

# Aspettando che sia diritto: lo strano caso del diritto all'assistenza sociale tra esigibilità formale e inesigibilità materiale

Carlo Botrugno\*

WAITING FOR IT TO BE A RIGHT: THE ODD CASE OF THE RIGHT TO SOCIAL ASSISTANCE, FORMALLY CLAIMABLE BUT MATERIALLY UNOBTAINABLE

ABSTRACT: Despite being foreseen by the Italian Constitution, as of today, the right to social assistance has not been enforced yet, supposedly due to administrative and economic hindrances that still persist. A main attempt to move forward the effectiveness of right to social assistance has been carried out in 2000 with a general reform of the social care sector. However, the successive constitutional law nr. 3 of 2001 has vanished the overall sense and the potential impact of that reform, leaving the right to social assistance in a kind of legal limbo, i.e. suspended between its formal claim and its material indeterminateness. Hereafter is an attempt to retrace the recent evolution of this right, along with a critical analysis of the reasons that presumably induced the legislators to disregard its enforcement. In addition, several suggestions emerged in the debate about the attainability of the right to social assistance are included and examined.

KEYWORDS: Social care; right to social assistance; social rights' effectiveness; core obligations; enforcement of social care provisions

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Natura, esigibilità, e giustiziabilità delle prestazioni sociali – 3. La riforma obsoleta: emanazione della Legge quadro per l'assistenza sociale e suo superamento – 4. Il nodo della mancata determinazione dei LIVEAS: dal pareggio di bilancio al reddito di cittadinanza – 5. Quale essenzialità per le prestazioni socio-assistenziali – 6. In assenza dei LIVEAS: ripartire dalla Legge quadro? – 7. Verso un'esigibilità concreta delle prestazioni socio-assistenziali – 8. Come avvicinarsi al traguardo dei LIVEAS? – 9. Dai vecchi ai nuovi diritti: il rapporto tra le erogazioni monetarie e i LIVEAS – 10. Conclusioni: il rischio politico della definizione dei LIVEAS

## 1. Introduzione

In comune con altri diritti fondamentali sanciti dalla nostra Costituzione, il diritto all'assistenza sociale contemplato dall'art. 38 è stato a lungo tempo al centro del dibattito che ha opposto la tesi dell'immediata precettività delle disposizioni costituzionali a quella della loro programmaticità, ovvero, in quest'ultimo caso, di una possibile rivendicazione *uti singuli* solo tramite un intervento

---

\*Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Firenze e Coordinatore del Research Unit on Everyday Bioethics and Ethics of Science (RUEBES). Mail: [carlo.botrugno@gmail.com](mailto:carlo.botrugno@gmail.com). Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

statale che ne definisse la portata, i limiti, le condizioni e le modalità d'esercizio. Tuttavia, a differenza di altri diritti sociali che hanno trovato una progressiva attuazione – e, in particolare, del diritto alla salute, con cui vanta una stretta prossimità –, il diritto all'assistenza sociale nell'ordinamento giuridico italiano resta in un limbo giuridico, uno stato di *sospensione*, poiché, nonostante sia a tutti gli effetti codificato come diritto, appare scarsamente o affatto esigibile in concreto, ciò che, di fatto, lo degrada allo stato di mero *interesse legittimo*, nei termini descritti nel prosieguo di questo lavoro. Come appena ricordato, il diritto all'assistenza sociale vanta significativi ambiti di intersezione con il diritto all'assistenza sanitaria, il quale ultimo, tuttavia, a differenza del primo, gode di una caratterizzazione e di una definizione molto più precise<sup>1</sup>. Gli ambiti di intersezione tra le due prerogative ricorrono sia su un piano fattuale, ovvero, tenendo in considerazione la natura multidimensionale dello stato di bisogno, soprattutto con riferimento alle condizioni di vulnerabilità o di marginalità, sia su un piano giuridico, rispetto al quale si tenta da tempo di promuovere un'*integrazione socio-sanitaria* che negli ultimi anni ha trovato accostamento a servizi, prestazioni, professionisti, e istituzioni pubbliche e private. In realtà, sebbene di recente sia possibile registrare qualche progresso in questa materia<sup>2</sup>, non si può fare a meno di notare che si tratta sovente di un'attrazione della sfera sociale all'interno di quella sanitaria, più che di un'effettiva fusione tra due aree distinte<sup>3</sup>. Come si vedrà più ampiamente nel prosieguo, la sospensione del diritto all'assistenza sociale tra esigibilità formale e inesigibilità materiale permane anche a seguito della riforma costituzionale n. 1 del 2012, la cui finalità precipua era quella di limitare le politiche di indebitamento adottate da Stato ed enti territoriali, con effetti potenzialmente dirompenti sulla garanzia delle prestazioni sociali, in particolare, quelle che afferiscono al diritto all'assistenza sociale. Alla luce di quanto precede, pertanto, l'obiettivo preminente di questo lavoro è quello di offrire una ricognizione, condotta in chiave critica, sullo stato dell'arte in materia di esigibilità delle prestazioni socio-assistenziali nell'ordinamento giuridico italiano. L'analisi delle fonti normative che rilevano in questa materia è accompagnata dai rilievi che scaturiscono dalla riflessione della dottrina, che si alimenta di un singolare intreccio di contributi di origine diversa, fra cui quelli provenienti da esperti di politiche sociali, giuristi ed economisti. A tali contributi, inoltre, si aggiungono elaborazioni e proposte messe a punto dai rappresentanti delle parti sociali e quelle provenienti da enti istituzionali. Nel suo complesso, pertanto, la ricchezza di tale dibattito può rivelarsi una fonte preziosa nel tentativo di ricomporre il quadro dell'esigibilità delle prestazioni socio-assistenziali nell'ordinamento giuridico italiano, e conseguentemente entrare nel merito delle ragioni che hanno portato a quest'*impasse*, la quale, *ictu oculi*, appare destinata a protrarsi ancora a lungo.

<sup>1</sup> Con d.p.c.m. 12 gennaio 2017 sono stati approvati i nuovi livelli di assistenza sanitaria. Per un'analisi, si rinvia alle considerazioni svolte da M. BERGO, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia tra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2, 2017.

<sup>2</sup> Su questo tema si rinvia a E. ROSSI, *Il "socio-sanitario": una scommessa incompiuta?*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2, 2018; G. GRASSO, *Appunti su reddito di inclusione, assistenza socio-sanitaria e vincoli sulle risorse disponibili*, in *Corti Supreme e Salute*, 2, 2018.

<sup>3</sup> Ne sia prova il fatto che, all'interno del d.p.c.m. sui livelli di assistenza sanitaria, del 12 gennaio 2017, sebbene si richiami numerose volte alla necessità di perseguire l'integrazione socio-sanitaria, di fatto, si limita a riferimenti generici all'azione dei servizi sociali, e, più in particolare, a tutte quelle occasioni in cui la stessa possa essere rilevante per le finalità di tutela della salute.

## 2. Natura, esigibilità, e giustiziabilità delle prestazioni sociali

La specifica natura di *diritti a prestazione* ha spesso indotto la dottrina giuridica a qualificare i diritti sociali quali *diritti condizionati*, ovvero, come prerogative la cui realizzazione fosse subordinata a un apposito intervento dello Stato e, più specificamente, a un'insindacabile scelta di politica legislativa<sup>4</sup>. Siffatta interpretazione, legata alla programmaticità delle disposizioni relative ai diritti sociali, si è diffusa per motivi storici contingenti nel nostro ordinamento giuridico, sostenuta dalle ricorrenti argomentazioni della Corte costituzionale<sup>5</sup>. Nondimeno, nel mai sopito dibattito scientifico sulla natura giuridica delle prestazioni sociali, la distanza tra l'inviolabilità dei diritti civili e il carattere condizionato dei diritti sociali sembra progressivamente attenuarsi<sup>6</sup>, circostanza che trova riscontro nel testo costituzionale, il quale, dopo la novella n. 3 del 2001, accomuna gli uni e gli altri sullo stesso livello di tutela, con una formula icastica, quello *essenziale*<sup>7</sup>. Poiché non sembra più possibile sostenere una suddivisione tra diritti civili e sociali che sia basata sull'immediata precettività degli uni, o sulla natura condizionata degli altri, appare pertanto corretto collocare i diritti sociali, e quindi il diritto all'assistenza sociale, a pieno titolo, fra i diritti fondamentali che devono essere garantiti a ogni cittadino<sup>8</sup>.

Come noto, i *diritti a prestazione* si collocano all'interno della più ampia cornice dei rapporti tra la pubblica amministrazione, che li eroga in attuazione di un interesse ritenuto meritevole di tutela, e il *cittadino*, al quale, a determinate condizioni, si attribuisce la pretesa di rivendicarli. Pertanto, attraverso un bilanciamento effettuato tra l'interesse dei singoli a ricevere le prestazioni e il contrapposto

<sup>4</sup> Cfr. a proposito C. SALAZAR, *I diritti sociali alla prova della giurisprudenza costituzionale*, che parla di un *fraintendimento* alla base della presunta minorità dei diritti sociali rispetto agli altri diritti soggettivi; in P. COSTANZO, S. MORDEGLIA, *Diritti sociali e servizio sociale. Dalla dimensione nazionale a quella comunitaria*, Milano 2005, 166.

<sup>5</sup> Non si intende comunque sottovalutare il ruolo imprescindibile della Corte nel promuovere, ampliare, e stimolare la tutela dei diritti sociali nell'ordinamento giuridico italiano. Si è sottolineato che il pendolarismo della Corte sembra rispecchiare le contrastanti esigenze di assicurare la tutela di queste prerogative, e di salvare le esigenze di bilancio. Si veda in merito M. C. PAOLETTI, *Diritti sociali e risorse finanziarie: la giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Diritto&Diritti*, 2017, consultabile presso <https://www.diritto.it/diritti-sociali-risorse-finanziarie-la-giurisprudenza-della-corte-costituzionale/>; R. PILIA, *I diritti sociali*, Napoli, 2005, 155 ss.; M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 3, 2016, 11 ss.

<sup>6</sup> Cfr. R. PILIA, *I diritti sociali*, cit., 35, dove si dà conto dei vari orientamenti relativi alla natura direttamente precettiva o programmatica delle disposizioni costituzionali che contengono l'enunciazione dei diritti sociali.

<sup>7</sup> La disposizione dell'art. 117, c. 2 lett. m), che riservò allo Stato la competenza per la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» è stata talvolta utilizzata nel dibattito scientifico per riferirsi esclusivamente ai livelli delle prestazioni socio-assistenziali. Quest'inferenza è stata facilitata da quanto previsto all'interno della legge 8 novembre 2000, n. 328, che, appena un anno prima della riforma costituzionale, introduceva nel settore assistenziale la figura dei *livelli essenziali*. È opportuno tuttavia ricordare che l'attuale formulazione del Titolo V, Parte II della Costituzione si riferisce indistintamente alle prestazioni relative a tutti i *diritti civili e sociali*, includendo quindi, necessariamente, da una parte, tutti quei diritti che al pari di quello all'assistenza debbono considerarsi *sociali*, ovvero il diritto all'istruzione, il diritto alla salute, e quello alla previdenza, e, dall'altra, anche i c.d. *diritti di libertà*, come il diritto alla vita ed all'incolumità fisica di ogni cittadino. Sul punto cfr. E. FERIOLI, *I diritti sociali tra decentramento e livelli essenziali*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, 16, 2006, 4.

