

6 OTTOBRE 2021

La legge n. 328/2000 e i livelli
essenziali di assistenza sociale:
dall'avvento del sistema integrato dei
servizi sociali alla sua difficile
attuazione

di Paola Torretta

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Parma

La legge n. 328/2000 e i livelli essenziali di assistenza sociale: dall'avvento del sistema integrato dei servizi sociali alla sua difficile attuazione*

di Paola Torretta

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Parma

Abstract [It]: Il saggio, dopo un'analisi dei presupposti costituzionali del diritto all'assistenza sociale, ripercorre lo sviluppo della normativa sui servizi sociali, nelle dinamiche dello Stato autonomistico. L'A. si sofferma, in particolare, sulla l. 328/2000 che ha istituito il sistema integrato dei servizi sociali nell'ambito di una rete di collaborazione istituzionale e sociale, sulla base del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale. Tale provvedimento, pur conservando la sua validità e attualità nel riparto di competenze delineato dalla riforma del Titolo V Cost. del 2001, è rimasto privo di attuazione a più di vent'anni dalla sua entrata in vigore. Per tutto questo tempo è mancata una definizione organica dei LEP, che costituiscono il fulcro del welfare multilivello italiano. La novità che riporta all'attenzione del dibattito giuridico la disciplina dei servizi sociali è rappresentata dalla approvazione, ad agosto 2021, del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023. Il documento programmatico elenca un primo gruppo di LEP in ambito sociale destinato a definire, almeno in parte, le prestazioni che costituiscono il contenuto minimo essenziale del diritto all'assistenza sociale. L'A. auspica che tale traguardo, sebbene parziale, possa condurre finalmente alla piena attuazione della legislazione sui servizi sociali, quale snodo fondamentale per avviare un percorso di ripresa del sistema economico e sociale a seguito della profonda crisi finanziaria che ha investito negli ultimi anni il Paese, ora aggravata dalla emergenza sanitaria da Covid-19.

Abstract [En]: The essay, after an analysis of the constitutional bases of the right to social assistance, examines the development of the legislation on social work, in the dynamics of the regional State. The author examines, in particular, the law n. 328/2000, which established the integrated system of social work within an institutional and social collaboration network, based on the principle of vertical and horizontal subsidiarity. This law, while retaining its validity and relevance within the framework of the reform of Title V Cost. of the 2001, has not yet been implemented after more than twenty years from its entry into force. Up to now, there has been no organic definition of the essential levels of benefits relating to civil and social rights (LEP), which constitute the fulcrum of the Italian multilevel welfare system. Today, the novelty that places the discipline of social work at the heart of the legal debate is represented by the approval, in August 2021, of the National Plan of interventions and social work 2021-2023. The programmatic document lists a first group of LEP in the social field, with the purpose of to defining, at least in part, the benefits that constitute the minimum essential content of the right to social assistance. The author hopes that this goal, although partial, will finally lead to the full implementation of the legislation on social work, as a fundamental step to start the recovery of the economic and social system following the profound financial crisis that has affected the Country in recent years, now exacerbated by the Covid-19 health emergency.

Parole chiave: Stato sociale; servizi sociali; diritto all'assistenza sociale; livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; welfare multilivello

Keywords: Welfare State; social work; right to social assistance; essential level of benefits relating to civil and social rights; multilevel welfare system

* Articolo sottoposto a referaggio.

Sommario: 1. Le premesse costituzionali del sistema di assistenza sociale. 2. Lo sviluppo della normativa assistenziale fra competenze statali e regionali. 3. La legge n. 328 del 2000 e l'istituzione del sistema integrato dei servizi sociali. 3.1. Le articolazioni istituzionali e sociali del sistema integrato dei servizi sociali. 4. L'avvento dei livelli essenziali di assistenza sociale. 5. La legge 328/2000 nel quadro del nuovo Titolo V Cost. 6. La costituzionalizzazione dei livelli essenziali: i riflessi sulla dimensione multilivello dello Stato sociale. 7. L'incompiuto cammino dei LIVEAS: la legge 328/2000 a più di vent'anni dalla sua approvazione. 8. Il nodo del finanziamento dei LIVEAS. 9. Il Piano Nazione degli Interventi e dei Servizi sociali 2021-2023: è finalmente tempo di LIVEAS? 10. Osservazioni conclusive.

