistiche) era considerata una voce incomprimibile, cioè che non poteva essere modificata con modalità pari alle altre voci di spesa. Non si può, quindi, non rilevare che le pressanti esigenze economiche stiano per travolgere il già debolissimo "Stato Sociale" italiano che appare solo un pallido riflesso di quanto previsto dall' art. 3 Cost[13].
Alla luce di queste brevi considerazioni, si può evidenziare che lo Stato, o meglio, la Pubblica Amministrazione si trova dinanzi ad un bivio: da un lato i diritti sociali da dover garantire e dall'altro la revisione della spesa che comporta una continua diminuzione dei fondi disponibili per fare fronte ai compiti istituzionali.

2. Il modello di "Stato Sociale" nella Costituzione italiana

Il concetto di Stato Sociale è riferibile a una precisa caratteristica dello Stato moderno[14], in particolare al perseguimento dell'eguaglianza sostanziale di tutti i cittadini, attraverso l'eliminazione delle diseguaglianze sociali. Tale definizione è il punto di arrivo di un lungo cammino della storia moderna, che ha progressivamente posto attenzione al ruolo della persona nella società.
Le tappe di questo percorso sono state efficacemente sintetizzate da Thomas Humphrey Marshall[15], sociologo inglese, il quale ha concentrato la propria attenzione sull'affermazione dei diritti negli ultimi tre secoli.
Per Marshall il XVIII secolo si è caratterizzato per l'affermazione dei diritti civili (libertà di pensiero, di parola, di culto, di associazione), il XIX secolo per l'affermazione dei diritti politici (libertà di organizzazione, di voto e suffragio universale), il XX secolo per l'affermazione dei diritti sociali il cui rispetto è considerato indispensabile per la partecipazione politica dei cittadini alla gestione della cosa pubblica. Proprio quest'ultimo aspetto è centrale per comprendere l'evoluzione successiva alla seconda guerra mondiale. Infatti, l'assistenza pubblica viene considerata come un diritto e non come una forma caritatevole. Queste considerazioni furono alla base dello sviluppo delle politiche di welfare state, che attenuarono le contrapposte visioni ideologiche della società e affermarono l'universalismo delle prestazioni sociali. In tale contesto non si deve trascurare che il welfare state nasce in un momento di profonda trasformazione economica a livello mondiale, in quanto la rivoluzione industriale segna il definitivo passaggio da un' economia agraria ad una economia industriale. Tali aspetti trovarono massima espansione nel secondo conflitto mondiale e nel periodo della successiva ricostruzione.
Harold Wilensky[16], sociologo statunitense, ha definito il welfare state come uno stato che garantisce "standard minimi di reddito, alimentazione, salute, abitazione, educazione, assicurati ad ogni cittadino come diritto politico, non come carità". Tuttavia, un

[13] Su questo aspetto I.M. MARINO, *Studi in memoria di Enzo Sciacca*, Vol. II, a cura di Fabrizio Sciacca, Milano, Giuffrè, 2008, p. 510-511.
[14] Per una riflessione sul ruolo "sociale" dello Stato Moderno, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, Giuffrè, 1964, p. 802 ss.
[15] T. HUMPHREY MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, UTET, 1976, passim.
[16] H. WILENSKY, *The Welfare State and Equality: structural and ideological roots of public expenditures*, Berkeley, University of California Press, 1975, passim.

ulteriore elemento che non deve essere trascurato è quello ideologico, infatti il '900 è stato profondamente segnato tanto dagli ideali nazionalistici quanto da quelli del comunismo e del socialismo reale; l'impronta ideologica ha caratterizzato in modo diverso i sistemi di protezione sociale che si sono affermati in Europa, U.S.A. e Gran Bretagna.

La nostra Carta costituzionale è nata come punto d'incontro tra ideologie profondamente diverse, quali quella marxista, quella cattolica e quella liberale[17]; è evidente come il compromesso politico ed ideologico abbia inciso su diverse norme costituzionali.

Tuttavia, i diversi orientamenti presenti nell'Assemblea Costituente sono stati concordi sulla necessità di dare un nuovo modello politico[18] e sociale ad una nazione che usciva profondamente segnata dal conflitto mondiale. L'Italia si pose un obiettivo ambizioso, da un lato ricostruire l'economia del paese e dall'altro ricostruire una coscienza civica attraverso una ritrovata libertà politica. Il fulcro di tale disegno costituzionale è riposto nel valore del Lavoro[19], quale strumento per contribuire al progresso morale e materiale del paese, ma anche quale strumento per liberarsi dal bisogno, elemento essenziale per raggiungere una vera libertà civile.

Il Costituente ha completato il quadro fondamentale del paese con il riconoscimento del principio di solidarietà economica, politica e sociale (art. 2 Cost.) e con l'affermazione del principio di eguaglianza formale e sostanziale[20]. Come detto in premessa, l'art. 3 Cost. è da considerarsi la norma fondante dello Stato sociale in Italia; in particolare il secondo comma del citato articolo, con grande realismo ha impegnato la Repubblica a rimuovere tutti gli ostacoli che impediscono l'effettiva eguaglianza. La norma ha dato luogo a diversi dibattiti in ordine al tipo di Stato tratteggiato nella Costituzione,

---

[17] T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 200 ed anche M. LUCIANI, *L'impianto della Costituzione Italiana*, in www.treccani.it, 2006.

