

**Parte I**

**I servizi sociali visti dall'ottica  
dei soggetti istituzionali erogatori**



# Capitolo I

## Evoluzione storica del diritto alle prestazioni assistenziali

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Lo Stato sociale in Italia. – 2.1. Le diverse declinazioni dello Stato sociale. – 2.2. Il modello di Stato sociale accolto nell'ordinamento italiano. – 3. I diritti sociali nella Costituzione. – 4. Il diritto all'assistenza sociale. – 5. Il rapporto tra assistenza e previdenza: un controverso e inscindibile binomio. – 6. Assistenza e sanità: l'integrazione sociosanitaria. – 7. La qualificazione della posizione soggettiva del destinatario delle prestazioni assistenziali. – 8. Il diritto all'assistenza come diritto di "cittadinanza sociale". – 8.1. Premessa. – 8.2. La duplice accezione della nozione di cittadinanza. – 8.3. Nella disciplina nazionale e regionale. – 8.4. Considerazioni conclusive.

### 1. Premessa

È opinione largamente condivisa che sin dalla formazione del Regno d'Italia l'assistenza sociale non rientrasse tra i compiti propri dei pubblici poteri, ma fosse piuttosto una prerogativa delle espressioni di carità provenienti dal mondo privato e soprattutto religioso. Se da un lato, infatti, va dato atto che, nel passato, la Chiesa cattolica abbia svolto un ruolo rilevante nel settore che ci occupa, nondimeno non si può che constatare come lo Stato italiano non abbia affatto tralasciato di occuparsi delle persone in difficoltà. Ne sono un esempio la legislazione sulle Opere Pie, legge 30 agosto 1862, n. 753<sup>1</sup>, sulle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, legge 17 luglio 1890, n. 6972 (c.d. legge Crispi) e sugli obblighi imposti

---

<sup>1</sup> Nella legge n. 753/1862 possono individuarsi *in nuce* i prodromi dell'affidamento agli enti locali del dominio in campo assistenziale, avendo la legge assegnato la tutela degli istituti alle deputazioni provinciali. La circolare del Ministro Peruzzi esplicativa della legge medesima si rinviene in S. D'AMELIO, *La beneficenza*, Roma, 1928, 132 ss.

ai Comuni in materia di assistenza (art. 116, n. 5, legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. A)<sup>2</sup>.

Con riguardo alla legge sulle Opere Pie si rammenta che essa, consacrando il principio di indipendenza degli istituti di beneficenza, riconobbe a questi ultimi ampia libertà di agire, svincolandoli dai poteri di indirizzo e di controllo del Governo. Lo Stato si riservava, in sostanza, il compito di mantenere tali Opere nella condizione in cui esse si trovavano al momento della loro costituzione, nei limiti della legge e dell'osservanza dei propri statuti e regolamenti<sup>3</sup>. La citata legge istituì, altresì, presso ogni comune, una Congregazione di Carità, gestita da membri eletti dal Consiglio comunale, con il compito di amministrare *“tutti i beni destinati genericamente a pro dei poveri in forza di legge, o quando nell'atto di fondazione non venga determinata l'amministrazione Opera pia o Pubblico Stabilimento in cui favore sia disposto, o quando la persona incaricata non possa determinare o non voglia accettare l'incarico”* (art. 29).

Il vero mutamento della concezione dell'assistenza ai bisognosi si realizzò, tuttavia, negli anni successivi, con l'emanazione della legge n. 6972/1890, la quale, pubblicizzando le preesistenti organizzazioni fondate su patrimoni privati destinati a scopi caritativi (le Opere Pie)<sup>4</sup>, procedette, da un lato, alla laicizzazione degli istituti assistenziali, sottraendoli alla signoria della Chiesa (tanto che la dottrina ecclesiasticistica l'ha ricondotta nell'alveo della legislazione eversiva<sup>5</sup>), dall'altro alla “pubblicizzazione” degli stessi, sottoponendoli (accanto a quella di diritto privato) alla disciplina di diritto amministrativo. Venne, così, in evidenza, in modo più pregnante, la presenza dello Stato attraverso poteri di indirizzo e di controllo. Parallelamente alla trasformazione pubblica delle Opere Pie la legge Crispi introdusse l'istituto del domicilio di soccorso, in base al quale le spese per gli interventi di carattere sociale e sanitario in favore dei soggetti in stato di bisogno vennero assunte dai comuni di residenza del destinatario delle misure.

Negli anni seguenti si assistette al mutamento della concezione del

---

<sup>2</sup> E. FERRARI, *I servizi sociali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, in S. Cassese (a cura di), *Diritto amministrativo speciale*, I, Milano, 2000, 599.

<sup>3</sup> In tal senso A. SANTUARI, *Ma le Opere pie sono proprio da demonizzare?*, in *Pers. e danno*, 2/2011.

<sup>4</sup> E. CODINI, *Evoluzione storica della disciplina*, in E. CODINI-A. FOSSATI-S.A. FREGO LUPPI, *Manuale di diritto dei servizi sociali*, Torino, 2017, 7.

<sup>5</sup> L. SPINELLI, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, 1976, 242.

ruolo dello Stato. Quest'ultimo, infatti, da soggetto deputato al mantenimento dell'ordine pubblico e alla difesa nazionale, dove l'ingerenza nei rapporti economico sociali era ridotta al minimo (*laissez faire*)<sup>6</sup>, divenne soggetto che, al fine di rispondere alle istanze sollevate dallo Stato pluriclasse, pose in essere misure di natura previdenziale (si pensi all'istituzione nel 1898 dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni dei lavoratori, sul modello della legislazione del Bismark) e assistenziale, sancendo, così, la trasformazione dello Stato liberale in Stato sociale<sup>7</sup>.

Si affermò, pertanto, un modello di *Welfare State* definito interventista, caratterizzato dalla forte presenza statale sia nei rapporti economici, sia in quelli sociali, che vide in Italia il suo affermarsi con la crisi del 1929 e la sua espansione durante il fascismo<sup>8</sup>.