1. Le premesse costituzionali del sistema di assistenza sociale

L'intervento dello Stato a tutela della persona, nei suoi bisogni materiali e spirituali, nelle sue reali condizioni di vita, è connaturato alla struttura della Costituzione, che all'art. 2 qualifica come "inviolabili" i diritti legati allo sviluppo del singolo¹, nella sua sfera individuale e come componente di ogni formazione sociale ove trovi realizzazione la personalità umana.

Tale disposto pone la persona e i gruppi sociali al centro del sistema giuridico creato dal Costituente, in una dinamica di necessaria interconnessione fra pubblici poteri e comunità e fra membri della società civile² nell'impegno per la costruzione di una collettività che assicuri uguaglianza e benessere sociale³.

Non a caso, alla base dell'impianto di protezione della persona il Costituente ha posto un disegno di relazioni sociali e istituzionali improntate alla lealtà, al sostegno dei 'soggetti deboli' e alla cooperazione. Una rete solidaristica che è elevata a valore costituzionale e che trova una sintesi perfetta nell'interconnessione che l'art. 2 Cost. individua fra il riconoscimento di un catalogo di diritti fondamentali della persona e la previsione di un sistema di doveri di solidarietà politica, economica e sociale che derivano proprio dall'appartenenza del singolo ad una collettività⁴. Doveri definiti

¹ V. Corte Cost., nn. 29/1962; 33/1974. Sui diritti inviolabili come contenuto intrinseco della forma di Stato voluto dai Costituenti, v. Corte cost. nn. 11/1956; 252/1983.

² Secondo le varie espressioni che la solidarietà può assumere, come indicato dalla dottrina, nella accezione di solidarietà "doverosa" o "fraterna" (di tipo orizzontale, che riguarda i rapporti fra i consociati) e della solidarietà "pubblica" o "paterna" (di tipo verticale che riguarda l'impegno dei pubblici poteri nei confronti della società). Cfr. G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 50. In argomento anche S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1996, p. 4 ss. e E. ROSSI, Art. 2, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 57 s.

³ Significativo, al riguardo, è l'intervento di Giorgio La Pira all'Assemblea costituente, nella seduta pomeridiana dell'11 marzo 1947: «La pietra angolare» dell'edificio costituzionale «è legata essenzialmente alla concezione della persona umana» ... «ma non della persona umana considerata soltanto in astratto, come una questione di natura puramente celestiale». «Questa è la nostra preoccupazione: di scavare questa pietra, di costruire questi muri maestri, di costruire questa volta e di fare in modo che vi sia una casa umana, fatta per fratelli, per uomini che cooperano per uno stesso fine, che è lo sviluppo della personalità umana». Secondo la Pira, dunque, la persona può trovare tutela nei suoi bisogni materiali e spirituali attraverso «una struttura sociale pluralista e finalmente un assetto giuridico che è conforme a questo pluralismo sociale».

⁴ Si veda, al riguardo, S. GALEOTTI, *Il valore della...*, cit., p. 4 ss.

“inderogabili”, perché basilari, vale a dire essenziali per l’esistenza, la continuità e il progresso di una comunità politica⁵.

La matrice collaborativa che ha guidato la redazione della Carta costituzionale è chiaramente percepibile anche nell’art. 3, comma 2, Cost., che impone di eliminare le disuguaglianze di fatto presenti nel tessuto sociale, attraverso la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che si frappongono all’effettivo godimento delle libertà civili e politiche. L’aver esplicitato questo compito dà senso concreto al ruolo dello Stato sociale, chiamato ad operare affinché il principio di parità di fronte alla legge non rimanga una mera enunciazione formale, priva di ricadute pratiche nei contesti reali, nella vita delle persone.

Si tratta di una responsabilità che la Costituzione assegna alla “Repubblica” in tutte le sue declinazioni, non solo istituzionali ma anche sociali, essendo – come si diceva - la promozione dell’individuo il fondamento e il fine ultimo del progetto di società democratica voluta dal Costituente⁶ a cui tutti sono chiamati a contribuire. Un impegno che, quindi, grava, nella logica solidaristica a cui si accennava, non solo sull’apparato centrale dello Stato, ma anche su tutte le articolazioni territoriali che ne definiscono la natura autonomistica, e sugli stessi membri della collettività sociale, in quanto partecipi della sua crescita materiale e spirituale.