[18] Invero il punto è dibattuto; in dottrina si registrano due posizioni. Da un lato G. DE VERGOTTINI, *L'evoluzione del sistema politico istituzionale,* in *Rassegna parlamentare,* n. 3, 2011, p. 551 ss il quale sostiene una sostanziale continuità nell'evoluzione del sistema politico italiano. Dall'altro U. ALLEGRETTI, *Centocinquant'anni di storia costituzionale italiana,* Relazione al Convegno della Associazione italiana dei costituzionalisti, Torino, ottobre 2011, il quale evidenzia le profonde discontinuità tra il regime fascista e la nuova repubblica.

[19] Una complessiva panoramica dottrinale sul principio lavoristico in S. SPINELLI, *Lavoro*, Vol. I, a cura di P. CENDON, Torino, Utet Giuridica, 2009, p. 3 ss. In giurisprudenza, Corte Cost. sent. 26 maggio 1965, n. 45 - *"il diritto al lavoro, riconosciuto ad ogni cittadino, é da considerare quale fondamentale diritto di libertà della persona umana, che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell'attività lavorativa. A questa situazione giuridica del cittadino - l'unica che trovi nella norma costituzionale in esame il suo inderogabile fondamento - fa riscontro, per quanto riguarda lo Stato, da una parte il divieto di creare o di lasciar sussistere nell'ordinamento norme che pongano o consentano di porre limiti discriminatori a tale libertà ovvero che direttamente o indirettamente la rinneghino, dall'altra l'obbligo - il cui adempimento é ritenuto dalla Costituzione essenziale all'effettiva realizzazione del descritto diritto - di indirizzare l'attività di tutti i pubblici poteri, e dello stesso legislatore, alla creazione di condizioni economiche, sociali e giuridiche che consentano l'impiego di tutti i cittadini idonei al lavoro. Da siffatta interpretazione deriva che l'art. 4 della Costituzione, come non garantisce a ciascun cittadino il diritto al conseguimento di un'occupazione (il che é reso evidente dal ricordato indirizzo politico imposto allo Stato, giustificato dall'esistenza di una situazione economica insufficiente al lavoro per tutti, e perciò da modificare), così non garantisce il diritto alla conservazione del lavoro, che nel primo dovrebbe trovare il suo logico e necessario presupposto".*

[20] Un'interessante disamina degli artt.2 e 3 Cost. in *Commentario alla Costituzione,*Vol. I, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Torino, Utet, 2006, p.38 ss.

in particolare la dottrina oscilla tra la definizione di stato interventista e stato sociale[21]. Al riguardo è condivisibile la posizione di Temistocle Martines[22] che ha evidenziato come le citate definizioni sono "più che altro nominaliste e non interessa accettare l'una anziché l'altra".

Lo stesso Martines ha precisato che è possibile parlare di Stato sociale, il quale "cosi com' è stato configurato dalla nostra Costituzione, è uno Stato che, pur conservando i tradizionali istituti della proprietà privata e della libertà dell' iniziativa economica privata, li considera non più come un "mito" che ha valore intangibile e ritiene necessario intervenire nel settore dei rapporti economici per coordinare l'attività economica ed indirizzarla al raggiungimento di un maggiore benessere comune". Tale riflessione evidenzia come la Costituzione consenta tanto l'intervento pubblico quanto l'attività economica privata. La coesistenza è resa possibile a condizione che il soggetto pubblico e privato perseguano finalità sociali e di benessere collettivo (artt. 41,43,44 Cost.).

Questi riferimenti sono essenziali per comprendere che il modello delineato dal Costituente è improntato alla più ampia libertà della persona umana e alla sua tutela senza che ciò si trasformi in un opprimente statalismo o in un socialismo reale foriero di scelte dirigistiche.

Il referente di tali norme costituzionali è proprio l'individuo[23]; infatti, l'art. 2 Cost. nel garantire i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali, afferma la piena centralità dell'uomo e della sua dignità. Questo aspetto è posto in rilievo dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale[24], la quale pone costantemente grande attenzione al concetto di dignità della persona umana e del suo rispetto. E' utile ricordare come tali valori siano stati difesi, in un'epoca diversa da quella attuale, anche dalla politica; l'On. Aldo Moro[25] affermava che "l'essenza della democrazia è nel riconoscimento della dignità della persona, dei suoi diritti nell'ambito della società, delle responsabilità che una tale cosciente partecipazione all'esercizio del potere comporta. La libertà non è un arbitrio, non è sopraffazione, non è finzione di mistiche popolari ingannatrici, è invece sostanza di vita morale, peso di coscienti e lucide decisioni, di contributi da dare, di controlli da stabilire in vista del bene comune".