<sup>8</sup> Così C. SALAZAR, *I diritti sociali alla prova della giurisprudenza costituzionale*, cit., 166. In senso conforme anche P. ADDIS, V. CASAMASSIMA, *Prestazioni: legislazione statale e regionale*, in *Studi Zucchi. Politiche e servizi alle persone*, 1, 2010, 84 ss.

interesse della collettività alla migliore allocazione delle risorse pubbliche, la posizione del singolo può essere protetta sotto forma di un *diritto soggettivo*, oppure attraverso quella dell'*interesse legittimo*. È altresì noto che il primo consiste in una situazione giuridica di vantaggio che consente al suo titolare di ottenere una soddisfazione *piena e non mediata* dell'interesse protetto<sup>9</sup>, mentre nel secondo la pretesa del singolo è tutelata solo in via *indiretta*, e, più precisamente, nella misura in cui la stessa si ricongiunge a un interesse più ampio, facente capo alla generalità dei consociati<sup>10</sup>. Le due situazioni giuridiche, pertanto, sono incompatibili fra loro: se il diritto soggettivo presuppone tendenzialmente una sfera di realizzazione immune da qualsiasi potere, l'interesse legittimo trova espressione ultima proprio nell'esercizio di un potere conferito all'autorità pubblica<sup>11</sup>. Da ciò deriva che il soggetto titolare di un interesse legittimo possa reclamare un soddisfacimento solo eventuale della propria pretesa, ovvero, nella misura in cui quest'ultimo sia intrinseco all'attività della pubblica amministrazione stessa, e soprattutto, alla sua discrezionalità<sup>12</sup>.

Ai fini di un'effettiva garanzia delle prerogative afferenti all'ambito dell'assistenza sociale, è evidente, pertanto, l'importanza di stabilire se la situazione giuridica attribuita al singolo abbia natura di diritto soggettivo o di interesse legittimo. Dalla portata della norma attributiva, infatti, dipende la tipologia e l'intensità della relativa tutela, oltre che il diverso tipo di giurisdizione a cui il soggetto dovrà rivolgersi allorché ne lamenti una lesione. Con riferimento ai diritti soggettivi, si afferma che essi siano esigibili allorché l'ordinamento giuridico consenta di ottenerne la soddisfazione in concreto, predisponendo quindi i mezzi, gli strumenti e le risorse necessari a tal fine. Nondimeno, affinché si produca quest'effetto è necessario che sia stato previamente delineato il contenuto della prerogativa del soggetto titolare del diritto. In quanto *diritti a prestazione*, nel caso specifico dei diritti sociali, alla situazione di vantaggio accordata al soggetto corrisponde lo specifico onere in capo alla pubblica amministrazione di attivarsi per l'erogazione della prestazione richiesta.

Strettamente correlato al profilo dell'esigibilità deve ritenersi quello della giustiziabilità dei diritti. Essa è intesa come possibilità che il soggetto titolare della pretesa giuridica protetta abbia la possibilità di accedere a un pronunciamento dell'autorità giudiziaria in caso di una sua mancata soddisfazione, per ottenerne il riconoscimento e l'attuazione coattiva. Il legame funzionale che unisce il profilo dell'esigibilità a quello della giustiziabilità di un diritto è stato ripetutamente sottolineato dalla

<sup>9</sup> Cfr. E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2019, 289 ss.

<sup>10</sup> La categoria degli interessi legittimi trova poi una suddivisione fondamentale in interessi pretensivi, e interessi oppositivi. Nei primi il privato pretende una determinata condotta dalla pubblica amministrazione, mentre nei secondi la contrasta. *Ivi*, 312 ss.

<sup>11</sup> Il *potere* è inteso come possibilità astratta di tenere un certo comportamento, attribuzione tipica degli organi pubblici, ma riscontrabile altresì come prerogativa dei soggetti privati. Per una disamina approfondita sulle situazioni giuridiche di diritto amministrativo si rimanda a E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit.

<sup>12</sup> Oltre alle situazioni giuridiche che attribuiscono una pretesa attiva, sono rinvenibili altresì situazioni giuridiche che impongano determinati comportamenti in capo alle persone fisiche, ovvero, situazioni giuridiche di svantaggio. Fra queste rientra tradizionalmente la figura del dovere, ossia il vincolo consistente nell'assumere o nell'astenersi dal porre in essere una determinata condotta. Il *dovere* sfocia in un *obbligo* allorché la situazione di imposizione in cui si trova un soggetto si colleghi funzionalmente alla situazione attiva di un altro. Questa situazione di soggezione può interessare la fruizione dei diritti sociali, in particolare, ogniqualvolta l'ente pubblico subordini l'erogazione di un determinato beneficio o prestazione alla tenuta di particolari adempimenti da parte dell'utente.

giurisprudenza costituzionale, secondo la quale «al riconoscimento della titolarità di diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi a un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale. Il principio di assolutezza, inviolabilità e universalità della tutela giurisdizionale dei diritti esclude infatti che possano esservi posizioni giuridiche di diritto sostanziale senza che vi sia una giurisdizione innanzi alla quale esse possano essere fatte valere [...]. L'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti, d'altronde, è essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dagli articoli 24 e 113 della Costituzione e da annoverarsi tra quelli inviolabili, riconducibili all'art. 2 della Costituzione [...] e caratterizzanti lo stato democratico di diritto [...]: un diritto che non si lascia ridurre alla mera possibilità di proporre istanze o sollecitazioni, foss'anche ad autorità appartenenti all'ordine giudiziario, destinate a una trattazione fuori delle garanzie procedurali minime costituzionalmente dovute, quali la possibilità del contraddittorio, la stabilità della decisione e l'impugnabilità con ricorso per cassazione»<sup>13</sup>.

### 3. La riforma obsoleta: emanazione della Legge quadro per l'assistenza sociale e suo superamento

In continuità con la strategia del decentramento amministrativo avviata negli anni precedenti, e a coronamento di una nuova consapevolezza maturata nel nostro paese nel campo delle politiche sociali<sup>14</sup>, la legge n. 328/2000, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"<sup>15</sup> (a seguire, legge quadro) costituisce il primo intervento organico nella materia dell'assistenza sociale a più di un secolo di distanza dall'emanazione della legge Crispi del 1890<sup>16</sup>. Il sistema introdotto dalla legge quadro, con la sua aspirazione universalistica, è stato accompagnato da diffusi apprezzamenti, sia in dottrina, che tra gli operatori del settore, i quali vi hanno intravisto l'opportunità di superare l'endemica fragilità della tutela socio-assistenziale nel nostro ordinamento, colmando il divario sussistente rispetto ai settori più efficacemente disciplinati della previdenza sociale e della sanità<sup>17</sup>. La legge quadro richiama espressamente la definizione adottata dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, per definire il complesso di "interventi e servizi sociali"<sup>18</sup>, assumendo fra i suoi principi ispiratori, quello

<sup>13</sup> Cfr. sentenza Corte cost. dell'8 febbraio 1999, n. 26.

<sup>14</sup> Per C. Gori, la Legge quadro è da considerarsi come l'esito di «processi culturali, sociali e politici che progressivamente hanno maturato un contesto favorevole all'introduzione di queste riforme». L'autore si riferisce in particolare alle prime esperienze istituzionali compiute da alcune Regioni nell'ambito della programmazione, e ad un primo interesse dei Comuni, sviluppatosi dopo il ritiro delle deleghe per le funzioni sociali alle Usl, aziendaliizzate con il d.lgs. 229/1999. Cfr. C. GORI, *La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 le sfide future*, Roma, 2005, 23.

<sup>15</sup> Legge 8 novembre 2000, n. 328.

<sup>16</sup> Legge 17 luglio 1890, n. 6972.

<sup>17</sup> Così, ad esempio, S. ROSSI, *Forme della vulnerabilità e attuazione del programma costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2, 2017, 11 ss.; P.M. DAL PRA, G. PIERONI, *Introduzione al Servizio Sociale. Storia, principi, deontologia*, cit., 53. Per una disamina approfondita degli aspetti innovativi correlati all'emanazione della legge quadro si rimanda a E. BALBONI, B. BASSANO, A. MATTIONI, G. PASTORI, *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2007.

<sup>18</sup> Cfr. art. 1, comma 2, Legge 328/2000, cit.

del c.d. *universalismo selettivo*<sup>19</sup>, ovvero, l'affermazione del carattere universalistico del sistema<sup>20</sup>, temperata dalla previsione di una priorità nell'allocazione di risorse per garantire l'accesso ai servizi ad alcune categorie di persone in condizione di bisogno<sup>21</sup>. L'assetto istituzionale delineato al Capo II della legge quadro si fonda su una programmazione di tipo verticale, o com'è stata definita, *a cascata*<sup>22</sup>, in base alla quale lo Stato si assume la responsabilità delle funzioni di indirizzo e coordinamento, quella relativa alla regolazione delle politiche sociali, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, alla fissazione dei requisiti minimi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture, nonché alla determinazione dei requisiti e dei profili professionali relativi alle professioni sociali<sup>23</sup>. Rientra altresì tra le competenze statali la ripartizione delle risorse afferenti al "Fondo nazionale per le politiche sociali" e l'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di inadempienza delle Regioni<sup>24</sup>. In conformità con la nozione già utilizzata dal legislatore per l'area delle prestazioni sanitarie<sup>25</sup>, la legge quadro elenca una serie di interventi «che costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali»<sup>26</sup>. Tuttavia, mentre di lì a poco un successivo decreto procedeva alla definizione dei livelli di assistenza sanitaria assicurando l'uniformità delle prestazioni erogate su tutto il territorio nazionale<sup>27</sup>, il "Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003"<sup>28</sup> eludeva analoga determinazione, pur essendovi tenuto in virtù di quanto espressamente disposto all'interno della legge quadro<sup>29</sup>.

<sup>19</sup> In merito si veda diffusamente A. GUALDANI, *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, Milano, 2007, 107 ss.

<sup>20</sup> Cfr. art. 2, comma 2, Legge 328/2000, cit.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Così A. GUALDANI, *La Legge 328 dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in C. GORI, *La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future*, cit., 49.

<sup>23</sup> Così l'art. 9 legge 8 novembre 2000, n. 328. Il comma 1 assegna altresì allo Stato l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 129 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

<sup>24</sup> *Ivi*, art. 20.

<sup>25</sup> Cfr. d.lgs. 29 giugno 1999, n. 229, "Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419".

<sup>26</sup> Le prestazioni individuate dall'art. 22, per estratto, sono: «a) misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora; b) misure economiche per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio di persone totalmente dipendenti o incapaci di compiere gli atti propri della vita quotidiana; c) interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare e per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; d) misure per il sostegno delle responsabilità familiari [...]; e) misure di sostegno alle donne in difficoltà [...]; f) interventi per la piena integrazione delle persone disabili [...]; g) interventi per le persone anziane e disabili per favorire la permanenza a domicilio, per l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare [...]; h) prestazioni integrate di tipo socio-educativo per contrastare dipendenze da droghe, alcol e farmaci, favorendo interventi di natura preventiva, di recupero e reinserimento sociale; i) informazione e consulenza alle persone e alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e per promuovere iniziative di auto-aiuto». Cfr. art. 22, comma 2 Legge 8 novembre 2000, n. 328, cit.

<sup>27</sup> Cfr. d.p.c.m. 29 novembre 2001, "Definizione dei livelli essenziali di assistenza".

<sup>28</sup> Cfr. d.p.r. 3 maggio 2001, "Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003. Per un commento al Piano nazionale si veda T. VECCHIATO, *Livelli essenziali di assistenza e servizi alle persone*, in *Studi Zancan. Politiche e servizi alle persone*, 2, 2003, 101 ss.

<sup>29</sup> Ai sensi dell'art. 18, comma 3, lett. a), della legge 8 novembre 2000, n. 328.