Queste sono, dunque, le fondamentali e solide premesse costituzionali su cui poggia il concetto di sicurezza sociale che caratterizza l’ordinamento italiano, nella sua accezione più ampia, declinata nell’assistenza sanitaria, sociale e nella previdenza. Da esse emerge una visione della società e della forma di Stato in costante tensione verso il raggiungimento dell’eguaglianza sostanziale, nell’ottica di garantire pari opportunità per tutti nei percorsi di promozione della personalità umana. Le politiche e gli interventi di protezione sociale hanno particolarmente bisogno, più di altre funzioni, della ‘comunità’: delle ottime capacità organizzative, della conoscenza del territorio e di quell’attitudine dei soggetti della società civile, in un sodalizio collaborativo con le istituzioni, a sviluppare relazioni di reciprocità e di vicinanza idonee a supportare e valorizzare, dal basso, le azioni d’aiuto attivate per far fronte alle marginalità e alle ferite del tessuto sociale.

⁵ V. TAMBURRINI, *I doveri costituzionali di solidarietà in campo sociale: profili generali e risvolti applicativi con particolare riferimento alla tutela della salute*, in *LANUS*, 2018, 18, p. 25 ss.

⁶ Si possono menzionare, al riguardo, le parole dell’On. Aldo Moro, nel suo discorso all’Assemblea costituente proprio in merito alla genesi degli artt. 2 e 3 Cost., secondo cui «Uno Stato non è veramente democratico se non è al servizio dell’uomo, se non ha come fine supremo la dignità, la libertà, l’autonomia della persona umana, se non è rispettoso di quelle formazioni sociali nelle quali la persona umana liberamente si svolge e nelle quali essa integra la propria personalità» uò menzionare (Intervento all’Assemblea Costituente nella discussione del Progetto di Costituzione della Repubblica, Seduta del 13 Marzo 1947). Sul tema v. N. OCCHIOCUPO, *Liberazione e promozione umana nella Costituzione. Unità di valori nella pluralità di posizioni*, Giuffrè, Milano, 1995.

L'art. 38, comma 1, Cost., dedicato all'ambito dell'assistenza sociale, costituisce una concreta esplicitazione di questo sostrato valoriale, sancendo il diritto di “ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere” al mantenimento e a misure di sostegno atte ad affrontare situazioni di fragilità sociale, a carico dei pubblici poteri⁷.

La norma rappresenta quel segmento del nucleo duro dello Stato sociale che - insieme alla tutela del lavoro e della salute - si esprime nell'intervento per prevenire o eliminare le situazioni di bisogno, quale impedimento alla effettiva libertà del singolo e la sua piena partecipazione alla vita dello Stato⁸.

Con tale disposto l'assistenza sociale e gli interventi a tutela dei soggetti deboli perdono il loro carattere discrezionale e di attività caritativa per divenire un obbligo dei pubblici poteri cui corrisponde un diritto fondamentale costituzionalmente garantito⁹ che va ad integrare i contenuti irriducibili della forma di Stato. E proprio una lettura dell'art. 38 alla luce dei già richiamati principi supremi che delineano la sostanza indelebile del sistema costituzionale italiano ha condotto ad un'interpretazione estensiva del riferimento al termine “cittadino”, così da considerare titolare del diritto all'assistenza la persona in quanto tale e, di conseguenza, ricomprendere nel raggio di tutela di questo disposto anche gli stranieri¹⁰, secondo l'approccio di tipo universalistico e solidaristico che i Costituenti hanno assegnato alle funzioni assistenziali dello Stato¹¹.

L'inveramento del diritto all'assistenza sociale presuppone la realizzazione, secondo le modalità organizzative individuate dal legislatore¹², nei limiti di una ragionevole attuazione dell'art. 38, comma 1, Cost., di un sistema di protezione sociale capace di elargire prestazioni, sostegni economici e servizi idonei ad assicurare un tenore di vita dignitoso a soggetti in stato di bisogno.