3. La spesa sociale: dalle norme alle prestazioni

Quanto sin qui esposto rappresenta il patrimonio di idee e valori che sono alla base dell'intervento pubblico nella società italiana. E' necessario, quindi, proseguire tale

[21] In realtà non pare sussistere una contrapposizione poiché lo stato sociale è uno stato interventista. Al riguardo F. VILLA, *Dimensioni del Servizio Sociale*, Milano, Vita e Pensiero, 2000, p. 130.

[22] T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 199.

[23] Per un'analisi del principio personalista, F. DAL CANTO, *Manuale di Diritto Costituzionale*, a cura di R. ROMBOLI, Torino, Giappichelli, 2011, p. 129 e ss.

[24] Sull' impiego del concetto di dignità nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, M. BELLOCCI e P. PASSAGLIA, *La dignità dell'uomo quale principio costituzionale*, quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese, 1 ottobre 2007, p. 5 ss.

[25] A. MORO, *Orientamenti* in *Scritti e Discorsi*, Vol. I, a cura di G. ROSSINI, Roma, Cinque Lune, 1982-1990, p. 101.

analisi esaminando in concreto lo stato sociale. Quest'ultimo racchiude in sé principalmente sei linee d'intervento sociale: assistenza sanitaria, pubblica istruzione, abitazioni popolari, sostegno alla disoccupazione, sistema pensionistico, politiche della famiglia - assistenza ad anziani e disabili - assistenza sociale. E' opportuno soffermasi brevemente su ciascuno di questi al fine di comprendere meglio l'ampiezza e i confini dell'intervento dello Stato.

Il primo capitolo di spesa sociale è rappresentato dall'assistenza sanitaria[26], la Ragioneria Generale dello Stato[27] ha quantificato la spesa sanitaria per l'anno 2012 in 112 miliardi di euro, pari al 7,1% del PIL con un valore medio pro capite per abitante di 1.842 euro. Il sistema sanitario nazionale è stato istituito con la legge 23 dicembre 1978 n.833 ed è nato sotto la forte influenza del sistema sanitario inglese dell'epoca. L'idea di fondo che doveva avere la sanità nel nostro paese era quella di un sistema pubblico ed universale che garantiva assistenza sanitaria a tutti, senza alcun legame con il reddito. Nel volgere di pochi anni[28], a causa di una gestione poco oculata, il sistema sanitario ha perso le sue caratteristiche iniziali ed è stato necessario introdurre un ticket a carico dell'utenza al fine di integrare le risorse finanziarie reperite tramite la fiscalità generale. La tutela della salute ricade, ex art. 117 Cost., nelle materie di legislazione concorrente fra Stato e Regioni[29] per cui le prestazioni sono erogate dalle Aziende Sanitarie Locali, mentre la pianificazione a livello generale è affidata al Ministero della Salute.

L'attuale assetto organizzativo e finanziario della sanità pubblica non consente di poter parlare di un sistema di tipo universalistico puro[30], infatti l'ampia compartecipazione alla spesa sanitaria da parte dell'utenza ha svilito il principio di parità di accesso a tutti e di gratuità. Le cure sono, quindi, diventate a pagamento per la stragrande maggioranza dei cittadini e, come dimostrato da alcune inchieste giornalistiche[31], in molte regioni è più economico accedere alle cure private che a quelle pubbliche. A ciò si aggiunga che le liste di attesa hanno raggiunto un livello intollerabile per un paese industrializzato come l'Italia. La frammentazione del SSN su base regionale ha dato vita a sistemi sanitari che presentano significative differenze qualitative che spingono molte persone a fenomeni di "emigrazione sanitaria" per ottenere cure di livello adeguato.

Il secondo pilastro dello stato sociale italiano è rappresentato dall'istruzione[32]. Nel no-

[26] Sul diritto all'assistenza sanitaria A. CROSETTI, *Salute e sanità*, a cura di R. FERRARA, Milano, Giuffrè, 2010, p. 187 ss. In giurisprudenza Corte Cost. sent. 10 novembre 1982, n. 175; sent. 15 maggio 1987, n. 173; sent. 30 luglio 1997, n. 293

[27] Fonte Ragioneria Generale dello Stato, *Le Tendenze di medio - lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario - Aggiornamento 2013*, Rapporto n. 14, Maggio 2013.

[28] Per una ricostruzione storica del sistema sanitario Italiano S. LUZZI, *Salute e Sanità nell'Italia repubblicana*, Roma, Donzelli Editore, 2004.

[29] Sul complesso rapporto Stato e Regioni in tema di tutela della salute D. Morana, *Verso il decentramento delle politiche di welfare*, a cura di L. VIOLINI, Milano, Giuffrè, 2011, p. 125 ss.

[30] Al riguardo A. GUALDANI, *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 1 ss.

[31] A. DE MATTEIS, *Eseguite a pagamento le analisi costano meno*, Gazzetta del Mezzogiorno, 11 novembre 2011 ed anche M. PIRRO, *Quando il ticket non conviene*, Panorama, 6 marzo 2013.