I settori nei quali si estrinsecò la presenza statale furono essenzialmente quattro: istruzione, sanità, previdenza e assistenza sociale. L'erogazione delle prestazioni assistenziali, tuttavia, fu, per lo più legata a risolvere situazioni emergenziali e rimessa alla discrezionalità dei pubblici poteri<sup>9</sup>. Non a caso nel momento in cui aumentò la presenza pubblica nella materia l'azione si diresse verso la predisposizione di interventi a carattere settoriale, come nel caso delle misure predisposte a favore dei ciechi da parte dell'Unione Italiana Ciechi, degli invalidi di guerra da parte dell'Opera Nazionale Invalidi di guerra. Contemporaneamente alla suddetta particolarizzazione si assistette al potenziamento del ruolo del comune nell'assistenza con la trasformazione, intervenuta con la legge 3 giugno 1937, n. 847 delle Congregazioni di Carità in enti comunali di assistenza (ECA), aventi il compito di prestare assistenza ai singoli e ai nuclei familiari in stato di bisogno.

Occorrerà, infatti, attendere l'entrata in vigore della Carta costituzionale per il riconoscimento dell'istruzione, della sanità, della previdenza e dell'assistenza, quali diritti sociali.

---

<sup>6</sup> Sul punto cfr. M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2017, 30.

<sup>7</sup> Per una ricostruzione storica cfr. R. BIN-D. DONATI-G. PITRUZZELLA, *Lineamenti di diritto pubblico per i servizi sociali*, Torino, 2017.

<sup>8</sup> Cfr. legge 10 dicembre 1925, n. 2277, *Protezione e assistenza della maternità e dell'infanzia*, istitutiva dell'Opera nazionale, poi sciolta con la legge 23 dicembre 1975, n. 698.

<sup>9</sup> Si rammentino gli interventi per fronteggiare le conseguenze della Grande guerra, la legge 25 marzo 1917, n. 481, *Protezione e assistenza degli invalidi di guerra*, istitutiva dell'Opera nazionale, poi soppressa con il d.P.R. 31 marzo 1979.

## 2. Lo Stato sociale in Italia

Con la fine del secondo conflitto mondiale venne coniata una nuova espressione di forma di Stato: quella di Stato sociale, frutto dell'incontro tra lo Stato e la società che l'ottocentesco Stato liberale concepiva come nettamente distinti<sup>10</sup>.

Occorre tuttavia evidenziare come storicamente l'espressione Stato sociale non vada rinvenuta con riferimento alla scienza giuridica, volendo invece indicare un'accezione eminentemente politica<sup>11</sup>. Con essa si vuole infatti evidenziare che lo Stato assume su di sé, attraverso le proprie organizzazioni compiti di protezione sociale (assistenza per invalidità, infortuni, pensioni, malattie)<sup>12</sup>. Vennero, così, tracciate le coordinate di un sistema socio-politico-economico, dove la promozione della sicurezza e del benessere sociale venne assunta dallo Stato e dalle sue articolazioni istituzionali come propria prerogativa e responsabilità<sup>13</sup>.

Nella formula dello Stato sociale trovarono inoltre la giusta composizione sia lo Stato amministrativo-pianificatore (che dirige lo sviluppo economico, ridistribuisce le risorse, compensa gli squilibri del mercato e decide fra i conflitti delle forze economico-sociali)<sup>14</sup>, sia la democrazia pluralistica (espressione di dialogo e di difesa dei principi di libertà, di pari dignità sociale e di reciproca tolleranza)<sup>15</sup>. E invero l'equilibrio del sistema politico

<sup>10</sup> In tal senso cfr. L. DEGRASSI, *La razionalizzazione dello Stato Sociale*, Milano, 2005, 3.

<sup>11</sup> In tal senso P. SICONOLFI, *L'assistenza tra Stato e Regioni*, Roma, 1989, 9.

<sup>12</sup> In tal senso M.S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Scritti in onore di Mortati*, Milano, 1977; inoltre per una completa ricostruzione della nozione di Stato sociale cfr. G. FOIS, *Dalla crisi dello Stato di diritto alla c.d. crisi dello Stato sociale*, in G. MATTEUCCI (a cura di), *La governabilità delle società industriali*, Bologna, 1984, 63.

<sup>13</sup> In tal senso M. MILANO, *Il Welfare State*, in <http://www.alleanzacattolica.it>.

<sup>14</sup> Le origini del *welfare state* possono essere rintracciate negli ultimi decenni dell'ottocento e nei primi decenni del novecento, in corrispondenza alla fase storica di capitalismo liberale. In questo periodo, il *welfare state* è comunque in uno stadio embrionale, caratterizzato da un regime previdenziale, rigorosamente circoscritto a strati di lavoratori e da un regime assistenziale di beneficenza pubblica riservata ai cittadini indigenti. Soltanto con la fase successiva di sviluppo capitalistico il *welfare state* assume un'importanza crescente sotto il profilo non solo sociale, ma anche economico e culturale, in tal senso V. CESAREO, *Espansione e crisi dello Stato del benessere in Italia*, in AA.VV., *Stato e senso dello Stato oggi in Italia*, Milano, 1981, 179.

<sup>15</sup> A. BALDASSARRE, *Lo Stato sociale: una formula in evoluzione*, in AA.VV., *Critica dello Stato sociale*, Roma, 1982, 27.

costituzionale venne fondato su due poli: il piano (indice di scelte di decisioni accentrate sul potere del Governo) e il pluralismo, con la conseguente valorizzazione delle istituzioni rappresentative e l'esaltazione dei gruppi sociali considerati fonte di sviluppo economico-sociale.

L'azione dei pubblici poteri si diresse pertanto verso la promozione del benessere dei cittadini mediante un intervento programmato, esteso alle attività economico-sociali e alla protezione sociale e volto altresì all'esaltazione della componente sociale dello Stato, sollecitandone la partecipazione e il consenso. L'obiettivo finale fu infatti quello di realizzare un'equa distribuzione dei redditi per il conseguimento dell'eguaglianza sostanziale dei cittadini<sup>16</sup>.

Occorre tuttavia chiedersi quali furono le ragioni che indussero gli Stati, tra cui quello italiano, a introdurre nei propri ordinamenti una legislazione sociale<sup>17</sup>. Esse vanno rinvenute, da un lato, nell'intento di accattivarsi il consenso delle masse, a cui gli istituti di protezione sociale erano rivolti, dall'altro, nella volontà di respingere eventuali accuse di asservimento al capitale<sup>18</sup>. Non è un caso allora che in un primo momento gli istituti di protezione sociale non fossero visti dalla scienza giuridica come elementi indicizzanti una particolare forma di Stato, ma, piuttosto, come l'espressione di un peculiare indirizzo politico, avente come obiettivo la progressiva realizzazione di una "ardita politica sociale"<sup>19</sup>.