L'accesso alla garanzia del mantenimento di cui all'art. 38, comma 1, Cost. presuppone la verifica di due precisi requisiti, rivolgendosi la norma solo a coloro che, impossibilitati a svolgere una attività lavorativa, siano anche privi di mezzi per la propria sussistenza¹³. Si riferisce, inoltre, agli inabili al lavoro ed ai

⁷ Cfr. M. MAZZIOTTI, *Assistenza (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1958, p. 749 ss.

⁸ C. TRIPODINA, *Articolo 38*, in *Commentario breve alla Costituzione*, diretto da S. BARTOLE, R. BIN, Cedam, Padova, 2008, p. 370. In questo senso, M. CINELLI, S. GIUBBONI, *Il diritto alla sicurezza sociale in trasformazione*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 3 ss.

⁹ Così M. MAZZIOTTI, *L'assistenza nella Costituzione*, in *Iustitia*, 1979, p. 97 ss. e dello stesso avviso anche P. CAVALERI, *L'assistenza tra disciplina pubblica e libertà dei privati. Cento anni di giurisprudenza sulla «legge Crispi»*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 185 ss.; E. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 20.

¹⁰ V., per la giurisprudenza più recente, Corte cost. nn. 187/2010 e 329/2011.

¹¹ Come evidenzia L. VIOLINI, *Art. 38*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario...*, cit., p. 776 ss., la propensione verso un sistema di sicurezza sociale improntato ad una logica solidarista, che tende ad integrare l'approccio mutualistico dell'epoca precedente, caratterizza da subito i lavori dell'Assemblea costituente.

¹² Sulla discrezionalità del legislatore nell'individuare gli istituti e le forme per dare svolgimento al diritto all'assistenza sociale, nei limiti di scelte che costituiscano una ragionevole attuazione dell'art. 38, comma 1, Cost., v. L. VIOLINI, *Art. 38*, cit., p. 776 ss., nonché Corte cost. nn. 160/1974; 31/1986; 100/1991.

¹³ Sui requisiti previsti dalla Costituzione per accedere al mantenimento e all'assistenza sociale v., di recente, Corte cost. 1/2016, secondo cui tale diritto “sussiste quando la persona inabile al lavoro “sia sprovvista dei mezzi necessari per

minorati fisici o psichici anche il comma 3 dell'art. 38 Cost., per i quali sono assicurati i diritti all'inserimento nella scuola e all'avviamento al lavoro, quali essenziali strumenti di integrazione sociale e di sviluppo della personalità.

Infine, è da segnalare che proprio in ragione del principio di solidarietà collettiva che lo sorregge, il sistema di assistenza sociale previsto dalla Costituzione ha un "assetto (...) di stampo pluralistico"¹⁴. Si compone, cioè, di enti sia pubblici che privati, in linea con l'idea che la solidarietà e la promozione dell'individuo, quale componente di una comunità, siano adempimenti di tutto l'ordinamento nel suo complesso, anche della sua base sociale. Per tale ragione, l'art. 38, ultimo comma, Cost. esclude un ruolo monopolistico dello Stato, in tale ambito, e afferma che "l'assistenza privata è libera", con facoltà dei soggetti privati di istituire enti di assistenza¹⁵.

2. Lo sviluppo della normativa assistenziale fra competenze statali e regionali

Nonostante l'art. 38 Cost. contenga previsioni ad ampio raggio per l'assistenza sociale - a differenza della parte relativa alla previdenza, che si rivolge ad un novero più ristretto di soggetti e situazioni (i lavoratori, nel caso in cui la loro capacità lavorativa venga meno parzialmente o totalmente) -, è noto come la legislazione in tale ambito si sia sviluppata secondo una dinamica "fortemente categoriale"¹⁶, sedimentandosi la funzione assistenziale dello Stato attraverso una pluralità di atti normativi e interventi settoriali¹⁷.

Negli anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione, a cominciare dai provvedimenti destinati alle vittime della guerra¹⁸, l'evoluzione della disciplina dell'assistenza sociale non si distaccò dall'impostazione "corporativa" della legislazione fascista¹⁹, caratterizzandosi per l'istituzione di una serie di enti deputati all'assistenza di specifiche situazioni di bisogno (la tutela dei mutilati e degli invalidi civili, di orfani, ciechi, sordomuti, fanciulli, etc.)²⁰.

vivere". Di conseguenza, "l'accertamento di queste condizioni di effettiva indigenza p[uo]l richiedere anche una valutazione delle condizioni economiche dei soggetti tenuti all'obbligo alimentare".