Più in generale, all'indomani dell'emanazione della legge quadro, da una parte, sono state sollevate perplessità dovute al carattere essenzialmente programmatico e al tono enfatico di molte delle statuizioni ivi contenute, caratteristiche che secondo alcuni sarebbero indicative dell'incapacità del legislatore di affrontare in maniera decisiva i nodi problematici della materia<sup>30</sup>. Dall'altra, la stessa coerenza del nuovo sistema integrato di interventi e servizi sociali è stata fortemente minata dalla successiva riforma costituzionale n. 3/2001, che, come noto, ha riscritto molte delle disposizioni afferenti al Titolo V, Parte II della Carta fondamentale<sup>31</sup> e, in particolare, ha ridisegnato la ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni, rovesciando il precedente criterio di attribuzione con l'effetto di devolvere a queste ultime la potestà normativa relativa al settore dell'assistenza sociale, fatta salva la determinazione da parte dello Stato «dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»<sup>32</sup> disposta dall'art. 117, c. 2, lett. m). La costituzionalizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni socio-assistenziali (d'ora in avanti, più brevemente LIVEAS), da un lato, ha avuto come effetto di svincolarne la determinazione dalle disponibilità del Fondo nazionale per le politiche sociali<sup>33</sup>, mentre, dall'altro, e più in generale, ha assunto il valore di una clausola di salvaguardia contro eventuali disparità attuative, ovvero, più in particolare, al fine di prevenire che, nell'esercizio delle proprie prerogative legislative, gli enti locali potessero intaccare il "nucleo essenziale" dei diritti civili e sociali<sup>34</sup>. A venir meno, tuttavia, è la coerenza dell'assetto istituzionale risultante dall'integrazione tra la stessa legge quadro e la previgente formulazione del Titolo V<sup>35</sup>. Alla luce della cornice costituzionale delineata con la riforma del 2001, infatti, perde di coerenza la pianificazione nazionale della politica sociale attraverso la quale lo Stato avrebbe esercitato i poteri di indirizzo e coordinamento, e il fulcro della programmazione in materia si sposta sui piani e sulle normative con cui le Regioni definiscono politiche sociali autonome e, ovviamente, non necessariamente in linea con gli orientamenti espressi all'interno della legge quadro<sup>36</sup>, la quale continua a vincolare solo quelle Regioni che non abbiano ancora legiferato in materia in virtù di un principio di continuità giuridica<sup>37</sup>.

<sup>30</sup> Cfr. C. GORI, *A dieci anni dall'approvazione della L. 328*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, 1, 2010, 6 ss. L'autore sottolinea il ridotto impatto della legge quadro, non solo per la mancata implementazione successiva, ma anche per i limiti intrinseci della normativa. Ulteriori, puntuali critiche sono riportate da M.G. BREDÀ, D. MICUCCI, F. SANTANERA, *La riforma dell'assistenza e dei servizi sociali. Analisi della legge 328/2000 e proposte attuative*, Torino, 2001, 5 ss.

<sup>31</sup> Cfr. Legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione".

<sup>32</sup> Così dispone la lettera m), art. 117, c. 2, della Costituzione.

<sup>33</sup> Così come prevedeva l'art. 22 della legge n. 328/2000.

<sup>34</sup> Così E. A. FERIOLI, *I livelli essenziali di assistenza: dalle prestazioni ai diritti*, in *Studi Zancan. Politiche e servizi alle persone*, 2, 2003, 119. Considerazioni più ampie sono dedicate al concetto di "nucleo essenziale" nel prosieguo del lavoro, al paragrafo 5.

<sup>35</sup> *Ivi*, art. 1, Legge 8 novembre 2000, n. 328, cit.

<sup>36</sup> Così A. GUALDANI, *La legge 328 dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in C. GORI (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future*, cit., 51.

<sup>37</sup> Si vedano in merito le sentenze della Corte cost. n. 376 e n. 383, del 10 luglio 2002. Anche l'art. 1, comma 2 della Legge 131/2003 conferma che «le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia». Cfr. legge 5 giugno 2003, n. 131,

#### 4. Il nodo della mancata determinazione dei LIVEAS: dal pareggio di bilancio al reddito di cittadinanza

A seguito della novella costituzionale del 2001, il tema dei LIVEAS si è incrociato con quello dei vari livelli di governo investiti della competenza in materia di assistenza sociale. Come già accennato, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, intesi come condizione minima di intervento che deve essere garantita su tutto il territorio nazionale assume la funzione di impedire che, nell'esercizio delle proprie prerogative legislative, gli enti territoriali possano menomare il *nucleo essenziale* dei diritti civili e sociali, contravvenendo ai principi costituzionali di uguaglianza (art. 2 Cost.), di pari dignità di tutti gli individui (art. 3 Cost.), oltre che alla disposizione che sancisce lo stesso diritto all'assistenza sociale (art. 38 Cost.)<sup>38</sup>. A distanza di quasi vent'anni dalla riforma del Titolo V, nondimeno, siffatta determinazione non è stata ancora adottata dal legislatore ordinario – fatte salve le eccezioni rappresentate da alcuni interventi normativi specifici, di cui si darà conto nel prosieguo. A questo riguardo, deve essere evidenziato che all'interno del decreto legislativo n. 68 del 2011<sup>39</sup> si prevede che con legge statale siano stabilite «le modalità di determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nelle materie diverse dalla sanità»<sup>40</sup>, ovvero, fra le altre, nella materia dell'assistenza sociale<sup>41</sup>. Ancora, il decreto prevede che sia effettuata la ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle materie dell'assistenza sociale<sup>42</sup>, e che siano definiti i costi e i fabbisogni standard, nonché le metodologie di monitoraggio e di valutazione dell'efficienza e dell'appropriatezza dei servizi offerti<sup>43</sup>. Tuttavia, come anticipato poc'anzi, a oggi tale determinazione non è ancora stata adottata, da una parte, a causa di presunte difficoltà tecniche legate alla standardizzazione delle prestazioni socio-assistenziali, le quali, è stato sostenuto, a causa della loro intrinseca natura di prestazioni *personalizzate*, mal si adatterebbero a una rigida definizione preventiva<sup>44</sup>. Tuttavia, un secondo e più decisivo ostacolo per la determinazione dei LIVEAS deve essere

“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001”, n. 3.

<sup>38</sup> Il riferimento è all'art. 1, legge 328/2000: «La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno o di disagio individuale e familiare, derivati da inadeguatezze di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3, e 38 della Costituzione».

<sup>39</sup> Il d. lgs. 6 maggio 2011, n. 68 è rubricato “Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario”.

<sup>40</sup> *Ivi*, art. 13.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> Art 13, co. 4.

<sup>43</sup> Art. 13, co. 2.

<sup>44</sup> Da queste considerazioni deriverebbe la «la necessità di attenersi a criteri di flessibilità, di gradualità, e di progressività nella determinazione dei livelli essenziali». Cfr. *I livelli essenziali delle prestazioni nel settore dell'assistenza*, documento pubblicato nel 2005 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, citato da B. DA ROIT, *Livelli essenziali: stato del dibattito e proposte di sviluppo*, in E.R. ORTIGOSA (a cura di), *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni*, 2008, 25.



individuato nel reperimento delle risorse destinate al loro finanziamento<sup>45</sup>. A questo proposito, infatti, come, argomentato più dettagliatamente *infra*, una volta delineato il contenuto di queste prerogative e individuate le fonti di finanziamento, gli enti locali titolari della gestione dei servizi sociali sul territorio non si troverebbero più nella condizione di *ponderare* le erogazioni con il rispetto delle esigenze di bilancio, ma avrebbero finalmente l'opportunità, se non l'onere, di *calibrarle* al bisogno effettivo della popolazione di riferimento. Venuto meno il carattere di discrezionalità tipico dell'attività amministrativa, le pretese dei cittadini, potenziali utenti dei servizi socio-assistenziali, diverrebbero immediatamente esigibili, con la conseguenza che, in caso di insoddisfazione, questi potrebbero ricorrere per via giurisdizionale, per far valere il proprio "diritto".

In materia di finanziamento dei servizi e disponibilità di risorse, tuttavia, è necessario prendere in considerazione le modifiche alla Costituzione operate con legge cost. n. 1/2012, il cui obiettivo era di introdurre il principio del "pareggio di bilancio" all'interno del nostro impianto costituzionale<sup>46</sup>, in conformità a quanto stabilito all'interno del "Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nella Unione economica e monetaria" – anche noto come *Fiscal Compact*<sup>47</sup> – a cui il nostro paese ha aderito. Come è stato opportunamente fatto notare, attraverso tale novella, si è tentato di introdurre un correttivo al modello dello *Stato sociale* a cui si erano ispirati i costituenti del 1947<sup>48</sup>, limitando la possibilità di ricorrere a politiche di indebitamento, se non per motivi di natura eccezionale<sup>49</sup>. In verità, alcuni hanno inquadrato tale intervento di riforma in un contesto più ampio di messa in discussione della sovranità (economica) statale e del costituzionalismo «come limite all'esercizio del potere, in funzione di garanzia e di tutela dei diritti fondamentali»<sup>50</sup>.

<sup>45</sup> Come sottolineato, *ex multis*, da B. DA ROIT, *Livelli essenziali: stato del dibattito e proposte di sviluppo*, cit., 17.

<sup>46</sup> La riforma costituzionale n. 1/2012 è stata poi seguita dalla legge di attuazione rinforzata del 24 dicembre 2012, n.243. Con riferimento all'introduzione del principio menzionato, un'attenta dottrina ha messo in rilievo come, nonostante il testo della riforma costituzionale si riferisca al "pareggio di bilancio", la nuova norma introdotta faccia invece riferimento a un concetto parzialmente differente, quello dell'"equilibrio di bilancio". Sul punto si veda più diffusamente F. VALENTINI, *L'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione: le conseguenze sulla sovranità finanziaria dello Stato e sulla tutela dei diritti sociali*, in *Diritto&Diritti*, 2017, consultabile presso il portale <https://www.diritto.it/l-introduzione-del-pareggio-di-bilancio-in-costituzione-le-conseguenze-sulla-sovranita-finanziaria-dello-stato-e-sulla-tutela-dei-diritti-sociali/>.

<sup>47</sup> Deve essere precisato che tale trattato non imponeva ai paesi firmatari di modificare i rispettivi assetti costituzionali, sebbene questo tipo di intervento fosse comunque auspicato.

<sup>48</sup> E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Nomos*, 2, 2017, 1-22.

<sup>49</sup> Secondo l'art. 81 Cost., comma 2, «Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali».

<sup>50</sup> Così G. GRASSO, *Le parole della Costituzione e la crisi economico-finanziaria.*, in A. PÉREZ MIRAS, G.M. TERUEL LOZANO, E.C. RAFFIOTTA, *Constitución e Integración Europea. Forma política, gobernanza económica, organización territorial*, Madrid, 2017, 159-174, in particolare pag. 161. Dello stesso tenore le considerazioni svolte in G. GRASSO, *Equilibrio di bilancio e godimento dei diritti sociali nella più recente giurisprudenza costituzionale (gli anni 2015-2017)*, in L. DORATO, G. GRASSO, *I diritti sociali e del lavoro nella lunga crisi economica. La questione pensionistica come caso emblematico*, Napoli, 2017, 109-122. In materia di sostenibilità economica dei diritti sociali, si rinvia ai lavori di M. MASSA, *Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2017, 73-93; F. PALLANTE, *Dai vincoli di bilancio ai vincoli al bilancio*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 6, 2016, 2499-2523.