Soltanto nel secondo dopoguerra, con la costituzionalizzazione dei diritti sociali e dei relativi istituti di protezione, gli elementi politici dello Sta-

---

<sup>16</sup> T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milano, 2008, 161.

<sup>17</sup> P. DONATI, *Lo Stato sociale in Italia, bilanci e prospettive*, Milano, 1999, 26, formula una periodizzazione storica in tre fasi attraverso le quali si è sviluppato il *Welfare State*: la prima fase c.d. paternalistica di controllo sociale vede lo Stato sociale moderno nascere come risposta alla massa dei poveri creati dalla prima industrializzazione che, provocando lo spopolamento delle campagne e le nuove forme di sfruttamento del lavoro, necessita di un sistema idoneo di controllo sociale a garanzia del mantenimento dell'ordine pubblico; la seconda fase quella assicurativo – bismarkiana; la terza fase si afferma con la grande depressione del 1929 e la seconda guerra mondiale, quando vi è la presa di coscienza dell'insufficienza del principio assicurativo e si delinea la necessità di un maggior intervento dello Stato che garantisca uno *standard* di vita come diritto sociale, inerente alla semplice cittadinanza con una assistenza generalizzata (anche se i cittadini sono pur sempre intesi come lavoratori).

<sup>18</sup> Cfr. G. BARCELLONA-A. CANTARO, *La sinistra e lo Stato sociale*, Roma, 1984.

<sup>19</sup> M.S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, Milano, 1977, 207.

to sociale assunsero una loro valenza giuridica. Lo Stato si prefisse pertanto il fine primario di garantire il godimento dei diritti sociali attraverso il compimento di attività, di prestazioni positive che, superando le disegualianze esistenti, attraverso un'equa ripartizione delle risorse, liberassero i singoli e i gruppi dalle condizioni di disagio intervenendo nei rapporti economici e sociali<sup>20</sup>.

## 2.1. Le diverse declinazioni dello Stato sociale

Nel delineare il profilo del *Welfare State* viene subito in evidenza come tale termine sia stato spesso usato in senso elastico e con varie accezioni, essendo stato qualificato ora come "Stato del benessere", ora come "Stato assistenziale", ora come "Stato dei servizi sociali". La dottrina sociologica, a riguardo, ha evidenziato che con l'espressione *Welfare State*, si è soliti indicare quel sistema politico amministrativo (principalmente il Governo e le organizzazioni che agiscono per conto, o in riferimento, allo Stato) di una Nazione il cui fine sia quello di liberare la popolazione dai bisogni sociali fondamentali, assicurando livelli minimi di sussistenza<sup>21</sup>.

Occorre, tuttavia, evidenziare che i termini Stato sociale e *Welfare State* non vanno erroneamente interpretati come sinonimi; infatti, lo Stato sociale diviene Stato del benessere quando, nell'ambito della propria evoluzione, tende ad assumere su di sé una gamma sempre più vasta di bisogni, assicurando a ogni cittadino come diritto, non come carità, un minimo di reddito che garantisca allo stesso sussistenza, salute, abitazione, istruzione<sup>22</sup>. Obiettivo principale a cui il *Welfare State* vuol tendere non è soltanto la lotta contro la povertà, quanto, piuttosto, la volontà di creare un sistema di controllo dell'eguaglianza sociale rilevando, in primo luogo, la natura dei bisogni sociali fondamentali che lo Stato deve in via primaria soddisfare.

La nozione di Stato sociale ha, nel tempo, originato un ampio dibattito, sino ad assumere una dimensione multidisciplinare (dalla politologia alla

---

<sup>20</sup> P. SICONOLFI, *L'assistenza tra Stato e Regioni*, cit., 30.

<sup>21</sup> P. DONATI, *Natura, problemi e limiti del Welfare State: un'interpretazione*, in G. ROSSI-P. DONATI (a cura di), *Welfare State: problemi e alternative*, Milano, 1982, 57.

<sup>22</sup> Cfr. G. REGONINI, voce *Stato del Benessere*, in N. BOBBIO-G. MATTEUCCI (a cura di), *Dizionario della politica*, Torino, 1983, 1137.

sociologia, alla scienza giuridica). Numerose infatti sono state le critiche mosse a tale definizione, ritenuta “meramente descrittiva e non qualificante l’ordinamento statale”. Non è un caso allora che taluno sia persino pervenuto alla sua negazione sull’assunto che da essa non sarebbe possibile ricavare un principio interpretativo idoneo a conferire un significato normativo alla formula<sup>23</sup>. A ben vedere, però, una tale posizione, non può che essere confutata in ragione del dettato costituzionale il quale, pur non spendendosi in enunciati definitivi relativi alla forma di Stato accolta, ha delineato, attraverso il riconoscimento di certi diritti, un compiuto sistema di sicurezza sociale.

## 2.2. Il modello di Stato sociale accolto nell’ordinamento italiano

Negli anni tra il 1945 e il 1948 il nostro ordinamento fu posto innanzi alla travagliata scelta su quale tipologia di Stato sociale accogliere. L’opzione riguardava, infatti, i due opposti modelli: universalistico e occupazionale.

L’Italia *post* bellica, dopo il ventennio connotato da un forte interventismo statale sulle attività politico-sociali (come si evince dal r.d. n. 2841/1923 di riforma della legge c.d. Crispi e dall’istituzione degli enti nazionali assistenziali: OMNI, INADEL, INAIL, ecc.), sentì crescente la necessità di dotarsi di una politica sociale riformista. Furono, così, istituite due commissioni di studio che presentarono dei piani di ristrutturazione del sistema di protezione sociale, una delle quali (Commissione D’Aragona) manifestò l’intento di recepire l’idea di *Beveridge* di una sicurezza sociale ancorata a un reddito minimo garantito dallo Stato e alla tutela della salute per tutti i cittadini<sup>24</sup>. I risultati finali dei lavori delle commissioni non condussero tuttavia a recepire nel nostro ordinamento l’universalismo puro, non solo per la fretta e la disorganizzazione con cui i due piani furono redatti, ma anche per le resistenze provenienti dalle categorie già provviste di copertura, timorose di esser lese nei loro interessi<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> M.S. GIANNINI, *Stato sociale. Una nozione inutile*, in *Il politico*, 1987, 207 ss.