¹⁴ M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, II ed., Giappichelli, Torino, 2020, p. 450.

¹⁵ In linea con questo principio della libera istituzione di enti privati di assistenza, la Corte cost. (sent. n. 396/1988) ha dichiarato costituzionalmente illegittima la legge Crispi nella parte in cui (art. 1, l. n. 6972/1890) aveva trasformato in enti pubblici gli enti di assistenza e beneficenza in origine creati da privati.

¹⁶ G. FELICORI, *Il processo di semplificazione e federalismo amministrativo nelle politiche sociali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, 5, p. 995. Sull'evoluzione dell'assistenza sociale in Italia v. anche M. MAZZIOTTI, *Assistenza...*, cit., p. 749 ss.

¹⁷ V. A. MOLITERNI, *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, in *Riv. trim. dir., pubbl.*, 2015, 1, pp. 92-93.

¹⁸ A. CATALDI, *Dall'assistenza sociale ai servizi sociali. Le autonomie in attesa della legge quadro*, Edizioni delle Autonomie, Roma, 1982, p. 39 ss.; E. FERRARI, *I servizi sociali*, Giuffrè, Milano, p. 7.

¹⁹ Sull'approccio corporativo della normativa adottata dal regime fascista nel settore dell'assistenza, v. U. DE SIERVO, *Assistenza e beneficenza pubblica*, in *Dig. disc. pubbl.*, I, UTET, Torino, 1987, p. 447.

²⁰ Sul punto, A. CATALDI, *Dall'assistenza sociale...*, cit., p. 44; E. FERRARI, *I servizi...*, cit., p. 7.

Nella frammentazione di norme e prestazioni venutasi così a determinare, priva di atti di programmazione e di coordinamento, stenta a delinearci una definizione chiara dei servizi sociali, ambito che da subito sconta un'evidente difficoltà di inquadramento, schiacciato dalla predominanza della previdenza e, per quanto riguarda l'approccio all'assistenza sociale, da interventi per lo più di carattere economico²¹.

Tale impostazione si è riflessa anche sul piano dell'attuazione del riparto di competenze fra Stato e Regioni. Il testo dell'art. 117 Cost., nella versione del 1948, inseriva nelle materie di competenza legislativa concorrente delle Regioni la "beneficenza pubblica", nella quale storicamente sono state collocate le attività di assistenza non rimesse ad organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato²².

Proprio la distinzione tra "assistenza sociale" (ricondata al complesso di funzioni statali di cui all'art. 38 Cost.) e "beneficenza pubblica" (di potestà legislativa concorrente) fu ripresa dal legislatore negli atti di trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni (in particolare, nel D.P.R. n. 9/1972), per segnare la tradizionale contrapposizione, ben nota alla dottrina²³, che nella concezione dell'assistenza risalente alla legge Crispi separava l' "assistenza pubblica (legale)", connotata dal carattere della doverosità, perché prevista dalla legge e posta in essere da soggetti pubblici a favore di specifiche categorie di soggetti, dalla "beneficenza pubblica", riferibile, invece, ad attività di natura caritativa, e perciò discrezionali, rivolte a soggetti in condizioni di bisogno, "a prescindere da particolari *status* o qualifiche"²⁴.

Un dualismo, avallato anche dalla Corte costituzionale (nella sentenza n. 139/1972²⁵), che per lungo tempo si è frapposto all'affermarsi del ruolo che la Carta fondamentale, in una sua lettura sistematica, assegna al settore dell'assistenza sociale.

Solo con il D.P.R. 616/1977²⁶ il concetto di "beneficenza pubblica" ha assunto un significato innovativo, sganciato dalla dimensione caritativa e occasionale del passato. Con tale provvedimento normativo si è cercato di delineare le funzioni e le attività attinenti all'assistenza sociale, introducendo, per la prima volta,

²¹ Ancora A. MOLITERNI, *Solidarietà e concorrenza...*, cit., pp. 92-93.