Seppure in questa sede non sia possibile analizzare nel dettaglio tutte le modifiche operate dalla riforma costituzionale e le sue ripercussioni, per le finalità proprie di questo lavoro appare opportuno segnalare che, all'indomani della sua entrata in vigore, la dottrina si è interrogata sul significato da attribuire alle nuove disposizioni, soprattutto con riferimento al bilanciamento tra le esigenze di equilibrio dei bilanci pubblici – così come consacrate nel nuovo art. 81 Cost. – e l'effettività dei diritti fondamentali, tra cui spiccano quelli sociali, i quali, come già affermato in precedenza, richiedono un impegno concreto dello Stato per porre in essere misure, economiche e non, volte a garantire l'erogazione delle prestazioni che assicurino il godimento di tali diritti<sup>51</sup>. In questo contesto, tuttavia, alcuni autori hanno ricordato che, anche a seguito della novella costituzionale n. 1/2012, il rispetto delle esigenze finanziarie non può tradursi in una menomazione del "nucleo essenziale" dei diritti costituzionalmente garantiti<sup>52</sup>. In questa prospettiva, pertanto, è stato ribadito che il nuovo assetto costituzionale non esime il giudice costituzionale dal compito di «effettuare un sindacato sulla legittimità delle misure legislative di compressione delle politiche del welfare mediante il controllo di ragionevolezza e di rispetto del contenuto minimo essenziale dei diritti sociali»<sup>53</sup>. In particolare, con riferimento alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, è stato affermato che questi ultimi dovrebbero essere collocati «al di fuori dell'area che comprende i diritti finanziariamente condizionati, non potendo essere sacrificati in nome di esigenze di bilancio. La Corte costituzionale, infatti, si è sempre appellata a tali livelli essenziali, nonché al principio di gradualità delle risorse economiche, al fine di salvaguardare la tutela dei diritti sociali anche nelle situazioni di carenza delle risorse»<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> A questo proposito, sia sufficiente ricordare che talvolta in dottrina si afferma che non è solo l'attuazione dei diritti sociali ad avere un costo, ma in generale quella di ogni diritto (in questo senso, M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte Costituzionale*, cit., 7). Per converso, alcuni tendono comunque a porre in rilievo la specificità dei diritti sociali in quanto diritti a prestazione e quindi un loro legame più saliente con i vincoli di natura economica. Di questo avviso, G. GRASSO, *Equilibrio di bilancio e godimento dei diritti sociali nella più recente giurisprudenza costituzionale (gli anni 2015-2017)*, cit., il quale, a pagina 114, rievoca l'interessante distinzione tra erogazione delle prestazioni sociali quali «beni rivali» e attuazione delle libertà fondamentali quali beni «economicamente pubblici», e quindi non in escludibili né rivali. Tale distinzione è stata originariamente proposta da Q. CAMERLENGO, L. RAMPÀ, *I diritti sociali fra istituti giuridici e analisi economica*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2015, 59-86.

<sup>52</sup> Cfr. *ex multis*, L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, 3, consultabile presso il portale <http://www.costituzionalismo.it/articoli/533/>. Inoltre, cfr. F. VALENTINI, *L'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione: le conseguenze sulla sovranità finanziaria dello Stato e sulla tutela dei diritti sociali*, cit.; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, cit.

<sup>53</sup> E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, cit., 13.

<sup>54</sup> F. VALENTINI, *L'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione: le conseguenze sulla sovranità finanziaria dello Stato e sulla tutela dei diritti sociali*, cit., 16. Per una disamina approfondita della "tensione" tra esigenze di equilibrio di bilancio a seguito della novella costituzionale n.1/2012 e la necessità di garantire l'effettivo godimento dei diritti sociali si rinvia a G. GRASSO, *Equilibrio di bilancio e godimento dei diritti sociali nella più recente giurisprudenza costituzionale (gli anni 2015-2017)*, cit., nel quale si ripercorre l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale relativamente al triennio 2015-2017. Inoltre, si rinvia nuovamente all'accurata analisi di M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte Costituzionale*, cit., il quale, stante il delicato ruolo assunto dalla Corte nel contesto attuale, rivendica un ampliamento formale dei poteri istruttori da parte dei giudici della consulta e propone la creazione di due nuove tipologie di pronunciamenti

A questo proposito, vale la pena richiamare un pronunciamento abbastanza recente della Corte costituzionale, che si è espressa con la sentenza n. 275 del 2016 dichiarando l'illegittimità della legge finanziaria della Regione Abruzzo del 2004 nella misura in cui limitava la disponibilità finanziaria per il trasporto delle persone con disabilità all'ammontare di risorse determinato dalle leggi annuali di bilancio<sup>55</sup>. Ad avviso della Corte, invero, questo meccanismo si traduceva in una indeterminatezza del finanziamento, il che determinava a sua volta: «un *vulnus* all'effettività del servizio di assistenza e trasporto [...] tale effettività non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto»<sup>56</sup>. Inoltre, con riferimento al più generale rapporto tra la garanzia del livello minimo delle prestazioni riconducibili ai diritti sociali e il rispetto delle esigenze di bilancio pubbliche ex art. 81 Cost., la sentenza si segnala per un'affermazione dalla portata dirompente, per mezzo della quale la Corte mette in chiaro che «è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»<sup>57</sup>. Ciò equivale a riaffermare il primato dei diritti sociali anche sul neointrodotta principio del pareggio di bilancio, il quale ultimo – nell'orientamento dei Giudici di Palazzo della Consulta – è evidentemente destinato a soccombere laddove la sua attuazione dovesse intaccare l'effettività dei diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, o più in particolare, menomare la garanzia del loro nucleo essenziale<sup>58</sup>.

Più di recente ancora, il legislatore ordinario ha adottato due interventi di riforma che, almeno sulla carta, erano destinati a stimolare un cambiamento significativo all'intero settore dell'assistenza sociale, ovviando parzialmente alla lacuna rappresentata dalla mancata determinazione dei LIVEAS. Il primo di essi è contenuto nel d.lgs. n. 147/2017, che ha introdotto nell'ordinamento giuridico italiano il c.d. Reddito di Inclusione (d'ora in avanti, Rel), il quale, tra le altre cose, riportando in auge quell'idea di programmazione che rappresentava una caratteristica saliente della legge quadro. A quest'ultimo proposito, in particolare, il d.lgs. n. 147/2017 prevede l'adozione di un Piano Sociale Nazionale, un Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà e un Piano per la non autosufficienza (art. 21, co. 6). Per quanto riguarda nello specifico, l'oggetto di questa riflessione, al suo interno il decreto prevede che una serie di servizi – tra cui lo stesso Rel (art. 2), i servizi per l'informazione e l'accesso al Rel e la valutazione multidimensionale (art. 5), il progetto personalizzato (art. 6) – debbano essere considerati come “livelli essenziali delle prestazioni assistenziali”, seppure da garantire nel limite delle risorse economiche disponibili. Pertanto, tale disciplina, se per un verso ha il merito di

---

(rispettivamente, incostituzionalità condizionata e differita, e incostituzionalità parziale). Si veda in particolare, 17.

<sup>55</sup> In particolare, il vaglio di costituzionalità aveva ad oggetto l'art. 6, comma 2-*bis*, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15, recante: “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)”, nella parte in cui prevedeva che, per gli interventi di cui dall'art. 5-*bis* della legge regionale n. 78 del 1978, la Giunta regionale avrebbe garantito un contributo del 50% della spesa necessaria e documentata dalle Province solo nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa.

<sup>56</sup> Si veda punto n. 9 Cons. dir., sent. 275/2016 Corte Cost.

<sup>57</sup> *Ibidem*, punto n. 11.

<sup>58</sup> E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, cit., 19.

recuperare parzialmente lo spirito della legge quadro – soprattutto con riferimento al tentativo di ripristinare una pur minima programmazione nelle politiche socio-assistenziali – per un altro, appare in contrasto sia con il testo, sia con il senso complessivo della riforma costituzionale del 2001. Rinviando al prossimo paragrafo l'analisi delle ragioni per cui tale scelta si pone in distonia con il dettato costituzionale<sup>59</sup>, va qui aggiunto che a soli due anni di distanza dall'introduzione del Rel, il legislatore della successiva legislatura ripercorre la stessa scelta attraverso l'emanazione del d.l. n. 4/2019, poi convertito in legge n. 26/2019, e relativo all'introduzione del Reddito e della Pensione di Cittadinanza (d'ora in avanti, brevemente RdC)<sup>60</sup>, il quale, tra le altre cose, svuota di effettività il Rel, riassorbendolo all'interno del nuovo istituto. Anche questo provvedimento di riforma, tuttavia, qualifica alcuni dei servizi attinenti al godimento del RdC in termini di LIVEAS, fra cui, in particolare: «Il Patto per il lavoro e il Patto per l'inclusione sociale e i sostegni in essi previsti, nonché la valutazione multidimensionale che eventualmente li precede, costituiscono livelli essenziali delle prestazioni, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente» (art. 4, co. 14)<sup>61</sup>.

Ai fini della presente riflessione, è opportuno quindi mettere in rilievo che l'erogazione del RdC è condizionata a due presupposti, il primo dei quali consiste nel già menzionato "limite" delle risorse disponibili<sup>62</sup>; il secondo, invece, attiene alla "immediata disponibilità al lavoro", che deve essere dichiarata «da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni, nelle modalità di cui al presente articolo, nonché all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale»<sup>63</sup>.

## 5. Quale essenzialità per le prestazioni socio-assistenziali

Nel demandare allo Stato la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», il legislatore della riforma

<sup>59</sup> Icasticamente, può segnalarsi che nessuno dei due provvedimenti di riforma, nell'enunciare che alcuni dei servizi introdotti debbano essere considerati come LIVEAS, fa esplicito richiamo alla previsione dell'art. 117, co. 2 cost., lett. m), omissione che non può essere considerata come una mera dimenticanza dal momento che, in linea generale, entrambi i testi abbondano di rinvii a ulteriori norme e provvedimenti legislativi.

<sup>60</sup> Giova premettere che, per quanto riguarda il rapporto tra Rel e RdC, è stato sostenuto che, a livello tecnico, le differenze riguardano «i volumi finanziari dichiarati (2-2,5 miliardi per il reddito di inclusione, 9 per il reddito di cittadinanza), le modalità di gestione dichiarate, gli enti coinvolti (i servizi sociali il primo, i centri per l'impiego il secondo). Ma non riguardano i determinanti di efficacia». Cfr. T. VECCHIATO, *Sussidi e redditi garantiti nel vuoto di politiche sociali*, in *Animazione sociale*, 322, 2018, 23.

<sup>61</sup> Con riferimento al RdC, tuttavia, non si può fare a meno di notare come lo stesso sia stato oggetto di aspre critiche da parte delle associazioni a sostegno delle persone con disabilità dal momento che nei limiti di reddito stabiliti per l'accesso ai benefici economici sono inclusi i «trattamenti assistenziali in corso di godimento da parte dei componenti il nucleo familiare, fatta eccezione per le prestazioni non sottoposte alla prova dei mezzi» (art. 2, co. l. n. 26/2019). Da ciò scaturisce la preclusione del beneficio, o la riduzione del suo ammontare, ai nuclei in cui sia presente una persona con disabilità che percepisca pensione (sia essa di cecità, invalidità o sordità), assegno o indennità di frequenza.

<sup>62</sup> Così come stabilito all'art. 12 della legge n. 26/2019.

<sup>63</sup> *Ibidem*, art. 4.

costituzionale del 2001 apriva inevitabili spazi di discrezionalità per l'attività degli interpreti, impegnati a individuare il significato più opportuno da attribuire alla nozione di *essenzialità*. La riflessione dottrinale, commentando i numerosi interventi della Corte costituzionale nel tentativo di chiarire la portata della nuova formulazione, ne ha individuato due distinte accezioni<sup>64</sup>. La prima si correla all'idea di *irriducibilità*, e comporta che la prestazione sociale debba essere caratterizzata da un nucleo *essenziale*, e non minimo. La seconda, invece, risulta ancorata al concetto di *minimalità*, in virtù della quale sarebbe da considerarsi legittima l'erogazione della prestazione minima che può essere assicurata in considerazione delle risorse disponibili<sup>65</sup>. Questa seconda interpretazione tuttavia, non risulta pienamente conforme al dettato dell'attuale Titolo V, Parte II, della Costituzione, che ha sciolto la determinazione dei livelli essenziali dal vincolo finanziario cui erano sottoposti per opera della legge quadro. Assumendo come parametro l'enunciato dell'art. 117, c. 2, lett. m), la Corte costituzionale potrebbe infatti censurare normative statali relative alla definizione dei livelli essenziali che ritenga gravemente lesive di un contenuto *minimo* dei diritti in questione<sup>66</sup>. In questo senso, d'altra parte, la Corte si è già espressa, affermando che il legislatore statale «deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come *contenuto essenziale* di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle»<sup>67</sup>. La dottrina prevalente in tema di determinazione dei livelli essenziali sembra inoltre concorde nel sostenere che una *condizione minima di intervento* non possa tradursi, in concreto, in una *prestazione minima*. In questa visione, la minimalità «sembrerebbe pertanto riferita non alla situazione di bisogno del fruitore del servizio, bensì alla capacità finanziaria del sistema erogatore dei servizi»<sup>68</sup>. L'attributo dell'essenzialità, invece, deve intendersi come specificamente rivolto a caratterizzare le prestazioni, le quali «sembrano dovere raggiungere un grado che si considera soddisfacente non più in relazione ai vincoli economico-finanziari, bensì in relazione a obiettivi di benessere e di equità»<sup>69</sup>.