<sup>24</sup> La Commissione, istituita presso il Ministero del Lavoro prese il nome del Senatore socialista Ludovico D’Aragona, svolse i propri lavori a partire dal luglio 1947 per circa 6 mesi.

<sup>25</sup> M. FERRERA, *Modelli di solidarietà*, Bologna, 1993, 233.

In questo clima politico fu emanata la Carta Costituzionale nella quale, pur non comparando l'espressione Stato sociale, si rinvennero solide basi giuridiche ad esso relative, come si evince dagli artt. 2, 3, comma 2, 4, 32, 35, 36, 37, 38 Cost.<sup>26</sup> Fu delineato, così, un sistema che da un lato riconosce e al contempo garantisce la tutela dei diritti richiamati attraverso una fattiva presenza delle istituzioni in materia di assicurazioni sociali, sanità, istruzione, economia, mercato, sino a giungere all'area dei programmi sociali<sup>27</sup>.

Occorre tuttavia sottolineare che l'importanza assegnata al lavoro dal costituente e la rilevanza assunta dalle parti sociali ha fatto sì che il nostro Stato sociale si sviluppasse secondo un modello lavoristico-categoriale, il quale, nel tempo, ha protetto le categorie forti del lavoro dipendente sul presupposto che la salvaguardia di queste ultime potesse essere una garanzia anche per coloro che erano fuori dal mercato del lavoro<sup>28</sup>. Da ciò è derivata la rilevanza assegnata alle pensioni da lavoro e la forza che, nel tempo, hanno assunto i sindacati. Ma la forte impronta lavoristico-categoriale ha anche determinato una serie di effetti negativi, poiché ha incentivato i soggetti non facenti parte di una delle categorie protette a mimare una condizione lavorativa o una situazione di bisogno qualificato (es. abuso del titolo stesso di invalido)<sup>29</sup>, cagionando la confusione incorporata, nel nostro sistema, tra assistenza e previdenza. Si è, così, originato un *welfare* assistenzialistico, atteso che l'assistenza sociale non è stata realizzata secondo un intento globale di sicurezza sociale, ma sulla base di un sistema categoriale, oltretutto corporativo e clientelare<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> In tal senso cfr. L. DEGRASSI, *La razionalizzazione dello Stato Sociale*, Milano, 2005, 1. Sull'argomento cfr. anche S. FOIS, *Analisi delle problematiche fondamentali dello Stato sociale*, in *Dir. Soc.* 2/1999, 163 e C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, in *Dir. e soc.*, 2/1999, 163.

<sup>27</sup> E. SPAGNA-MUSSO, *Note per un approccio giuridico alla crisi dello Stato sociale*, in *Studi in onore di P. Barile, Nuove dimensioni dei diritti di libertà*, Padova, 1990, 186.

<sup>28</sup> Cfr. M. FERRERA, *op. ult. cit.*, 234; G. ESPING ANDERSEN, *Il Welfare State senza lavoro. L'ascesa del familismo nelle politiche sociali dell'Europa continentale*, in *Stato e merc.*, 1995, IV, 27.

<sup>29</sup> C. SARACENO, *Il Welfare State italiano tra occupazionalismo e territorialismo, limiti e prospettive di cambiamento possibili*, in *Regionalismo, federalismo e welfare state*, Atti del Convegno, Roma 9-10 maggio 1996, Milano, 1997, 30.

<sup>30</sup> Cfr. N. FANO-S. RODOTÀ-G. MARRAMAO (a cura di), *Trasformazioni e crisi dello Stato sociale*, Bari, 1983; I. COLOZZI (a cura di), *La riforma dello Stato sociale. Evoluzione e crisi del Welfare State nell'Europa occidentale*, Milano, 1987.

L'eccessiva ingerenza esercitata nel sistema italiano dalle pressioni sociali e dalla negoziazione politica, l'assenza, sino all'emanazione della legge n. 328/2000, di una legge quadro sull'assistenza, ha messo in dubbio la concreta efficacia delle norme costituzionali in materia.

Si è, così, parlato di crisi del *Welfare State*, prodotta da un lato da fattori endogeni, quali gli enormi *deficit* riscontrati nella spesa pubblica, il mutare delle caratteristiche intrinseche della popolazione, l'invecchiamento e la bassa natalità, con la conseguente incidenza in campo pensionistico e sanitario, dall'altro da fattori esterni, quali il ridimensionamento imposto dal modello di integrazione europea, nonché le dinamiche innescate dai processi economici legati alla globalizzazione.

La messa in discussione dello Stato sociale, ha fatto sorgere l'esigenza di rinvenire nuovi moduli organizzativi che, attraverso la valorizzazione delle realtà locali, fossero in grado di instaurare un circuito virtuoso così da favorire una crescita adeguata delle reti territoriali dei servizi sociali<sup>31</sup>. Ciò è avvenuto, sotto il profilo normativo, con il decentramento delle competenze socio-assistenziali, di cui all'art. 128 del d.lgs. n. 112/1998 e con l'introduzione, all'art. 118 Cost., del principio di sussidiarietà nella sua duplice accezione verticale e orizzontale. Si è, così, potenziato il ruolo dei comuni, ora chiamati ad assumere nuove responsabilità nell'ambito del sistema dei servizi e valorizzato quello della società civile, in modo da fornire, attraverso le proprie formazioni, prestazioni di *welfare*, in luogo del soggetto pubblico.

### 3. I diritti sociali nella Costituzione

La Costituzione italiana, pur non utilizzando l'espressione diritti sociali e pur non fornendo loro un contenuto definitorio, accoglie sia nel Titolo II ("*Rapporti etico-sociali*"), sia nel Titolo III ("*Rapporti economici*") molte disposizioni che ad essi si riferiscono.

La ragione del mancato utilizzo del termine diritti sociali nel nostro ordinamento va individuata nella difficoltà di assegnare un significato all'espressione e, per di più, un significato univoco<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> L. CHIEFFI, *Introduzione. Riforma dello Stato delle autonomie e trasformazione del Welfare in Italia*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Evoluzione dello Stato delle Autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della Riforma del Titolo V della Costituzione*, Padova, 2001, 7.