[32] Sull'oggetto del diritto all'istruzione E. SPAGNA MUSSO, *Scritti di Diritto Costituzionale*, Vol. I, Milano, Giuffrè, 2008, p. 511 ss. In giurisprudenza Corte Cost. sent. 1 febbraio

stro paese l'accesso all'istruzione è obbligatorio e gratuito dai 6 ai 16 anni; per la scuola primaria sono previsti contributi per i libri scolastici, mentre per i successivi gradi di istruzione, compreso le università pubbliche, la contribuzione è subordinata al possesso del requisito reddituale.

La terza linea d'intervento sociale è rappresentata dalle abitazioni popolari[33]. Questa misura trova la sua origine nella legge Luzzati del 1903 che già prevedeva la costituzione degli istituti di case popolari al fine di soddisfare l'esigenza abitativa di popolazione a basso reddito. In età repubblicana gli interventi normativi più significativi sono rappresentati dalla legge 167/1962, che ha incentivato la costruzione di alloggi popolari da parte degli enti pubblici, e dalla legge sull'Equo Canone del 1978 che introdusse un limite massimo ai canoni d'affitto ed alla durata dei contratti medesimi.

E' opportuno segnalare che l'accesso agli alloggi popolari è condizionato dal reddito e su questo viene calcolato il canone di affitto dell'immobile.

Il quarto intervento sociale, il sostegno alla disoccupazione, è uno degli argomenti di più stretta attualità. La principale misura predisposta per contrastare la disoccupazione è rappresentata dalle prestazioni a sostegno del reddito, denominate in modo diverso (NASPI, ASPI, mini ASPI, Cassa Integrazione, Mobilità in deroga etc...) ma aventi contenuto esclusivamente monetario.

Il limite del sistema di protezione dei lavoratori[34] è rappresentato dall'assenza di una rete sociale in grado di garantire una formazione dei lavoratori al fine di potersi ricollocare sul mercato.

Ciò provoca che, terminata la percezione delle relative indennità, i lavoratori si trovino nell'assoluta impossibilità di ottenere un impiego alternativo. Inoltre, l'assenza di un programma universale di protezione contro la disoccupazione determina una forte diseguaglianza tra le diverse condizioni occupazionali; l'attuale sistema di tutela è strutturato a protezione dei lavoratori dipendenti con contratti tipici senza alcuna forma di tutela per i piccoli imprenditori, gli artigiani, i lavoratori autonomi e i lavoratori atipici.

Il quinto punto è rappresentato dalla spesa pensionistica. Si deve, preliminarmente, precisare che l'Italia spende la maggior parte della propria spesa sociale in prestazioni previdenziali a causa di ripetuti interventi normativi del passato che hanno provocato fortissimi esborsi non bilanciati dai relativi contributi[35] (es. ampio accesso a pensioni di anzianità, situazioni di privilegio per i dipendenti pubblici, baby pensioni). La materia è stata oggetto di numerosi interventi di

1967, n. 7, e sul rapporto tra Stato e Regioni Corte Cost. sent. 7 luglio 2005 n. 279.

[33] La realizzazione delle abitazioni popolari è legata all'effettività del "diritto alla casa". Per una disamina di quest'ultimo U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, Milano, Giuffrè, 1980, passim, ed anche C. MAZZÙ, *Il diritto civile all'alba del terzo millennio*, Vol. II, Torino, Giappichelli, 2011, p. 22 ss.

[34] Sul punto S. RENGA, *Mercato del lavoro e diritto*, Milano, Franco Angeli, 1996, p. 256 ss. Per un aggiornamento del quadro normativo F. LISO, *La riforma del mercato del lavoro*, Vol. IV, a cura di L. FIORILLO e A. PERULLI, Torino, Giappichelli, 2014, p. 287 ss.

[35] Un'analisi degli squilibri economici del sistema pensionistico italiano in A. FOSSATI e R. LEVAGGI, *Economia Pubblica*, a cura di A. Fossati, Milano, Franco Angeli, 2007, p. 330 ss.

riforma[36] che hanno portato negli ultimi anni a una profonda trasformazione delle modalità per maturare il diritto alla pensione. In particolare, si è registrato un notevole allungamento dell'età pensionabile e il passaggio dal sistema retributivo - che prevedeva il calcolo della pensione in base all'ultimo stipendio percepito - a un sistema contributivo - che prevede il calcolo della pensione in ragione dei contributi versati durante la carriera lavorativa. Tutte le riforme sono state animate dalla ricerca di un equilibrio economico e di sostenibilità per non meno di cinquant'anni.

Tale impostazione, squisitamente finanziaria, non coincide con la struttura del mercato del lavoro attuale, fortemente caratterizzato dalla precarietà, dalla discontinuità contributiva e da bassi livelli salariali. Le attuali stime prevedono che la futura pensione si aggirerà sul valore del 45% dell'ultimo stipendio percepito. Lo Stato, al fine di bilanciare la riduzione dei propri assegni di pensione, ha fortemente incentivato l'adesione a fondi pensionistici integrativi basati su meccanismi di investimento finanziario e quindi legati alle alee del mercato.