Nel 2004, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dava prova d'aver recepito siffatto orientamento, dichiarando che «il nucleo essenziale del diritto ed il livello essenziale delle prestazioni non sono sinonimi, nonostante la concomitanza dell'aggettivo; in particolare nel settore dei diritti sociali il nucleo essenziale può essere considerato sinonimo di quel livello di prestazione al di sotto del quale viene meno la garanzia costituzionale e che pertanto risulta essere un livello irrinunciabile [...]; di conseguenza il livello essenziale risulta essere qualcosa in più rispetto al livello minimo del diritto»<sup>70</sup>. Rispetto a quel *nucleo essenziale* definito come vincolante per tutto il territorio nazionale, nulla impedisce che gli enti territoriali decidano poi di garantire autonomamente livelli di prestazioni ulteriori e più

<sup>64</sup> Per un approfondimento sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in merito si veda diffusamente G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Padova, 2007, 58 ss.

<sup>65</sup> Si veda, a titolo esemplificativo, A. GUALDANI, *Livelli essenziali di assistenza sociale*, in *Aggiornamenti sociali*, 9, 2011.

<sup>66</sup> Così E. A. FERIOLI, *I livelli essenziali di assistenza: dalle prestazioni ai diritti*, cit. 127.

<sup>67</sup> Cfr. sentenza Corte cost. n. 282/2002.

<sup>68</sup> Cfr. E. BALBONI, *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Istituzioni del federalismo*, 6, 2001, 1109.

<sup>69</sup> *Ivi*, 1110.

<sup>70</sup> Il documento ministeriale "Livelli essenziali delle prestazioni nel settore dell'assistenza", è richiamato da A. GUALDANI, *Livelli essenziali di assistenza sociale*, cit., 624.

elevati. Il disegno costituzionale farebbe pensare, infatti, a una *costruzione a gradi* del sistema di tutela sociale, con la conseguenza che «al di là dei livelli essenziali, tutte le differenziazioni di trattamento tra i cittadini residenti in regioni diverse dovranno essere ritenute costituzionalmente legittime in quanto naturale conseguenza dell'autonomia regionale riconosciuta nella materia in questione»<sup>71</sup>. Alle prerogative regionali fanno tuttavia da contrappeso i poteri aggiuntivi e sostitutivi previsti, *in primis*, dall'art. 119, co. 5, ai sensi del quale lo Stato può destinare risorse aggiuntive e intervenire straordinariamente in favore degli enti territoriali laddove sia necessario «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economico e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni»<sup>72</sup>. Inoltre, l'art. 120 cost. prevede che il Governo possa sostituirsi nell'esercizio delle competenze proprie di Regioni, Città metropolitane, Province, e Comuni «nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali»<sup>73</sup>. Questo tipo di intervento sostitutivo deve intendersi come rivolto a garantire l'effettiva attuazione dei LIVEAS che spetta allo Stato determinare, e che, pertanto, potrebbero divenire «un parametro di riferimento in materia di diritti sociali, e, a quanto pare, anche civili, il che sta a significare che questo è il nuovo nome dell'uguaglianza»<sup>74</sup>. La determinazione dei LIVEAS, infatti, se da un lato avrebbe l'effetto di vincolare gli enti erogatori, attribuendo un riconoscimento inequivocabile in capo ai potenziali fruitori della prestazione assistenziale, dall'altro segnerebbe anche un limite in positivo rispetto alla vocazione universalistica del sistema di tutela, fungendo da misura del *massimo esigibile* di ogni diritto considerato<sup>75</sup>. Fatto salvo questo *zoccolo duro* della prestazione, garantito come diritto inviolabile ai sensi dell'art. 2 Cost., infatti, gli enti territoriali potrebbero legittimamente negare livelli di tutela aggiuntivi in virtù di un bilanciamento tra il valore della garanzia dei diritti sociali e quello della più efficiente allocazione delle risorse pubbliche<sup>76</sup>.

Data la particolare connotazione della prestazione socio-assistenziale, è tuttavia necessario soffermarsi al fine di analizzarne gli elementi costitutivi, dai quali dipende la natura della pretesa giuridica che l'utente può vantare nei confronti dell'ente erogatore. A questo proposito, si può muovere dalla constatazione per cui, stante lo scenario attuale, il cittadino, *potenziale utente* dei servizi sociali, non può rivendicare in via immediata il diritto a un intervento concreto e finale, consista questo in

<sup>71</sup> Cfr. E. A. FEROLI, *I livelli essenziali di assistenza: dalle prestazioni ai diritti*, cit., 128. L'autrice sottolinea come il riformato assetto del Titolo V in materia di assistenza comporti una nuova declinazione del principio di uguaglianza sostanziale ex art. 3.2 cost.

<sup>72</sup> Così l'art. 119, co. 5 Cost.

<sup>73</sup> Così l'art. 120, co. 2 Cost.

<sup>74</sup> Cfr. G. BARTOLI, *La regolazione dei diritti sociali: profili costituzionali e garanzie di uniformità*, in *Osservatorio Isfol*, 5, 2006, 90.

<sup>75</sup> Cfr. M. MAZZARELLA, *I livelli essenziali delle prestazioni: nozione e funzioni della loro determinazione*, in *Studi Zancan*, 4, 2008, 48.

<sup>76</sup> *Ivi*, 50. Secondo l'autore la garanzia del nucleo essenziale dei LIVEAS sarebbe accostabile al disposto dell'art. 52, c. 1 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea, a norma del quale «eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà».

un'erogazione monetaria<sup>77</sup> o nella fruizione diretta di un servizio, bensì soltanto un *diritto alla valutazione del proprio bisogno*, da intendersi come una prima componente della stessa prestazione socio-assistenziale. L'attività valutativa può limitarsi alla mera verifica di sussistenza dei requisiti previsti per l'accesso alle prestazioni, oppure può spingersi sino a una vera e propria decisione al riguardo. Attraverso quest'ultima, in particolare, l'operatore dei servizi formula un giudizio sulla sussistenza o meno della situazione di bisogno, e quindi sulla necessità o meno dell'intervento. Nei confronti di quest'attività valutativa, l'utente non può esigere altro che il rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento, a cui deve essere improntata l'attività della pubblica amministrazione tutta, in obbedienza all'art. 97. La valutazione che abbia avuto un riscontro positivo, riconoscendo lo stato di bisogno in cui versa l'utente, costituisce il titolo che legittima l'intervento concreto per la sua soddisfazione. È in quest'ultima fase che inciderebbe la determinazione dei livelli essenziali: allorché questi fossero determinati, *il diritto alla prestazione* verrebbe così a caratterizzarsi nei termini di una pretesa giuridicamente garantita al più alto livello possibile, ovvero, come un diritto soggettivo *pieno*. Questa pretesa sarebbe a tutti gli effetti calibrata rispetto al livello essenziale garantito dalla determinazione nazionale, oltre che, eventualmente, rispetto allo standard più elevato assicurato dall'ente regionale di riferimento<sup>78</sup>. Pertanto, in attesa di una determinazione dei LIVEAS realizzata in conformità al dettato costituzionale, l'aspettativa finale degli utenti dei servizi sociali resta sospesa in un limbo giuridico: formalmente esigibile, al pari di qualsiasi altro *diritto soggettivo*, essa non risulta tuttavia "liquidabile" secondo criteri prestabiliti, motivo per cui è soddisfatta nei limiti della disponibilità economiche dell'ente locale<sup>79</sup>.

## 6. In assenza dei LIVEAS: ripartire dalla Legge quadro?

In attesa che il legislatore faccia seguito al dettato dell'art. 117, c. 2, lett. m), la tutela in materia socio-assistenziale è rimessa alla programmazione delle Regioni e alla concreta realizzazione da parte dei Comuni. Nondimeno, lo *spettro* della legge quadro continua ad aleggiare sulla programmazione degli enti territoriali, poiché se da una parte essa continua a vincolare le Regioni che non abbiano ancora legiferato in materia, dall'altra, come messo in evidenza da alcuni, queste ultime, nel dotarsi di discipline proprie hanno ripreso in larga parte i contenuti espressi all'interno di quella disciplina<sup>80</sup>. Nel

<sup>77</sup> Si potrebbe eccepire che il RdC di cui si è parlato sopra debba essere considerato quale attuazione di un diritto soggettivo. Senonché, da una parte la sua natura finanziariamente condizionata, e dall'altra il vincolo della dichiarazione di disponibilità al lavoro, almeno ai fini della presente riflessione, lo collocano al di fuori del quadro dei diritti soggettivi pieni, immediatamente esercitabili.

<sup>78</sup> L'appartenenza in questo caso deve intendersi in maniera elastica poiché, al pari della definizione dei LIVEAS, è da risolvere il nodo dell'assistenza ai non residenti e agli stranieri. Per la pluralità di situazioni giuridiche che compongono la prestazione socio-assistenziale si veda tra gli altri M. GIORDANO, *Diritti e doveri sociali. Forme di esigibilità e di tutela*, in *Studi Zancan. Politiche e servizi alle persone*, 1, 2010, 68 ss.

<sup>79</sup> In merito si veda M. GIORDANO, *Diritti e doveri sociali. Forme di esigibilità e di tutela*, cit., 62; cfr. inoltre V. MOLASCHI, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Torino, 2008, 241.

<sup>80</sup> In particolare, è stato sostenuto che le normative regionali emanate ad oggi in materia di interventi e servizi sociali si sono fortemente ispirate alle disposizioni della Legge quadro, talvolta riproducendone più o meno fedelmente le previsioni, talaltra facendovi espressamente rinvio. Per una disamina sintetica e un confronto sulle previsioni in materia di LIVEAS all'interno delle normative regionali attualmente in vigore si rimanda alla

difendere l'assetto istituzionale a suo tempo predisposto dalla legge quadro, le diverse leggi regionali sembrano averne recepito anche la natura programmatica, insieme al carattere – talvolta enfatico, talaltra generico – di alcune prescrizioni, per effetto delle quali si rimanda di fatto ai Comuni la determinazione effettiva di quante e quali prestazioni garantire alla popolazione di riferimento. Tale mancanza di *originalità* da parte dei legislatori regionali, d'altronde, va letta in un contesto che vede gli enti territoriali, al pari dello Stato, alle prese con una cronica carenza di risorse, e quindi nell'impossibilità di assicurare ai propri cittadini diritti certi, ovvero *liquidabili*, e quindi, esigibili in concreto.