<sup>32</sup> La dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948, approvata

Storicamente il primo tentativo di definire i diritti sociali avvenne con la Costituzione tedesca di *Weimar* (1919). Sino ad allora i diritti sociali erano stati considerati come “svolgimento di principi meramente politici di giustizia sociale”<sup>33</sup>. La dottrina tedesca cercò, allora, di elaborare una definizione giuridica di essi, colmando le differenze insite nella costituzione *weimeriana* tra diritti fondamentali del singolo e nuovi diritti. Nel dibattito scientifico emersero due concezioni: l’una considerava le norme relative ai diritti sociali come proposizioni prive di uno specifico valore costituzionale che non davano luogo a diritti fondamentali veri e propri, ma, semmai, contenevano delle direttive che soltanto il legislatore avrebbe, poi, dovuto tradurre in precetti normativi e, quindi, in diritti veri e propri<sup>34</sup>, l’altra considerava i diritti sociali come norme di principio, vincolanti per il legislatore ordinario, a cui era demandato il compito di attuarli, traducendoli in disposizioni concrete. I tratti accomunanti le due teorie, in molti aspetti coincidenti, condussero ad affermare che nella Costituzione *weimeriana* i diritti sociali non godessero di una tutela immediata e di una diretta azionabilità, essendo piuttosto necessario l’intervento del legislatore per tradurli in vere e proprie pretese giuridiche.

La Costituzione italiana, influenzata dagli indirizzi della dottrina tedesca, ha riconosciuto e tutelato i diritti sociali, nel titolo III, dedicato ai rapporti economici: diritto alla salute (art. 32), diritto all’assistenza degli inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere (art. 38, comma 1), diritto all’istruzione obbligatoria e gratuita (art. 34), diritto al lavoro (art. 4), diritto alla sicurezza sociale in modo che siano previsti ed assicurati mezzi adeguati alle esigenze di vita dei lavoratori in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia, disoccupazione involontaria (art. 38 cpv)<sup>35</sup>.

---

dall’Assemblea delle Nazioni Unite ed i cui principi sono stati adottati dalle Costituzioni di numerosi Stati, prevede, all’art. 22: “*i diritti economici, sociali e culturali*” quali il diritto al lavoro, al giusto salario, all’organizzazione sindacale, al riposo, alle ferie remunerate, il diritto alla sicurezza e all’assistenza sociale, il diritto all’istruzione, il diritto alla salute.

<sup>33</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Milano, 1997, 131.

<sup>34</sup> Secondo la teoria sopra esposta i diritti sociali erano meri diritti legali, cioè fondati sulla legge ordinaria.

<sup>35</sup> B. PEZZINI, *Diritto alla salute e diritto all’assistenza tra tensione all’uniformità e logiche della differenziazione*, in R. BALDUZZI-G. DI GASPARE (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Milano, 2002, 87, ha rilevato che: “dal punto di vista costituzionale i diritti sociali sono in primo luogo norme di principio che individuano finalità pubbliche relativamente a determinati beni, sono cioè norme di diritto oggettivo di rango costituzionale”.

Sulla base delle disposizioni costituzionali spetta pertanto allo Stato promuovere la propria “funzione sociale”<sup>36</sup>, attraverso una azione che non sia frutto di un potere pubblico discrezionale, ma espressione di garanzia e tutela di un diritto del cittadino, che trova il proprio fondamento nel principio di uguaglianza<sup>37</sup>. Ed è proprio il principio, di cui all’art. 3, comma 2, Cost. (principio di uguaglianza sostanziale) “è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana”, il presupposto da cui traggono origine tutti i diritti sociali o, come è stato autorevolmente sostenuto, da cui derivano “le norme costituzionali rivolte a tutelare i più svantaggiati (gli indigenti aventi titolo a cure gratuite, gli inabili al lavoro sprovvisti di mezzi necessari per vivere, i giovani privi di mezzi, che siano capaci e meritevoli di studiare, il malato, il disoccupato, l’invalido, il vecchio)”<sup>38</sup>. Occorre, tuttavia, evidenziare che la volontà espressa dall’art. 3, comma 2 Cost., non è limitata al mero riconoscimento dei diritti oggetto di indagine, ma è estesa a una loro effettiva realizzazione, attraverso un’opera di intervento, organizzazione e gestione da parte dello Stato e delle sue articolazioni. In tale disposizione e nel ruolo del potere pubblico si rinvergono, infatti, le finalità dell’operare dei servizi

---

<sup>36</sup> S. VENTURI, *I fondamenti scientifici della sicurezza sociale*, Milano, 1954, 56, afferma che un ordinamento di sicurezza sociale si deve ispirare ai seguenti principi: principio della comprensività quanto all’oggetto, nel senso che la sicurezza sociale debba controbilanciare ogni sfavorevole alterazione tra mezzi a disposizione e bisogni da soddisfare, quale che sia la natura dell’evento che determina tale squilibrio; principio dell’universalità quanto ai soggetti protetti, nel senso che deve estendere la protezione a tutti i cittadini; principio dell’eguaglianza quanto alle prestazioni, nel senso che deve garantire a tutti i cittadini i benefici eguali; principio della solidarietà generale, quanto all’onere finanziario, nel senso che i mezzi finanziari occorrenti debbono essere affrontati da tutti i componenti la collettività nazionale, ciascuna in rapporto alla propria capacità contributiva; principio di solidarietà fra generazioni, rispetto al regime finanziario, nel senso di organizzare la gestione con il sistema della ripartizione, abbandonando i diversi sistemi di capitalizzazione; principio dell’unità di gestione, quanto ai soggetti attivi, nel senso che la gestione della sicurezza sociale deve essere assunta direttamente ed esclusivamente dallo Stato.

<sup>37</sup> M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, Milano, 1964, 803, sottolinea che: “I cittadini sono uguali nei diritti, essi debbono poter partecipare egualmente a vantaggi che offre loro la società ed è compito dello Stato far sì che questo loro diritto sia rispettato, evitando che i più forti opprimano i più deboli e che la disuguaglianza di fatto distrugga l’uguaglianza giuridica”.

<sup>38</sup> G. CORSO, *Regionalismo, federalismo e Welfare state*, Milano, 1997, 410.

sociali e gli obiettivi a cui tendono le disposizioni di cui agli artt. 4, comma 1, 24, 30, 31, 32, 33, 34, 38 Cost.

Nella nostra Carta costituzionale il fondamento dei diritti sociali non è ancorato soltanto nell'art. 3, comma 2, Cost.: ma rinviene, altresì, un ulteriore pilastro nell'inviolabilità dei diritti della persona, che compone il contenuto della dignità umana, di cui all'art. 2 Cost., "*la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*". La concezione di uomo, che sottende all'art. 2 Cost., valorizza la persona non soltanto come singolo, ma anche come soggetto componente di una società, in quanto riconosce come fondamento primo il rispetto effettivo e totale della dignità umana nelle sue molteplici espressioni<sup>39</sup>.