L'ultima linea d'intervento sociale è quella relativa alle politiche della famiglia, all' assistenza agli anziani e disabili, all'assistenza sociale. In questa materia il nostro paese sconta un gap enorme rispetto agli altri partner europei, infatti le prestazioni a tutela di queste fasce della popolazione si riducono alla percezione di bonus fiscali o di vantaggi connessi allo status di lavoratore[37] (es. congedo di maternità/paternità); tra le diverse dazioni dello Stato si devono ricordare: gli assegni familiari che vengono erogati in base alla consistenza del nucleo familiare, del redito e dell' eventuale presenza di portatori di handicap, le pensioni di invalidità, le indennità di accompagnamento e di frequenza.

Un ruolo di assistenza è riconosciuto anche agli Assegni Sociali, destinati a coloro che hanno superato i sessantacinque anni, abbiano un reddito basso ed una contribuzione previdenziale insufficiente per raggiungere la pensione di vecchiaia minima.

L'assistenza sociale, compresa quella per gli anziani ed i disabili, è erogata dalle aziende sanitarie locali ed in parte dai comuni.

Tale frammentazione[38] rende profondamente disomogeneo il livello assistenziale erogato, con molte sacche di inefficienza e scarsi controlli in ordine alla garanzia dei livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS).

Molte Regioni, negli ultimi anni, hanno profondamente rivisto la spesa in materia sociale[39] costringendo le famiglie con disabili ed anziani non autosufficienti a ricorrere a forme private di assistenza. L'opera di

[36] Per una compiuta panoramica sul sistema pensionistico italiano V. VALENTI, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale. Modello costituzionale e decisioni politiche,*Torino, Giappichelli, 2013, p. 268 ss.

[37] Sulle criticità del sistema italiano si richiama l'attenzione sugli studi di G. BUSILACCHI, *Welfare e diritto al reddito*, Milano, Franco Angeli, 2013, p. 129 ss. ed anche D. GAMBARDELLA - E. MORLICCHIO - M. ACCORINTI, *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, a cura di A cura di Y. KAZEPOV e E. BARBERIS, Roma, Carocci Editore, 2013, p. 25 ss.

[38] Al riguardo E. VIVALDI, *Diritti e Autonomie Territoriali*, a cura di A. MORELLI e L. TRUCCO, Torino, Giappichelli, 2014, p. 280 ss.

[39] Sul punto M. ARLOTTI, *Tagli al welfare*: *andamenti e caratteristiche della spesa sociale regionale, in La Rivista delle politiche* sociali, n. 3/2012, p. 301 ss.

coordinamento centrale, che dovrebbe essere svolta dallo Stato, si riduce, il più delle volte, alla verifica del rispetto dei parametri economici dei diversi sistemi e non già alla puntuale verifica dei servizi erogati, benché la legge elenchi in modo puntuale le misure sociali che dovrebbero essere garantite (art.22 Legge 328/00). Tale impostazione trae spunto anche dal Rapporto della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale del 1997, elaborato dalla c.d. Commissione Onofri. Il Rapporto[40] prescrive l'adozione del concetto di "universalismo selettivo", che prevede un'offerta di prestazioni e servizi universali nella titolarità del diritto, ma selettiva nel condizionare l'accesso previa verifica della situazione economica dei beneficiari.

4. Le carenze pubbliche nell' attuazione del dettato costituzionale

Questo breve excursus delle prestazioni sociali erogate nel nostro paese dimostra come la declinazione pratica delle disposizioni costituzionali sia ben lontana dallo spirito delle norme stesse e come le pressanti ragioni di finanza pubblica abbiano svuotato il nostro welfare.

Anche la generalizzazione del principio di compartecipazione alla spesa sanitaria e assistenziale appare discutibile[41]. Innanzitutto, perché la prima contribuzione avviene attraverso il pagamento dei tributi, la c.d. fiscalità generale, la quale deve servire ad alimentare i servizi in modo economico e a garantirne l'erogazione. In ragione di ciò non appare equo chiedere ai cittadini di pagare il servizio nuovamente attraverso l'imposizione di un ticket il quale è addirittura più caro rispetto al costo del medesimo servizio erogato dal privato. E anche le esenzioni dai ticket, per reddito o patologia, sono drasticamente ridotte a un'esigua platea di beneficiari. Il carico fiscale e il costo dei servizi finiscono per gravare esclusivamente sulle famiglie, le quali vedono ridursi il reddito netto disponibile, dovendo ripagare ciò che è già finanziato attraverso i tributi. A ciò si aggiunga l'assenza di una rete di protezione sociale reale e omogenea su tutto il territorio nazionale, le cui conseguenze ricadono esclusivamente sui soggetti svantaggiati, maggiormente esposti al rischio di emarginazione ed esclusione sociale.