²² Lo Stato, peraltro, mancò di adottare, per questa materia, una legislazione cornice che orientasse la potestà legislativa delle Regioni e, di conseguenza, anche l'esercizio delle funzioni amministrative ad esse affidate sulla base del c.d. principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative allora sancito dall'art. 118 Cost. Lo sviluppo della normativa regionale vide, quindi, le Regioni ricavare dalla disciplina nazionale vigente le indicazioni necessarie all'esercizio della propria potestà legislativa, in alcuni casi anche attribuendo ad esse una portata innovativa. Cfr. E. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel passaggio...*, cit., p. 40 ss. e p. 61 ss.; C. AGOSTINI, *Differenziazione e frammentazione territoriale delle politiche sociali*, in *Federalismo e localismo in Italia*, 2008, 48, p. 57 ss.

²³ V. A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 5 ss. e bibliografia *ivi* citata.

²⁴ Corte cost. 139/1972.

²⁵ Critici nei confronti di questa pronuncia, G.U. RESCIGNO, *Profili costituzionali dei trasferimenti delle funzioni in materia di assistenza e beneficenza*, in G. GIANOLIO, L. GUERZONI, G.P. STORCHI (a cura di), *Assistenza e beneficenza tra pubblico e privato*, Franco Angeli, Milano, 1980, p. 90 ss. e M. DOGLIOTTI, *La riforma dell'assistenza... della Corte costituzionale*, in *Prospettive assistenziali*, 1988, 84.

²⁶ Il D.lgs. n. 616/1977 fu emanato in ragione della delega, contenuta nella legge n. 382/1975, con cui furono individuati i principi e i criteri guida per completare il trasferimento delle funzioni amministrative agli enti territoriali, preso atto della insufficienza dei primi trasferimenti operati nel 1972.

la nozione di “servizi sociali”. Nel raggruppare in quattro settori organici le materie che, nel raccordo fra gli artt. 117 e 118 Cost., avrebbero dovuto rappresentare l’ambito di intervento amministrativo delle Regioni e degli enti locali, tale provvedimento ha individuato il settore dei servizi sociali quale ambito in cui confluivano la «polizia locale urbana e rurale», la «beneficenza pubblica», l’«assistenza sanitaria ed ospedaliera», l’«istruzione artigiana e professionale», l’«assistenza scolastica», i «musei e biblioteche di enti locali».

Focalizzando meglio il quadro degli interventi di assistenza sociale, l’art. 22 ha ricondotto alla materia della «beneficenza pubblica» tutte le funzioni amministrative dirette, “nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura” e ha destinato tali prestazioni a singoli o gruppi, indipendentemente dal titolo in base al quale fossero individuati i destinatari, anche qualora si trattasse “di forme di assistenza a categorie determinate”, escluse soltanto le prestazioni di natura previdenziale²⁷.

Con il D.P.R. n. 616/1977 ha preso piede, in sostanza, una definizione ampia e moderna di beneficenza pubblica, che si avvicina a quella di servizi sociali, nonché un processo di progressiva universalizzazione degli interventi in tale ambito. Si è affermata la doverosità dell’attività di assistenza, così da qualificarne l’essenza di servizio pubblico ed eliminare il suo carattere occasionale e tradizionalmente categoriale.

Il concetto di servizi sociali è stato identificato con il “settore organico” in cui ricomprendere tutte le attività e interventi per l’erogazione di servizi pubblici e l’attribuzione di prestazioni economiche destinati ad affrontare e superare situazioni di bisogno della persona.

A questa evoluzione legislativa si accompagnerà anche un mutamento nell’orientamento della Corte costituzionale che, nella sentenza n. 174/1981, supererà la contrapposizione sancita qualche anno prima fra assistenza sociale e beneficenza pubblica, in ragione degli elementi innovativi introdotti dalla normativa del 1977.

La ridefinizione ampliata dei destinatari dei servizi sociali, “che prescinde in taluni casi dallo stato di bisogno”; la “diversificazione delle prestazioni” e “l’estendersi del carattere di non discrezionalità nella loro erogazione”; “la tendenza a superare la tipizzazione degli interventi a seconda delle categorie individuate dall’attività lavorativa degli assistibili”, insieme al “riferimento ai diversi stadi della vita umana (infanzia, vecchiaia) che maggiormente richiedono la fruizione dei servizi sociali”, sono stati interpretati dalla Corte come il chiaro segnale di un cambiamento nel modo di intendere i compiti assistenziali.