L'ordinamento giuridico non deve, infatti, dimenticare che l'anima dello Stato sociale è rappresentata dal ruolo di primo piano assegnato alla persona umana: "l'autoritarietà – storica, filosofica, sociologica – della persona umana come nucleo di diritti inviolabili" che lo Stato deve necessariamente garantire. Sono quei diritti che, come ebbe ad affermare Aldo Moro, durante i lavori dell'Assemblea Costituente<sup>40</sup>, sono "veri diritti" e, in quanto tali, fondano la pretesa di essere tutelati nella circostanza che lo Stato è creato e ha ragion d'essere in funzione dell'uomo, poiché "qualsiasi intervento dello Stato nel campo sociale mira a rendere effettivo un diritto della persona al fine del suo pieno sviluppo e non a soddisfare un interesse dello Stato"<sup>41</sup>.

La Costituzione, dunque, individua ed enuncia le tipologie di diritti sociali riconosciute dal nostro ordinamento<sup>42</sup>. Spetta tuttavia al legislatore identificare i destinatari delle disposizioni dei titoli II e III, parte I della Costituzione e di realizzare un compiuto sistema di sicurezza sociale. Non a caso i diritti sociali si differenziano proprio dai diritti di libertà in quanto

<sup>39</sup> Cfr. *Atti Assemblea Costituente*, Roma, I, 593.

<sup>40</sup> *Atti Assemblea Costituente*, cit., p. 105.

<sup>41</sup> G. GARANCINI, *Legislazione e mutamenti istituzionali nel campo dell'assistenza in Italia*, in G. ROSSI-P. DONATI (a cura di), *Welfare state problemi e alternative*, Milano, 1992, 265.

<sup>42</sup> In quanto espressamente previsti e tutelati in Costituzione i diritti sociali sono diritti costituzionali e non si configurano *sic et simpliciter* come "diritti legali", fondati, cioè, sulla legge ordinaria.

sono diritti che presuppongono il compimento di prestazioni positive da parte dei pubblici poteri sulla base di indicazioni di politica sociale predefinite in sede legislativa.

La genericità e al contempo l'ampiezza della nozione di diritti sociali ha da sempre animato il dibattito sulla loro natura giuridica. La teoria del diritto più risalente ha fornito una definizione unitaria dei medesimi<sup>43</sup>, riconducendoli alla categoria dei diritti pubblici soggettivi e, nello specifico, alla figura dei diritti civili, cioè di quei diritti dei singoli al godimento di beni e di servizi pubblici<sup>44</sup>. I diritti sociali sarebbero, pertanto, diritti dei cittadini meno abbienti a un *facere* da parte dello Stato o di enti pubblici, affinché vengano assicurate condizioni minime di vita, giustapposti ai diritti di libertà, che, invece, presuppongono un atteggiamento di astensione da parte dello Stato nella sfera privata degli individui<sup>45</sup>.

Non è, tuttavia, mancato chi ha evidenziato le antinomie insite nella sopra enunciata impostazione<sup>46</sup>, sia perché essa contrasterebbe con la concezione costantemente ribadita dalla Corte costituzionale, che considera i diritti sociali come diritti costituzionali del singolo (tanto da definirli "diritti inviolabili e irretrattabili della persona in quanto espressione di valori e di principi supremi"), sia perché non consentirebbe di cogliere la differenza fra diritti sociali e diritti di libertà. Si sostiene, infatti, che il ricorso ai diritti civili poteva giustificarsi in un ordinamento dove i diritti sociali rinvenivano il proprio fondamento nella legge ordinaria (in quanto potendo essere vincolata la Pubblica Amministrazione dalla legge, era perfettamente

---

<sup>43</sup> Cfr. S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subiettivi*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1900, 171.

<sup>44</sup> A.M. SANDULLI, *Note sulla natura giuridica dei diritti civili*, in *Giur. civ.*, 1954, 1344, il quale sostiene che i diritti civili sono situazioni vantaggiose che derivano ai privati dal fatto che l'ordinamento giuridico impone agli enti pubblici certi doveri pubblici di prestazione a favore di tutti i componenti della collettività. L'autore, tuttavia, evidenzia che, mentre non vi è dubbio che si configuri come diritto soggettivo la pretesa privata all'adempimento delle prestazioni cui un ente pubblico sia tenuto per obbligazioni di natura privatistica, non altrettanto può dirsi per le prestazioni di natura pubblicistica. Infatti "queste rappresentano l'estrinsecazione della capacità pubblica dell'Ente. E non è concepibile che nella sua veste pubblicistica un ente sia tenuto verso altri soggetti all'esercizio dell'azione che, della veste stessa, rappresenta manifestazione".

<sup>45</sup> Ad es.: il diritto ad una retribuzione equa, il diritto degli invalidi o degli inabili al lavoro ad essere assistiti.

<sup>46</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, cit., 210.

concepibile che il legislatore riconoscesse, ai singoli, il diritto a determinate prestazioni e, nello stesso tempo, imponesse l'obbligo all'amministrazione di erogare le medesime prestazioni, dando, così, vita ad un diritto soggettivo perfetto). Nel momento in cui si assegna rilevanza costituzionale ai diritti sociali il ricorso alla categoria dei diritti civili perde consistenza, atteso che i primi si sostanziano in una pretesa a prestazioni positive rivolte al legislatore, affinché questi imponga, ai pubblici poteri, la predisposizione di una adeguata organizzazione che soddisfi le richieste dei cittadini. L'attuazione dell'effettivo godimento dei diritti sociali, passa, pertanto, attraverso due fasi: la previsione normativa da parte del legislatore e la conseguente predisposizione organizzativa da parte della Pubblica Amministrazione.

Occorre allora chiedersi quale situazione soggettiva vanti il privato nei confronti dell'ordinamento giuridico, poiché esso non dispone di una situazione soggettiva tutelabile, né nei confronti del momento legislativo, né nei confronti del momento organizzativo.