Gli ultimi dati diffusi dall'Istat[42], in tema di povertà in Italia, hanno messo in luce che nel 2014 il 10,3% delle famiglie era in condizione di povertà relativa (per un totale di 2 milioni 654 mila) e il 5,7% lo era in termini assoluti (1 milione 470 mila).

Le persone in povertà relativa erano il 12,9% della popolazione (7 milioni 815 mila persone), quelle in povertà assoluta il 6,8% (4 milioni 102 mila). L'analisi statistica, anche per quest'anno, non evidenzia un significativo decremento dell'incidenza della

[40] Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, *Relazione Finale del 28 febbraio 1997*. Per un'analisi storica dei suoi effetti L. GUERZONI, *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri*, Bologna, Il Mulino, 2008.

[41] Sul punto si richiamano le considerazioni di D. MORANA, *La Salute come Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 72 ss. ed anche G. COSTA e C. CISLAGHI, *L'equità nella Salute in Italia*, a cura di G. COSTA - M. BASSI - G. GENSINI - M. MARRA - A. NICELLI -N. ZENGARINI, Milano, Franco Angeli, 2014, p. 170 ss. Su una diversa posizione Corte Cost. sent. 9 giugno 2008, n. 203; sent. 4 luglio 2012, n.187.

[42] Fonte Istat, *Report Statistiche*, 15 Luglio 2015.

povertà. Le serie storiche mettono in luce che nel nostro paese, nel volgere di pochi anni, è significativamente aumentata quella porzione della popolazione che vive in condizioni di quasi indigenza senza che vi sia una linea di politica sociale realmente orientata ad attrarre queste persone in una dinamica di recupero sociale virtuoso, che si emancipi dall'idea di sussidio quale "carità sociale".

Le considerazioni, sin qui svolte, impongono la ricerca di un nuovo modello d' intervento sociale, il quale deve essere immediatamente operativo e sostenibile anche dal punto di vista della tenuta economica. Ritornando alla premessa, è opportuno riscoprire il contenuto dell'art. 3 comma 2 Cost., la rimozione degli ostacoli materiali non può essere ridotta ad un' enunciazione di principio ma deve essere considerata un impegno cogente per il legislatore nazionale e regionale.

La crisi finanziaria e quella economica iniziate nel 2008 hanno accentuato le conseguenze negative della globalizzazione con un aumento esponenziale della disoccupazione e dei livelli di povertà. Questi fattori sono alla base di una nuova e crescente domanda di sicurezza sociale che riguarda, in particolare, i paesi più industrializzati[43].

I diritti sociali, ben codificati dalla Costituzione, tardano a trovare una nuova attuazione a causa delle politiche di austerity che esigono profondi tagli alla spesa pubblica, pena l'apertura di procedure d' infrazione da parte dell'Unione Europea.

L'agenda politica ha, da più tempo, posto la spending review, quale rimedio efficace per rendere efficiente la spesa e ricavare nuove risorse. In realtà, la revisione della spesa è stata realizzata, sino ad oggi, in modo ondivago senza una visione strategica coerente nel tempo. Il rischio che emerge è che questa politica di bilancio non sia una misura strutturale né la panacea ad ogni problema di finanza pubblica.

La revisione, nella prospettiva di lungo periodo, non appare in grado di fornire risorse tali da poter finanziare un modello di protezione sociale con una forte impronta d'intervento pubblico.

Per comprendere la situazione attuale è utile volgere lo sguardo al passato.

Il sistema italiano ha un rapporto peculiare con il modello amministrativo, poiché nel nostro paese vi è stata e vi è una forte centralità del corpo burocratico nell'attuazione delle decisioni politiche[44]. Non solo, lo Stato ha acquisito, in passato, un ruolo centrale nell'economia del paese fino a diventare il perno del sistema economico[45].

[43] L' ILO in occasione della presentazione del rapporto "*World Social Protection Report 2014-15: Building economic recovery, inclusive development and social justice*" ha messo in evidenza che "*oltre il 70 per cento della popolazione mondiale non riceve un' adeguata protezione sociale*". Inoltre, nel documento si evidenzia che "*gli ultimi dati mostrano che diversi paesi ad alto reddito stanno tagliando i propri sistemi di sicurezza sociale. Nell'Unione Europea, i tagli alla protezione sociale hanno già contribuito a fare aumentare la povertà che colpisce ormai 123 milioni di persone, ovvero il 24 per cento della popolazione, e tra esse molti bambini, donne, anziani e disabili*."

[44] Sul rapporto tra politica e burocrazia si segnalano le riflessioni di F. Pica, *Economia Pubblica*, Torino, UTET, 1998, p. 355 ss. ed anche A. HINNA e D. SCAROZZA, *Dalla riforma del pubblico impiego alla riforma della pubblica amministrazione*, a cura di L. HINNA e M. MARCANTONI, Milano, Franco Angeli, 2011, p. 27.

[45] Su questo tema V. ZAMAGNI, *Lo Stato italiano e l'economia - storia dell'intervento pubblico dall'unificazione ai giorni nostri*, Firenze, Le Monnier, 1981.