A dispetto della perdita d'incisività della legge quadro, alcuni hanno comunque sottolineato gli effetti positivi della sua introduzione, tra cui, in primo luogo, quelli riscontrabili sul versante della *cultura* delle politiche e dei servizi sociali. Si è sostenuto, infatti, che la legge quadro avrebbe assunto il valore di *manifesto*, poiché diretta espressione del superamento, da parte del nostro sistema di tutela, dell'approccio assistenzialistico-categoriale, a vantaggio di «una prospettiva di prevenzione e di promozione, volta cioè ad intercettare il disagio nel suo proporsi lungo i percorsi di vita, nei gruppi sociali, sul territorio, per contenerne lo sviluppo, gestirlo, anche riconoscendo e valorizzando le risorse proprie delle persone, delle famiglie, delle comunità sociali»<sup>81</sup>. Un ulteriore effetto positivo prodotto dalla vigenza della legge quadro risiederebbe nell'accresciuta importanza dell'attività di programmazione svolta dagli enti territoriali, nel tentativo di strutturare in tutto il paese servizi sociali uniformi e accessibili a tutta la popolazione<sup>82</sup>. La programmazione, come già affermato in precedenza, rappresenta uno dei pilastri della legge quadro, sebbene la stessa rispondesse a un modello di “verticalismo progressivo” in cui erano coinvolti i vari livelli istituzionali. Non tutti concordano sul *lascito positivo* della legge quadro. Alcuni, invero, hanno evidenziato i limiti intrinseci di tale intervento legislativo, tra cui, in primo luogo, la scelta di regolare la materia attraverso una normativa prevalentemente di principio, che ha ingenerato fra gli operatori del settore, i cittadini, e le istituzioni, una serie di aspettative destinate a restare largamente insoddisfatte<sup>83</sup>.

Al di là dei giudizi critici, tuttavia, ai fini del presente lavoro preme analizzare quei profili della legge quadro che afferiscono specificamente al tema dell'esigibilità delle prestazioni socio-assistenziali da essa tipizzate. A questo proposito v'è da dire che, prima della sua emanazione, non sussistevano dubbi sul fatto che le prerogative particolari, riconducibili all'eterogeneo settore dell'assistenza sociale, dovessero ascrivere alla categoria amministrativistica degli interessi legittimi. La sua entrata in vigore ha dato vita a un complesso dibattito sul punto, anche a causa di scelte lessicali talvolta scarsamente efficaci da parte degli estensori. In particolare, con riferimento all'indicazione dei destinatari del sistema integrato di interventi e servizi, l'articolo 2, sotto la rubrica “Diritto alle prestazioni” contempla differenti categorie di possibili beneficiari. Diretta emanazione dell'aspirazione universalistica, il

---

trattazione di A. GUALDANI, *Tutela ed obblighi delle istituzioni: perché i diritti siano esigibili*, in G. COSTA (a cura di), *La solidarietà frammentata. Le leggi regionali sul welfare a confronto*, Milano, 2009, 22 ss. Sul tema si veda inoltre il saggio di M. FERRARI, *I sistemi di welfare territoriale. A dieci anni dalla legge 328/2000*, in *La rivista delle politiche sociali*, 4, 2010, 377 ss.

<sup>81</sup> Cfr. E. R. ORTIGOSA, *I temi e lo scenario*, in C. GORI (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future*, Roma, 2005, 25. Una riflessione di ampio respiro sulle sfide attuali del welfare italiano è offerta da T. VECCHIATO, *Le sette piaghe del welfare*, in *Studi Zancan*, 3, 2018.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> Cfr. C. GORI, *A dieci anni dall'approvazione della L. 328*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, cit., 7.



comma 1 stabilisce che «hanno diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali i cittadini italiani» e ad alcune condizioni anche gli stranieri e gli apolidi<sup>84</sup>. Al secondo comma si prevede che il sistema integrato si strutturi in maniera tale da «consentire l'esercizio del diritto soggettivo a beneficiare delle prestazioni economiche» riconosciute a invalidi civili, ciechi, sordomuti, e a tutti i soggetti che usufruiscono delle pensioni sociali e degli assegni previsti dall'art. 3, comma 6 della legge 8 agosto 1995 n. 355<sup>85</sup>. Da ultimo, il terzo comma sancisce una priorità d'accesso alle prestazioni per tutti i soggetti che si trovino in «condizioni di povertà o con limitato reddito o con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico, con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro, nonché (per) i soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria che rendono necessari interventi e servizi sociali»<sup>86</sup>. Mentre non suscita dubbi l'utilizzo dell'espressione "diritti soggettivi" per qualificare la natura delle erogazioni monetarie di cui al comma 2, la dottrina si è divisa sul tenore delle disposizioni utilizzate ai commi 1 e 3. Da una parte si è sostenuto, in maniera estensiva, che l'utilizzo di una terminologia non uniforme da parte del legislatore della legge quadro deve essere interpretato come una mera negligenza lessicale, nell'ottica di un provvedimento che, nel suo complesso, avrebbe inteso offrire il più alto grado di tutela garantito dal nostro ordinamento, ovvero, il *diritto soggettivo*, a tutti coloro che sono indicati come potenziali destinatari di tutela assistenziale<sup>87</sup>. Dall'altra, alcuni hanno operato un'interpretazione restrittiva, in base alla quale le prerogative riconosciute ai commi 1 e 3 dell'art. 2 sono state intese come *diritti condizionati*, ovvero, prerogative il cui soddisfacimento risulterebbe subordinato al rispetto di esigenze ulteriori, tra cui vi sarebbero quelle imposte dall'effettiva disponibilità di risorse del Fondo Nazionale per le politiche sociali, e quelle correlate all'avvenuta implementazione istituzionale attraverso la quale soltanto il *sistema integrato* avrebbe potuto esplicare i propri effetti sul piano dei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadino<sup>88</sup>. Quest'ultima posizione è stata efficacemente argomentata anche in considerazione del dibattito parlamentare che ha preceduto l'approvazione della legge quadro, dall'analisi del quale è emerso che le nuove prestazioni assistenziali tipizzate nell'allora disegno di legge n. 4641, non avrebbero ricevuto lo status di *diritti soggettivi*<sup>89</sup>.

In virtù di quanto esposto sopra, appare forse superfluo rimarcare che la tesi di quanti interpretavano estensivamente la formulazione dell'articolo 2 della legge quadro ha ripreso vigore in seguito alla costituzionalizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni, nel nuovo dettato dell'art. 117, c. 2, lett. m), che ne svincolava la determinazione dalla disponibilità di risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali<sup>90</sup>. Tuttavia, deve essere messo in evidenza che, attraverso disposizioni contenute nelle leggi

<sup>84</sup> Cfr. art. 2, co. 1, Legge 8 novembre 2000, n. 328.

<sup>85</sup> *Ivi*, co. 2.

<sup>86</sup> *Ivi*, co. 3.

<sup>87</sup> Cfr. A. GUALDANI, *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, Milano, 2007, 169.

<sup>88</sup> Il vincolo finanziario era previsto all'art. 22, co. 2 della Legge quadro. Sul doppio vincolo dei diritti sociali si veda, a titolo esemplificativo, P. ADDIS, V. CASAMASSIMA, *Prestazioni: legislazione statale e regionale*, cit., 83.

<sup>89</sup> Dalle prestazioni c.d. nuove erano escluse ovviamente le erogazioni monetarie di cui al co. 2, sopra citate. In merito si veda diffusamente A. GUALDANI, *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, cit., 170.

<sup>90</sup> Per sostenere ulteriormente la tesi dell'interpretazione estensiva si potrebbe citare la giurisprudenza costituzionale ormai consolidata in materia di diritto alla salute, secondo la quale il legislatore può bilanciare il

finanziarie annuali<sup>91</sup>, il legislatore ordinario ha violato l'ispirazione federalista della riforma costituzionale, operando, di fatto, una sorta di "controriforma", ripristinando il nesso tra finanziamento delle prestazioni assistenziali e le dotazioni del Fondo per le politiche sociali, così come avvenuto, peraltro, tanto per il Rel, quanto per il RdC.

## 7. Verso un'esigibilità concreta delle prestazioni socio-assistenziali

Sul rapporto tra mancata determinazione dei LIVEAS ed esigibilità delle prestazioni socio-assistenziali si è registrato un dibattito vivace, il quale – soprattutto negli anni immediatamente successivi alla riforma del Titolo V della Costituzione –, ha contribuito a mettere in evidenza la funzione, i limiti, le condizioni per la definizione di questi ultimi, spingendosi poi, in alcuni casi, sino a elaborare concrete proposte di attuazione. In questo modo, gli autori impegnati nel dibattito attorno al tema dei LIVEAS hanno confutato le asserite difficoltà relative alla standardizzazione delle prestazioni socio-assistenziali, stigmatizzando in forma pressoché unanime l'inerzia del legislatore ordinario<sup>92</sup>. Il primo passo per *mettere in pratica* i LIVEAS è delineare il contenuto delle prestazioni socio-assistenziali, definendo gli elementi attraverso cui la pretesa generica del potenziale utente può essere tradotta in un diritto soggettivo, certo ed esigibile. A tal fine, è necessario, in primo luogo, che si determini il *bisogno* oggetto di tutela, nonché, corrispondentemente, la prerogativa che si sceglie di garantire. Com'è evidente, questa selettività dovrebbe costituire l'esito ultimo di una politica sociale complessiva, che effettui un bilanciamento tra i bisogni da soddisfare, i valori da proteggere e le risorse a disposizione. In secondo luogo, devono essere stabiliti i *criteri di accesso*, ovvero, i requisiti attraverso i quali diviene possibile valutare la sussistenza del bisogno. Sulla base di parametri quali età, reddito, gravità o entità del bisogno, possono essere individuati i titolari soggettivi di questi diritti, insieme alle modalità con cui questi possono accedere al servizio. Nella definizione dell'accessibilità deve ritenersi compresa l'indicazione della popolazione a cui si garantisce la *fruibilità* delle prestazioni erogate dai servizi sociali. Questa previsione assume un'importanza fondamentale, poiché dal suo tenore dipende la possibilità di accesso per gli stranieri e per i cittadini italiani domiciliati nel territorio di una Regione diversa da quella di residenza<sup>93</sup>. Una volta individuati i beneficiari delle prestazioni, occorre specificarne l'*oggetto*: questo non deve necessariamente far riferimento a un singolo servizio o intervento, ma può essere pensato, più verosimilmente, come un *pacchetto di prestazioni*, ovvero, una macro prestazione

---

contenuto dei diritti sociali con i vincoli imposti dal rispetto della copertura finanziaria, senza tuttavia arrivare a intaccarne il *contenuto minimo*. Cfr. A. GUALDANI, *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, cit., 171.

<sup>91</sup> *Ivi*, 172. L'autrice si riferisce in particolare alla legge finanziaria per il 2003.

<sup>92</sup> Un approfondimento sul possibile superamento delle presunte difficoltà tecniche relative alla definizione dei LIVEAS è contenuto nella ricerca presentata dall'Osservatorio nazionale per l'attuazione della legge 328/2000, (E.R. ORTIGOSA (a cura di), *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni*, Milano, 2008). In particolare, si veda la sezione II, *Prove di declinazione*, 59 ss., all'interno della quale sono consultabili delle simulazioni relative a possibili scelte operative per le aree della povertà, dell'infanzia, e della non-autosufficienza, considerate nello specifico come aree meritevoli di una più urgente considerazione.

<sup>93</sup> La maggior parte delle Regioni che hanno adottato una normativa propria in materia di assistenza sociale hanno riconosciuto il diritto di accesso alle prestazioni ai soli italiani residenti nel proprio territorio. Così F. PESARESÌ, *Descrizione del campo e declinazione dei livelli*, in E.R. ORTIGOSA (a cura di), *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni*, cit., 52.

comprendente un coacervo di interventi e servizi destinati a soddisfare la situazione di bisogno dell'utente. In base alle più recenti interpretazioni dottrinali, infatti, la prestazione da erogare deve intendersi in senso *multidimensionale*, come un «complesso mix di prestazioni e interventi» necessari a garantire il soddisfacimento di un bisogno in maniera adeguata<sup>94</sup>. Il carattere dell'*adeguatezza* della prestazione può essere descritto come «quella condizione che si realizza quando all'assistito, in relazione al suo bisogno, viene reso il servizio nel giusto ambito assistenziale (distrettuale, ecc.), con la tipologia/modalità adeguata (domiciliare, residenziale, ecc.), al momento giusto (subito, differito, ecc.), e nella giusta quantità (una prestazione resa in quantità non adeguata alle necessità è inefficace)»<sup>95</sup>. La definizione del livello essenziale della prestazione richiede, infatti, che si faccia riferimento a standard qualitativi e quantitativi, intesi come forme di intervento idonee allo scopo di soddisfare il bisogno che deve essere tutelato.