Il dibattito scientifico si è molto adoperato per fare luce sul punto. Se anteriormente alla Costituzione la dottrina dominante considerava i diritti costituzionali come una *species* particolare di diritti soggettivi e cioè i diritti soggettivi pubblici distinti dai diritti soggettivi privati, la tesi più moderna ritiene che i diritti costituzionali siano qualcosa di più di meri diritti soggettivi, essendo espressione di principi e valori vincolanti per i pubblici poteri<sup>47</sup>. La stessa giurisprudenza costituzionale, che inizialmente aveva riconosciuto come inviolabili solo i diritti di libertà personali e quelli attinenti alla persona, ha, poi, mutato il proprio orientamento, annoverando, nell'alveo dell'invulnerabilità, molti diritti sociali: il diritto alla retribuzione (art. 36), il diritto all'assistenza (art. 38, comma 1), il diritto alla previdenza (art. 38, comma 2) sul presupposto che, in base ai valori espressi in Costituzione, il nostro ordinamento può essere definito come uno Stato Sociale<sup>48</sup>.

La scienza giuridica ha operato un'ulteriore distinzione<sup>49</sup> – peraltro accolta dalla giurisprudenza costituzionale<sup>50</sup> – tra diritti sociali condizionati e

---

<sup>47</sup> A. BALDASSARRE, *I diritti sociali*, in *Enc. giur.*, Roma, 1989, 3019.

<sup>48</sup> Cfr. C. MARZUOLI, *In tema di diritti sociali, privatizzazioni e tutela*, in AA.VV., *Contenimento della spesa e efficienza dell'Amministrazione*, Pisa, 1997, 65-69.

<sup>49</sup> R. ALESSI, *Le prestazioni amministrative rese ai privati*, Milano, 1956 e di recente accolta da E. Menichetti, *Accesso ai servizi sociali e cittadinanza*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 864; A. BALDASSARRE, *op. ult. cit.*, 3019.

<sup>50</sup> Corte cost. n. 389/1998, in *Cons. Stato*, 1998, II, 1622.

incondizionati. Tale bipartizione non ha una rilevanza solo dogmatica, ma racchiude in sé una serie di implicazioni “pratiche”: solo i diritti incondizionati, infatti, al pari dei diritti di libertà, sono immediatamente azionabili in caso di violazione, mentre quelli condizionati sono azionabili giudizialmente solo quando sia stato realizzato il presupposto di fatto per il loro effettivo godimento, quando, cioè, venga istituita l’organizzazione deputata all’erogazione delle relative prestazioni<sup>51</sup>.

I diritti sociali incondizionati attengono a rapporti giuridici istituiti su libera iniziativa delle parti; essi non presentano difficoltà per il loro effettivo godimento, avendo ad oggetto prestazioni determinate nel loro genere e sono suscettibili di esser fatti valere – per il solo fatto di essere previsti in Costituzione – dagli aventi diritto nei confronti della controparte pubblica o privata. Ne sono esempio il diritto ad una retribuzione proporzionata e sufficiente, il diritto al riposo e alle ferie, di cui all’art. 36, il diritto riconosciuto alla donna lavoratrice, di cui all’art. 37, il diritto a ricevere cure mediche di cui all’art. 32, comma 2 e i diritti di cui agli artt. 29, 30 e art. 4 Cost.

I diritti sociali condizionati sono invece tutti quei diritti che per il loro godimento è necessaria la previa esistenza di strutture organizzative che ne consentano l’erogazione delle prestazioni (ad es. il diritto all’assistenza, di cui all’art. 38, comma 1, Cost., il diritto degli indigenti a cure gratuite, il diritto degli inabili e dei minorati all’educazione e all’avviamento professionale, di cui all’art. 38, comma 3, Cost.). Solo nel momento in cui la Pubblica Amministrazione abbia predisposto mezzi adeguati per l’effettivo esercizio di tali diritti sorgono, in capo ai beneficiari, delle pretese diretta-

---

<sup>51</sup> Per un’ampia trattazione dei diritti sociali condizionati cfr. B. PEZZINI, *Diritto alla salute e diritto all’assistenza*, in R. BALDUZZI-G. DI GASPARE (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del titolo V*, cit., 99, dove l’autrice sostiene che quando si parla di diritti sociali condizionati ella intende condizionati all’attuazione legislativa (e non finanziariamente condizionati, perché anzi i diritti sociali reagiscono ai vincoli di natura economica, nel senso che offrono il sostegno collettivo per il conseguimento di beni essenziali per la vita degli individui, sul presupposto che il mercato non sia sufficiente o adeguato a consentire la fruizione del bene alle condizioni di accessibilità o di fruizione ritenute necessarie) che richiede che il processo decisionale si specifichi attraverso la funzione legislativa deputata ad articolare le scelte discrezionali lasciate alla politica ordinaria.

Sul punto cfr. F. MODUGNO, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, 59; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali, orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino, 2000, 97.

mente azionabili e difendibili giudizialmente. In tal senso si è espressa anche la giurisprudenza costituzionale, la quale, con orientamento consolidato, ha affermato che le norme di cui all'art. 38, commi 1 e 2, Cost. sono norme precettive e che, pertanto, i diritti di cui all'art. 38, commi 1 e 2, Cost. sono diritti soggettivi in senso proprio, tutelabili in giudizio una volta che sia predisposto e reso realmente effettivo un sistema di sicurezza sociale<sup>52</sup>.

Si presta, così, l'occasione per anticipare l'ampia tematica dell'esigibilità dei diritti sociali (che sarà nello specifico trattata *infra*, cap. III, par. 6) e, in particolare, del diritto all'assistenza.

Mentre con riguardo alla previdenza non si configurano questioni in ordine alla sua esigibilità, essendo essa imperniata sull'erogazione di prestazioni standardizzate in forma automatica e imparziale, tanto che l'ordinamento riconosce ai destinatari un diritto soggettivo ad usufruirne, in base alle contribuzioni da essi versate, diversa è la questione nel caso dell'assistenza. Quest'ultima, infatti, non è, di per sé, un diritto esigibile, perché discrezionale e perché subordinato, oltre all'accertamento da parte della Pubblica Amministrazione di uno specifico bisogno individuale e all'assenza dei mezzi necessari per vivere, anche alla disponibilità economica e finanziaria (ad es. un comune fornisce assistenza a un soggetto in stato di bisogno, solo dopo aver constatato la reale indigenza o la situazione di difficoltà del destinatario e dopo aver verificato che l'amministrazione abbia un *budget* sufficiente per erogare la prestazione sociale richiesta).