La capillare presenza dell'autorità pubblica nel sistema produttivo e finanziario è stata rapidamente trasformata in una fonte di clientele politiche, le quali hanno prodotto una mole enorme di debito pubblico, frutto di una gestione diseconomica delle aziende[46].
Di fatto, queste politiche, elevate a sistema, hanno supplito alla mancanza di un modello di protezione sociale.
Nel momento in cui è iniziata una progressiva stagione di privatizzazione sostanziale e un maggior rigore contabilistico, il paese si è scoperto fragile dinanzi al disagio sociale ed alla povertà diffusa. La tenuta del paese è stata garantita dalla famiglia, unica cellula sociale che è riuscita a proteggere i sui membri, grazie anche al risparmio che la stessa è riuscita a realizzare in precedenza.

5. Verso un'amministrazione condivisa

Tutti gli elementi delineati pongono l'urgenza di cercare una via d'uscita, di realizzare una vera rete protettiva al servizio dei cittadini. Questo compito si presenta difficile, poiché, non potendo contare su risorse economiche significative, è necessario ripensare l'intero sistema di relazioni sociali.
La sfida è ardua ma non impossibile se lo Stato s'impegna in modo forte per riformare se stesso.
Si ritiene che l'elaborazione di un nuovo modello non possa prescindere da un sistema decisionale trasparente che tratti i problemi con un metodo preciso.

Inoltre, in ragione della peculiare posizione rivestita dalla PA, si considera essenziale pervenire ad un modello organizzativo orientato alla governance[47], la quale metta al centro delle relazioni il cittadino non come sottoposto ma quale attore comprimario delle politiche pubbliche.
Queste rappresentano le premesse per consentire di elaborare una visione di protezione sociale a tutto tondo, la quale promuova la solidarietà e la cooperazione senza dimenticare le problematiche di finanza pubblica e le esigenze del mercato.
Lo scopo è d'innescare un welfare mix[48] che consenta di abbinare l'azione pubblica alla

[46] Sul tema della presenza pubblica in economia e sul risanamento economico P. BIANCHI, *La rincorsa frenata. L'industria italiana dall'unità nazionale all'unificazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2002, passim

[47] Sul tema della governance, *ex multis*, J. KOOIMAN, *Social-Political Governance: overview, reflections and design*, Public Management Review, vol. 1, n. 1, 1999.

[48] Un valido esempio di welfare mix è rappresentato dal caso studiato dai proff. Daniele Donati e Andrea Paci in *Sussidiarietà e concorrenza. Una nuova prospettiva per la gestione dei beni comuni, Bologna, Società Editrice il Mulino, 2010;* l'esperienza documentata è stata tratta dall'archivio dell'associazione Labsus, Laboratorio per la Sussidiarietà che si avvale dell'Osservatorio sulla sussidiarietà dei media realizzato dall'Università di Bologna.
La Regione Liguria, con la legge regionale 6 del 9 aprile 2009, ha istituito alcuni servizi educativi per la prima infanzia ispirati dal principio di sussidiarietà. La legge contempla tre figure: mamme accoglienti, educatrici domiciliari, educatrici familiari. Le mamme accoglienti costituiscono piccoli nidi familiari che possono ospitare fino a un massimo di quattro bambini di età non superiore ai tre. Il servizio ha validità triennale e può essere rinnovato per un ulteriore triennio. L'educatrice domiciliare è una figura professionale che svolge il servizio presso il proprio domicilio o in ambienti domestici, prendendosi cura di non più di quattro bambini fino a tre anni d'età. L'educatrice familiare, invece, presta servizio presso l'abitazione di una delle famiglie dei bambini accuditi, sempre con il limite di quattro bambini d'età compresa tra i tre e i trentasei mesi.
Lo scopo dell'iniziativa è di snellire le liste d'attesa per l'accesso agli asili nido, incidere positivamente sulle condizioni economiche dei soggetti coinvolti attraverso la creazione di nuovi posti di lavoro e garantendo dei risparmi alle famiglie beneficiarie dell'iniziativa.

responsabilità privata e quindi garantire più servizi. Tuttavia, il concetto di welfare society è utile per comprendere che il rispetto della dignità umana comporta per ciascun cittadino l'assunzione del dovere di cooperare per il benessere collettivo. Proprio in quest'aspetto s'intravede la connessione tra welfare e sistema amministrativo; solo uno Stato "amico" potrà chiedere ai propri consociati un contributo di solidarietà per la comunità intera.

L'idea di governance deve essere, quindi, declinata al plurale; è utile parlare di modelli e non solo di modello di governance per cogliere la complessità della società moderna attraversata da relazioni e conflitti non riconducibili a una singola sfera d'influenza.

E' opportuno precisare che l'adozione di una prospettiva che presupponga la collaborazione del cittadino non è semplice da ottenere, ma appare la strada più opportuna per rafforzare un welfare inclusivo che sia in grado di garantire delle prestazioni di buona qualità. Tuttavia, la presenza del privato non elimina il ruolo dello Stato sul quale graverà comunque l'obbligo di programmare e di adoperarsi affinché la collaborazione pubblico-privato sia foriera di maggiore tutela e non diventi una mera privatizzazione dei servizi.