Su di un piano strettamente organizzativo è necessario poi provvedere alla specificazione della struttura e del personale a cui fa capo la *responsabilità* dell'erogazione. In quest'ambito deve includersi altresì l'indicazione all'utenza degli strumenti che garantiscono la fruibilità e l'esigibilità del proprio diritto. Infine, strettamente correlata all'efficacia della prestazione assistenziale è la definizione di un sistema di monitoraggio dell'attività di erogazione, inclusa la necessità, eventuale, di rafforzare l'implementazione del livello essenziale attraverso standard più elevati<sup>96</sup>. La prestazione, definita nei suoi contenuti, e quindi nel suo livello essenziale, rimanda allo schema tipico del diritto individuale: chiunque si trova in una condizione determinata, corrispondente alla fattispecie tipizzata, *ha diritto* a una prestazione che sia previamente stabilita, seppure in maniera elastica, tendenziale. Nondimeno, per superare il rischio di un appiattimento della tutela socio-assistenziale sullo strumento della *prestazione* e sulla fruizione individuale, a questo tipo di relazione sono state affiancate ulteriori, possibili declinazioni dei LIVEAS<sup>97</sup>. Queste differenti tipologie devono essere intese in un rapporto di *implicazione reciproca*<sup>98</sup>, in accordo con l'indirizzo prevalente, cui si è fatto cenno in precedenza, che qualifica l'intervento socio-assistenziale attraverso il riferimento a una concezione multidimensionale<sup>99</sup>. Attraverso i LIVEAS si potrebbero quindi prevedere determinate *tipologie di offerta*, per cui si stabilisce che alcuni servizi siano fruibili presso ogni ambito territoriale in una misura percentualmente commisurata alla consistenza della popolazione. Questo tipo di LIVEAS assumerebbe la funzione di soddisfare finalità di prevenzione e promozione, e potrebbe caratterizzarsi nei termini di un diritto collettivo, o diffuso, la cui titolarità e legittimazione all'esercizio si estenderebbe dai singoli individui a gruppi di cittadini, o associazioni<sup>100</sup>. Inoltre, i LIVEAS potrebbero assumere la forma di *standard qualitativi*, ovvero,

<sup>94</sup> Cfr. S. DANERI, *Federalismo fiscale e definizione dei Lep*, in *Studi Zancan. Politiche e servizi alle persone*, 3-4, 2009, 112.

<sup>95</sup> Cfr. F. PESARESI, *Descrizione del campo e declinazione dei livelli*, cit., 52.

<sup>96</sup> In merito alla specificazione dei contenuti della prestazione socio-assistenziale si veda E.R. ORTIGOSA, *Diritti sociali e livelli essenziali: una sintesi*, in E.R. ORTIGOSA (a cura di), *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni*, cit., 1 ss.

<sup>97</sup> Cfr. B. DA ROIT, *Livelli essenziali: stato del dibattito e proposte di sviluppo*, cit., 19.

<sup>98</sup> Così il rapporto *I livelli essenziali delle prestazioni sociali*, Roma, 2008, 16.

<sup>99</sup> A mero titolo esemplificativo si veda L. LEONE, *Livelli essenziali e concezione multidimensionale*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, 13, 2006. L'autrice parla di *multidimensionalità strategica*, oltre a declinare con accezione parzialmente differente le varie tipologie di LIVEAS.

<sup>100</sup> Cfr. il rapporto, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali*, cit., 14.

parametri di riferimento per valutare l'adeguatezza del servizio erogato o dell'intervento realizzato<sup>101</sup>. Tramite i LIVEAS, infatti, si potrebbe imporre agli enti territoriali di attivare e gestire ricorsi interni, o quello di informare l'utenza sull'esperibilità del ricorso giurisdizionale<sup>102</sup>, o ancora quello di prevedere risarcimenti che coprono il costo sofferto dall'utente per reperire sul mercato la prestazione non ricevuta<sup>103</sup>. A questo proposito, è stato anche proposto di tradurre in LIVEAS il criterio di compartecipazione degli utenti al costo delle prestazioni, ancorandolo a una misura che non può essere disattesa dagli enti erogatori. Il fine ultimo è quello di evitare che un contesto di scarsità di risorse possa tradursi in un'erogazione del cui finanziamento risulta onerato lo stesso beneficiario della prestazione.

Da una prospettiva diversa v'è chi, partendo dall'analisi dell'art. 22 della Legge quadro, mette in relazione *gli interventi* di cui al comma 2, con *le prestazioni* elencate al comma 4, al fine di proporre una griglia sulla base della quale gestire le esigenze di selettività e gradualità nella definizione dei LIVEAS<sup>104</sup>. In quest'ottica, i primi sarebbero considerati come livelli essenziali di *risposta*, ovvero quei «contenuti quantitativi e qualitativi dei servizi e degli interventi che realizzano l'incontro tra bisogno e diritto»<sup>105</sup>, mentre le seconde assumerebbero la funzione di «livelli essenziali di processo per l'accesso/valutazione professionale»<sup>106</sup>.

## 8. Come avvicinarsi al traguardo dei LIVEAS?

Vi è ampia convergenza in dottrina sul fatto che l'introduzione dei LIVEAS, più che come singolo *evento*, debba connotarsi nei termini di un processo, all'interno del quale l'operazione di definizione assuma un carattere programmatico di tipo incrementale<sup>107</sup>. A questa definizione sono infatti chiamati a partecipare non solo i vari livelli di governo coinvolti nel nuovo assetto costituzionale, bensì anche le parti sociali, così come sancito a suo tempo dalla legge quadro<sup>108</sup>. Tra le proposte maggiormente sostenute vi è quella di chi suggerisce che i LIVEAS siano inizialmente definiti in maniera restrittiva, accompagnati

<sup>101</sup> Cfr. L. GORI, *Applicare i livelli essenziali nel sociale*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, 15-17, 2003.

<sup>102</sup> A questo proposito, deve essere messo in rilievo che, da una parte, il bisogno meritevole di assistenza solitamente esige interventi da realizzarsi in un tempo estremamente conciso, quindi inconciliabile con i tempi processuali della giustizia amministrativa, che si ispirano, almeno in parte, a una necessaria ponderazione. Dall'altra, non può essere sottaciuto il fatto che la condizione di vulnerabilità e precarietà spesso vissuta da coloro i quali si trovano in situazione di bisogno fa sì che il ricorso giurisdizionale divenga un rimedio scarsamente attivabile. Tra l'altro, la sua inidoneità come strumento di tutela delle prerogative socio-assistenziali è dimostrata dall'esiguo numero di pronunce in merito, e dal fatto che queste ultime hanno avuto luogo, in prevalenza, a seguito di ricorsi promossi da associazioni di rappresentative di una categoria specifica. Su quest'ultimo punto cfr. A. GUALDANI, *Tutela ed obblighi delle istituzioni: perché i diritti siano esigibili*, cit., 35 ss.

<sup>103</sup> Così B. DA ROIT, *Livelli essenziali: stato del dibattito e proposte di sviluppo*, cit., 35.

<sup>104</sup> Tale prospettiva è ben rappresentata dalla riflessione di T. VECCHIATO, *Livelli essenziali di assistenza sociale*, in *Studi Zancan. Politiche e servizi alle persone*, 1, 2009, 77 ss.

<sup>105</sup> *Ibidem*.

<sup>106</sup> *Ibidem*.

<sup>107</sup> Così C. GORI, *La definizione dei "livelli essenziali" delle prestazioni*, *Atti del convegno nazionale di studio "Le politiche di sostegno alle famiglie con figli. Il contesto e le proposte"*, del 6-7 ottobre 2006.

<sup>108</sup> Cfr. in particolare art. 1, co. 3, 4, e 6, Legge n. 328/2000. Il carattere necessariamente partecipato della definizione dei LIVEAS può essere inoltre desunto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di leale collaborazione tra livelli istituzionali. In merito si veda più diffusamente G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Padova, 2007, 24 ss.

tuttavia da «criteri di inclusione espliciti e omogenei», e purché se ne preveda una «progressiva estensione fino al livello ritenuto essenziale, con la contestuale espansione delle risorse impegnate e lo sviluppo dell'offerta»<sup>109</sup>. L'opzione di una prima definizione in senso restrittivo presenterebbe tuttavia l'inconveniente di porre il legislatore statale dinnanzi alle censure della Corte costituzionale, la quale ha già affermato che in base al disposto di cui all'art. 117, c. 2, lett. m), il legislatore non può comprimere il godimento dei diritti sociali oltre il loro nucleo essenziale<sup>110</sup>. A questo proposito è stato opportunamente sottolineato che, in materia di diritti sociali, deve considerarsi come riferimento obbligato il richiamo ai principi della «pari dignità sociale» di tutti gli individui (art. 3, c. 1), e del «pieno sviluppo della persona umana», (art. 3, c. 2), principi dotati di una *vis expansiva* che, in quanto tale, mal si concilierebbe con una tutela di tipo restrittivo<sup>111</sup>.

Tra le proposte che entrano realisticamente nella dimensione dell'operatività dei LIVEAS vi è quella che suggerisce di stimare il *fabbisogno meritevole di tutela*, correlando la domanda di servizi e prestazioni a parametri di epidemiologia, meccanismo già invalso per la determinazione dei livelli di assistenza sanitaria<sup>112</sup>. Seguendo questa logica, si dovrebbe assegnare un valore economico a ogni prestazione socio-assistenziale al fine di determinare l'ammontare complessivo delle risorse necessarie a finanziare il costo dei LIVEAS<sup>113</sup>.

Un'altra prospettiva che trova ampio riscontro in dottrina è di quella di garantire i LIVEAS a partire dalle prestazioni che sono attualmente erogate dai servizi sociali<sup>114</sup>. La c.d. *fotografia dell'esistente*, ovvero, la «valutazione articolata e completa dei livelli attuali di assistenza realizzati dal sistema nazionale e dai sistemi locali dei servizi sociali»<sup>115</sup> sarebbe necessaria ad allargare il tema della futura definizione dei LIVEAS, alla considerazione di esigenze legate allo sviluppo del sistema socio-assistenziale. Tra queste viene in rilievo la necessità di razionalizzazione e valorizzazione delle risorse per favorire «il miglioramento delle aree territoriali che presentano un livello attuale di assistenza inferiore e stimolando nel contempo le capacità innovative delle aree territoriali che presentano un livello di assistenza più favorevole». A questo proposito, uno strumento conoscitivo prezioso per accedere all'attuale

<sup>109</sup> Cfr. E.R. ORTIGOSA, *Diritti sociali e livelli essenziali: una sintesi*, cit., 8.

<sup>110</sup> Si vedano in proposito le considerazioni già svolte in tema di *contenuto essenziale* della prestazione, unitamente al possibile utilizzo della formula dell'art. 117, c. 2, lett. m), da parte della Corte costituzionale come parametro di legittimità. Sul punto sono tuttavia da segnalare alcuni pronunciamenti della Corte in cui è dato ravvisare un *disimpegno* sulla questione della determinazione dei LIVEAS, in quanto questa sarebbe da considerare come una scelta squisitamente politica. In merito si veda diffusamente G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, cit., 35 ss.

<sup>111</sup> Così, fra gli altri, C. TUBERTINI, *Il sistema delle garanzie dei livelli essenziali delle prestazioni: situazione attuale e prospettive, alla luce della legge delega sul federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale: rivista di diritto ed economia*, 1, 2009, 168.