Si vedrà meglio nel prosieguo se il legislatore, con l'emanazione della legge n. 328/2000, abbia previsto, nei confronti dei destinatari del sistema integrato, diritti soggettivi alle prestazioni sociali effettivamente esigibili, oppure diritti condizionati alla presenza di risorse finanziarie e alla effettiva realizzazione del sistema integrato. Basti qui solo anticipare che sulla questione ha influito notevolmente la riforma costituzionale del 2001, la quale, ridisegnando la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, ha esercitato notevoli riflessi su di essi<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Sui diritti sociali nella Costituzione cfr. A. OCCHINO, *I diritti sociali nell'interpretazione costituzionale*, Intervento al Seminario di studi "La Corte costituzionale, i diritti sociali e il welfare", Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 24 ottobre 2016, in *Riv. dir. sic. soc.*, 1/2017, 3-27.

<sup>53</sup> S. GAMBINO, *I diritti sociali e la riforma federale*, in *Quad. cost.*, 2001, 351.

#### **4. Il diritto all'assistenza sociale**

Da sempre il diritto all'assistenza sociale (art. 38, comma 1, Cost.), è stato individuato come il parallelo del diritto al lavoro (art. 4 Cost) e all'equa retribuzione (art. 36 Cost.). Così come l'ordinamento giuridico riconosce a ogni cittadino abile al lavoro il diritto-dovere di svolgere un'attività professionale e di trarre da questa mezzi sufficienti di sostentamento, così, a ogni cittadino inabile al lavoro viene garantito il diritto ad avere mezzi materiali per godere di un'esistenza libera e dignitosa (una sorta di indennizzo sociale).

Venendo ad analizzare il contenuto del diritto all'assistenza sociale si rammenta che esso si sostanzia in un complesso di provvidenze, di prestazioni, di interventi, indirizzati nei confronti di soggetti che versano in situazione di difficoltà, garantendo loro la sussistenza. A differenza del diritto alla previdenza, però, muta la platea dei beneficiari. Mentre, infatti, la previdenza ha come destinatari i soli lavoratori<sup>54</sup>, l'assistenza è rivolta indistintamente a tutti i cittadini, che, per qualsiasi causa, vengano a essere inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere.

Pur evidenziando l'importanza di una risposta assistenziale rivolta ai bisogni individuali e pur definendo la formula dell'art. 38, comma 1, Cost., una categoria residuale di interventi, la volontà insita nel testo costituzionale è quella di creare un sistema organico che garantisca appieno l'affermazione dei diritti sociali della persona e delle formazioni sociali, dove si svolge la personalità dei singoli. La Costituzione disegna, pertanto, un sistema di servizi funzionale ai bisogni sociali emergenti, secondo un'equazione che pone in relazione l'assistenza, che è il fine, i servizi sociali, che ne sono lo strumento e l'ente pubblico che è il soggetto deputato ad erogarlo.

Il Costituente non mancò, inoltre, di tenere conto della realtà storica nella quale l'assistenza era nata e si era sviluppata. Pertanto, non si limitò ad assegnare l'esclusiva titolarità dell'attività assistenziale all'organizzazione pubblica, ma riconobbe, attraverso il comma 4, dell'art. 38 Cost. ("l'assistenza privata è libera"), la piena legittimità giuridica a operare nel settore ad altre istituzioni complementari (né statali, né pubbliche) prevedendo,

---

<sup>54</sup> Il diritto alla previdenza è il diritto spettante ai lavoratori, sia a quelli che esercitano attualmente, sia a quelli che hanno esercitato in passato un'attività lavorativa e volto ad assicurare mezzi adeguati per soddisfare le primarie esigenze di vita dei lavoratori, in conseguenza dell'attività da essi prestata e dei versamenti effettuati.

altresì, oneri a carico dello Stato, in modo da affermare implicitamente un nesso tra libertà dell'assistenza privata e la possibilità per lo Stato di sovvenzionarla. Divengono, così, attori del sistema assistenziale accanto ai soggetti pubblici ("ai compiti di assistenza provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato"), i soggetti privati, il cui ruolo è stato di recente potenziato con il principio di sussidiarietà orizzontale, di cui l'art. 118, comma 4, Cost.

Analizzando il dettato dell'art. 38, comma 1, Cost. si osserva che l'ampiezza della formula: "diritto al mantenimento e all'assistenza sociale" evidenzia l'intento del Costituente di creare un sistema dinamico di interventi, adattabili alle contingenze che la storia politico-sociale pone di fronte, rifuggendo qualsivoglia forma di tassatività<sup>55</sup>. Il sistema assistenziale si configura pertanto come estremamente moderno, idoneo a soddisfare e prevenire, sia i bisogni attuali della comunità di riferimento, sia quelli futuri e potenziali, ponendo al centro (così come richiesto dal combinato disposto degli artt. 2 e 3, comma 2) la persona umana nella sua complessità.

A ben vedere però, nonostante la chiarezza del disposto costituzionale, l'effettiva attuazione del diritto all'assistenza sociale non è stata affatto agevole, in particolare, in assenza di una legge quadro che tracciasse le direttrici, in base alle quali un compiuto sistema di *welfare* avrebbe dovuto muoversi. Si è, così, lasciato ampio margine alla discrezionalità degli interventi, compressi, troppo spesso, nelle scarse risorse economiche deputate alle finalità sociali e si è incrementato l'affermarsi di un sistema per gruppi, che ha trovato terreno fertile nell'emanazione di specifiche leggi di settore. Con ciò non si vuole sminuire l'importanza di queste ultime e la funzione da esse assolta, ma evidenziare che l'inerzia nell'emanazione di una legge quadro trova forse giustificazione nel fatto che il legislatore, anziché provvedere in tal senso, ha fatto ricorso a più comode leggi categoriali per regolamentare le contingenze che, via, via, gli si ponevano dinnanzi.

La mancanza di una disciplina generale ha poi favorito uno sviluppo incrementale e assai disordinato nel settore, che ha dato origine a enormi differenze e diseguaglianze regionali e comunali tra le diverse parti (nord-sud in particolare) del nostro paese. A giocare a sfavore è stata poi la sovrapposizione e la commistione tra previdenza e assistenza, poiché la parte decisamente più significativa degli strumenti nazionali, nel campo della pover-

---

<sup>55</sup> In tal senso anche P. SICONOLFI, *L'assistenza fra Stato e Regioni*, cit., 50.