6. Conclusioni

E' possibile concludere che l'idea di protezione sociale deve superare il concetto di prestazione per giungere alla stipula di un rapporto collaborativo in cui il soggetto assistito è chiamato a diventare cittadino attivo che riceve dalla comunità ma è anche chiamato a dare.

Fino ad ora, la cultura italiana è stata spesso contraddistinta da una pretesa indiscriminata di intervento dello Stato, senza che da parte dei beneficiari seguisse una qualche

---

La Giunta regionale della Liguria nel 2009 ha emanato "le linee guida sugli standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi socio-educativi per la prima infanzia", queste definiscono il profilo che caratterizza ciascuna tipologia di servizio, prescrivendo standard uniformi per tutto il territorio regionale.

La peculiarità dei servizi domiciliari è che essi offrono un aiuto nuovo ed accogliente in ambienti domestici adeguati ed attrezzati per il gioco e la vita di relazione dei bambini.

In questa organizzazione, le mamme accoglienti sono chiamate a prendersi cura dei bambini che altre famiglie decidono di affidare loro, per un tempo commisurato alle necessità educative ed assistenziali delle famiglie stesse. Per ogni bambino accolto, la mamma percepirà un contributo spese, determinato in rapporto alle rette dei nidi d'infanzia. L'educatore familiare, invece, è una figura professionale che offre un servizio presso il proprio domicilio o in altri luoghi idonei. Per svolgere questa professione è necessario possedere un titolo di studio dell'area pedagogica - educativa e aver svolto un tirocinio di almeno cento ore nei servizi pubblici o convenzionati per la prima infanzia.

Le famiglie stipulano un regolare contratto di lavoro con l'educatore il quale non può accogliere più di quattro bambini d'età compresa tra i tre e i trentasei mesi. Questi deve possedere i medesimi requisiti dell'educatore domiciliare; la differenza tra i due profili risiede nel fatto che il primo offre un servizio che deve essere svolto presso un ambiente domestico di una delle famiglie che usufruiscono del servizio. Tutte e tre le figure sono obbligate a condividere con le famiglie un progetto educativo, soggetto all'approvazione del coordinatore pedagogico del distretto socio sanitario. L'Asl e l'ambito territoriale sociale devono verificare le condizioni igienico-ambientali degli spazi utilizzati. Tutte e tre le figure devono partecipare a corsi di aggiornamento, di almeno 20 ore settimanali, per operatori dei servizi della prima infanzia.

Sempre sul welfare mix è opportuno segnalare l'adozione da parte di 35 Comuni italiani del *Regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*. La diffusione di tale atto regolamentare è stata promossa e sostenuta dal Laboratorio per la Sussidiarietà "Labsus" con lo scopo di stimolare la partecipazione regolata dei cittadini nella cura dei beni comuni mediante la stipula di patti di collaborazione nonché per promuovere l'innovazione sociale, i servizi collaborativi, la creatività urbana, l'innovazione digitale.

forma di partecipazione alla "cosa pubblica". Si pensi, ad esempio, alle indennità di disoccupazione, le quali oggi rappresentano un reddito che viene erogato a fondo perduto senza alcuna condizione per chi lo percepisce.
Quanto sarebbe utile coinvolgere i "disoccupati assistiti" in un percorso di collaborazione con la P.A., affinché la percezione dell'indennità venga in qualche modo restituita alla comunità sotto forma di servizio nelle stesse mansioni che svolgeva da lavoratore[49]; basterebbero poche ore al giorno anche per evitare l'esclusione sociale a cui spesso vanno incontro queste persone. Inoltre, il periodo di disoccupazione deve essere impiegato per migliorare le proprie conoscenze per avere più opportunità per un nuovo inserimento lavorativo.
La sfida con la quale l'Italia è chiamata a misurarsi è questa: da un lato la creazione di un nuovo modello di protezione sociale, dall'altro le poche risorse economiche a disposizione che devono essere ben utilizzate. L'opportunità da cogliere è quella di stimolare la costruzione di un secondo pilastro di welfare che si aggiunga a quello pubblico. La presenza di una forte solidarietà sociale non potrà consentire all'autorità statale di esimersi dalla realizzazione delle misure sociali.
Tutte le considerazioni elaborate consentono di poter affermare che la nuova primavera dei diritti sociali in Italia passa non solo attraverso l'analisi della spesa pubblica ma anche per l'affermazione di un nuovo modello organizzativo della PA e un'idea di governance collaborativa; questa è la strategia che consentirà la proficua relazione tra Stato e Mercato, tra numeri e persone.

[49] Al riguardo decreto-legge n. 90 del 2014 prevede una misura sperimentale "*dedicata ai cittadini che beneficiano di strumenti di sostegno al reddito e che vogliano impegnarsi in un' attività volontaria nell'ambito di progetti realizzati congiuntamente da organizzazioni del terzo settore e da comuni o enti locali*."