<sup>112</sup> La figura dei livelli essenziali è stata introdotta per la prima volta nell'ordinamento italiano con l'emanazione della legge n. 833 del 1978, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, ove si prevedeva che lo Stato «fissa i livelli delle prestazioni sanitarie, che devono essere, comunque, garantite a tutti i cittadini». Si veda art. 3, c. 2, legge 23 dicembre 1978, n. 833 "Istituzione del servizio sanitario nazionale".

<sup>113</sup> Cfr. T. VECCHIATO, *Livelli essenziali di assistenza sociale*, cit., 84.

<sup>114</sup> Tale prospettiva è efficacemente riassunta da C. RANCI, N. STAME, *Definire i livelli di assistenza*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, 9, 2009, 4 ss.

<sup>115</sup> Per i risultati di questa rilevazione si rinvia a P. DE FELICI, G. GIORGI, C. RANCI, N. STAME, (a cura di), *Definire i livelli essenziali delle prestazioni di assistenza*, 2009.

articolazione delle prestazioni socio-assistenziali erogate sul territorio nazionale è costituito dal “Nomenclatore Interregionale degli interventi e servizi sociali”, elaborato dal Centro Interregionale per i Sistemi informatici, geografici, e statistici, organo tecnico della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome<sup>116</sup>. Questo strumento è stato pensato al fine di ovviare all’elevata eterogeneità e frammentarietà degli interventi e servizi sociali erogati nel nostro paese, rendendo quindi possibile anche un raffronto su voci omogenee tra i diversi sistemi di assistenza regionali. Nell’ottica di una futura definizione dei LIVEAS, il Nomenclatore potrebbe assumere una valenza significativa dal momento che ha il pregio di fornire un *linguaggio comune* che può essere utilizzato sia a livello di coordinamento dai responsabili delle politiche sociali, sia a livello operativo da dirigenti dei servizi e operatori sociali.

### 9. Dai vecchi ai nuovi diritti: il rapporto tra le erogazioni monetarie e i LIVEAS

La scarsa uniformità terminologica della legge quadro nel designare i destinatari del “sistema integrato di servizi e interventi” ha messo in evidenza la discrepanza storica tra le prerogative ormai consolidate nel sistema di welfare italiano e quelle ancora *da consolidare*, ovvero, relative a prestazioni da erogare a un livello, almeno, *essenziale*<sup>117</sup>. Le prime corrispondono a quei diritti riconosciuti da norme statali che realizzano interventi settoriali di politica sociale, e consistono in trasferimenti monetari che lo Stato, o l’ente erogatore corrisponde ai rispettivi beneficiari. Le prerogative *in itinere* fanno invece capo ai diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio italiano tramite una determinazione che spetta al legislatore ordinario di adottare, e che, allo stato della normativa, restano *sulla carta*. Il nostro sistema socio-assistenziale si basa su una netta prevalenza di elargizioni monetarie rispetto all’erogazione di servizi volti a intervenire direttamente sulla condizione di bisogno, in un rapporto che è stato stimato in 1 a 9 sul totale della spesa per assistenza sociale<sup>118</sup>. Ciò implica che meno di un decimo delle risorse impiegate per l’assistenza sociale è destinato al finanziamento complessivo di interventi che dovrebbero essere garantiti attraverso i LIVEAS. A questo proposito, c’è una forte convergenza in dottrina sul fatto che, da una parte, la “monetarizzazione” dei servizi non sia sempre efficace dal momento che gli interventi diretti avrebbero una valenza equitativa superiore ai benefici ottenibili attraverso i primi<sup>119</sup>; dall’altra, e correlativamente, si è messo in rilievo come questa caratteristica del sistema socio-assistenziale nazionale comporti un’erosione ingiustificata di risorse che potrebbe essere allocata

<sup>116</sup> In conformità ai criteri adottati dal “Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale” (ESSPROS), le prestazioni ricomprese in questa classificazione sono ripartite in tre aree. Nella prima vengono in considerazione gli interventi e i servizi messi in atto al domicilio dell’utente o comunque sul territorio di riferimento; nella seconda sono annoverate le erogazioni monetarie, mentre l’ultima categoria contiene gli interventi realizzati all’interno di centri e strutture residenziali, semiresidenziali, o diurne. L’ultima versione del Nomenclatore Interregionale (2013) può essere consultata al seguente indirizzo: <http://www.cisis.it/nomenclatore/nomenclatore13.pdf>.

<sup>117</sup> Così B. DA ROIT, *Livelli essenziali: stato del dibattito e proposte di sviluppo*, cit. 30.

<sup>118</sup> Cfr. T. VECCHIATO, *Se questo è welfare: una costituente per le politiche sociali*, Studi Zucchi, 2, 2018, 8. Sul punto si rinvia anche alle interessanti riflessioni elaborate da Vecchiato con riferimento al welfare generativo, che rimanda alla nozione di azione a corrispettivo sociale, T. VECCHIATO, *La generatività come metodo*, in *Servitium*, 3, 227, 2016.

<sup>119</sup> In questo senso, *ex multis*, E.R. ORTIGOSA, *I livelli essenziali delle prestazioni, tra erogazioni monetarie e servizi*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 1, 2007, 61; T. VECCHIATO, *Se questo è welfare: una costituente per le politiche sociali*, cit.

in maniera da conseguire un impatto più significativo<sup>120</sup>. Invero, in un contesto di scarsità di risorse, sembra inevitabile che il processo di definizione dei LIVEAS coinvolga il regime delle erogazioni monetarie, ridimensionando la sproporzione tra servizi/prestazioni ed erogazioni monetarie, la quale contribuisce a caratterizzare il nostro welfare alla stregua di un sistema «assistenzialistico, centralistico e burocratico»<sup>121</sup>. Bisogna rilevare, tuttavia, come un eventuale ridimensionamento di tali erogazioni metterebbe il legislatore dinanzi a questioni niente affatto semplici da risolvere. Nonostante la competenza in materia di assistenza sociale sia da ritenersi a tutti gli effetti regionalizzata, salvo che per la determinazione dei LIVEAS, i trasferimenti monetari operati con legge statale restano tutt'oggi in vigore per evidenti questioni di opportunità (politica), oltre che in virtù di un principio di continuità giuridica. Peraltro, eventuali modifiche al regime di queste erogazioni potrebbero innescare un conflitto di competenze tra Stato e Regioni, con il rischio che questi interventi si configurino come un'illegittima ingerenza del primo nella potestà normativa dei secondi. Pertanto, la sfida da affrontare è quella di un possibile coordinamento di queste prerogative, le uniche attualmente garantite in materia socio-assistenziale, con una futura, eventuale, definizione dei LIVEAS, senza che ciò si traduca in una riduzione dei livelli di tutela già assicurata<sup>122</sup>. In particolare, il rapporto fra consistenza delle erogazioni monetarie e la spesa per il finanziamento dei servizi deve essere ripensato in linea con la concezione di multidimensionalità dell'intervento in materia socio-assistenziale, attraverso la quale soltanto diviene possibile conciliare e integrare servizi diretti, indiretti, e trasferimenti monetari<sup>123</sup>.

## 10. Conclusioni: il rischio politico della definizione dei LIVEAS

Nel corso del presente lavoro, si è messo in evidenza come gli interventi e i servizi socio-assistenziali disciplinati dalla legge quadro possano essere considerati alla stregua di *diritti soggettivi*, formalmente esigibili, ma non liquidabili in concreto a causa della mancata determinazione del loro contenuto, ovvero, di quel *livello essenziale* in corrispondenza al quale essi dovrebbero essere erogati. Si sono altresì espresse le ragioni per le quali la definizione di questo livello essenziale dovrebbe assumere il carattere di un intervento organico nella materia socio-assistenziale. È indispensabile, infatti, dirimere alcuni nodi irrisolti, tra cui il rapporto tra consistenza dei trasferimenti monetari ed erogazione dei servizi, e la garanzia dell'assistenza a non residenti e stranieri<sup>124</sup>. In dottrina si concorda nel ritenere che la previsione dell'art. 117. c. 2, lett. m), della Costituzione si ponga come *punto di equilibrio* tra l'istanza territoriale per il decentramento delle funzioni e competenze amministrative e l'esigenza di uniformità nella tutela dei diritti sociali, espressione del principio costituzionale di uguaglianza<sup>125</sup>. A questo proposito, è stato affermato con efficacia che definire i livelli essenziali nel settore delle politiche sociali

<sup>120</sup> T. VECCHIATO, *Sussidi e redditi garantiti nel vuoto di politiche sociali*, in *Animazione sociale*, cit., 25.

<sup>121</sup> Cfr. E. R. ORTIGOSA, "In tema di Lep", in *Prospettive sociali e sanitarie*, 1, 2005, 1.

<sup>122</sup> Cfr. B. DA ROIT, *Livelli essenziali: stato del dibattito e proposte di sviluppo*, cit. 23.

<sup>123</sup> A mero titolo esemplificativo si vedano i contributi di T. VECCHIATO, *I livelli essenziali di assistenza nel federalismo fiscale*, in *Studi Zancan. Politiche e servizi alle persone*, 3-4, 2009, 4; G. GIORGI, E.R. ORTIGOSA, *Il federalismo fiscale: la vera posta in gioco*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, 8-9, 2010, 2.

<sup>124</sup> Sul punto si rinvia all'analisi offerta da M. CALABRÒ, *Livelli essenziali delle prestazioni sociali e politiche pubbliche per l'integrazione*, in *Giustamm*, 16, 2019.

<sup>125</sup> Cfr. E.A. FERIOLO, *I diritti sociali tra decentramento e livelli essenziali*, cit., 4.

«non significa fornire strumenti per migliorare il sistema nazionale esistente, bensì decidere “quale” deve essere il sistema nazionale»<sup>126</sup>. Appare evidente, infatti, che la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, e quindi la definizione dei LIVEAS, rappresenta la *chiave di volta*<sup>127</sup>, ovvero, il punto di non ritorno per il passaggio da un modello di assistenza residuale basato sulla logica della limitazione e programmazione dell’offerta, a un modello universalistico e promozionale dove la tutela è calibrata all’effettivo bisogno della popolazione<sup>128</sup>.

Il *rischio politico* che si cela dietro alla mancata definizione dei LIVEAS è quello di non poter (o non voler) sostenere questo mutamento radicale nel sistema di tutela assistenziale italiano. Questo rischio è ben rappresentato dalla prevalenza di un *approccio redistributivo* nel dibattito istituzionale sui LIVEAS, ovvero, un tipo di approccio che ne prospetta la definizione nell’ottica di una più efficiente allocazione e redistribuzione delle risorse già impegnate nel settore dell’assistenza sociale<sup>129</sup>. Tutto ciò conferma la percezione che il nostro ordinamento giuridico sia ancora lontano dal conoscere i LIVEAS come diritti quantificabili dagli operatori dei servizi, esigibili dai cittadini, e giustiziabili da parte degli organi giudiziari, percezione aggravata dalla contingente situazione economica e politica del nostro paese, che porta a continui rimaneggiamenti della spesa per le politiche sociali, in nome del rigore dei conti pubblici.

<sup>126</sup> Cfr. G. GIORGI, E.R. ORTIGOSA, *Il federalismo fiscale: la vera posta in gioco*, cit., 49.

<sup>127</sup> Così L. TORCHIA, *Welfare, diritti sociali e federalismo*, in *Atti del Convegno “Verso nuove forme di Welfare”*, Stresa, 26-27 aprile 2002.

<sup>128</sup> Cfr. B. DA ROIT, *Livelli essenziali: stato del dibattito e proposte di sviluppo*, cit., 17, che parla di sovvertimento dell’attuale sistema di finanziamento ed erogazione.

<sup>129</sup> *Ivi*, 22.