²⁷ Più nello specifico, il successivo art. 23 ha individuato un’elencazione di attività qualificanti le funzioni amministrative facenti capo a tale ambito: a) l’assistenza economica in favore delle famiglie bisognose dei defunti e delle vittime del delitto; b) l’assistenza post-penitenziaria; c) gli interventi in favore di minorenni soggetti a provvedimenti delle autorità giudiziarie minorili nell’ambito della competenza amministrativa e civile; d) agli interventi di protezione speciale di cui agli articoli 8 e seguenti della legge 20 febbraio 1958, n. 75.

Il D.P.R. n. 616/1977 ha rappresentato, dunque, il “primo tentativo di regolazione organica del settore dei «servizi sociali»”, sebbene ancora insufficiente a darne una precisa delimitazione²⁸.

Inoltre, da questo provvedimento ha concretamente preso le mosse quel processo di valorizzazione dell'ente più prossimo agli interessi da tutelare, in ossequio all'indirizzo, già insito nella originaria formulazione dell'art. 118 Cost., orientato al decentramento delle funzioni amministrative alle autonomie locali. Il D.P.R. n. 616/1977 ha riconosciuto, quindi, il ruolo fondamentale dei Comuni anche nell'ambito dei processi di definizione delle politiche sociali, nell'ottica di dar vita ad un'organizzazione territoriale dei servizi per la tutela delle fragilità sociali²⁹.

A tali enti territoriali sono state attribuite le funzioni di erogazione dei servizi medesimi, mentre alle Regioni un ruolo di tipo programmatico, diretto ad individuare gli “ambiti territoriali adeguati” alla gestione delle funzioni conferite, “promuovendo forme di cooperazione fra gli enti locali territoriali, e, se necessario (...), ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 117 della Costituzione, forme anche obbligatorie di associazione fra gli stessi” (art. 25).

Il D.P.R. n. 616/1977 ha così cambiato il sistema di erogazione delle prestazioni di assistenza sociale, in quanto, attraverso il percorso di devoluzione delle funzioni amministrative dallo Stato agli enti territoriali, le competenze fino a quel momento collocate nell'apparato istituzionale centrale, furono assegnate alle Regioni e alle autonomie locali, con il conseguente scioglimento degli organismi con cui lo Stato aveva precedentemente svolto compiti di assistenza³⁰.

Una successiva tappa nella riforma dei servizi di assistenza trova spazio, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, nello scenario di una riflessione sulla crisi dello Stato sociale e sulle strategie utili a rivedere gli assetti organizzativi³¹ del sistema assistenziale e a razionalizzarne i costi. Questi ultimi, in costante crescita a partire dagli anni Settanta, fanno registrare un aumento della spesa pubblica del tutto sproporzionato rispetto alle risorse disponibili e tale da non poter trovare una copertura sostenibile attraverso la pressione fiscale o l'accesso all'indebitamento pubblico³².

²⁸ Secondo A. MOLITERNI, *Solidarietà e concorrenza...*, cit., pp. 94-95, il D.P.R. n. 616/1977 “non riuscì ad introdurre una nozione sufficientemente caratterizzante e definita di servizio sociale”.

²⁹ La stessa logica sarà ribadita nelle riforme successive riguardanti il sistema delle autonomie locali, a partire dalla legge n. 142/1990 che ha attribuito “al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale precipuamente nei settori organici dei servizi sociali” (art. 9), nonché, nell'ambito delle competenze allo stesso assegnate, la “gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali?” (art. 22).

³⁰ Si vedano però, sul punto, le decisioni della Corte costituzionale nn. 173 e 174 del 1981, che hanno rilevato l'eccesso di delega dell'art. 25, D.P.R. n. 616/1977, nella parte in cui disponeva il trasferimento delle IPAB ai Comuni, dichiarandone, conseguentemente, l'illegittimità costituzionale.

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

³² Sulle trasformazioni socio-economiche e demografiche e sui diversi fattori che hanno portato alla crisi dello Stato sociale, non solo in Italia, v. M. FERRERA, *Modelli di solidarietà*, Il Mulino, Bologna, 1998 e E. BARBERIS, Y.

In questo scenario, la legge delega n. 59/1997, nota come “riforma Bassanini”, estrapola dai principi costituzionali del pluralismo istituzionale (art. 5 Cost.) e sociale (art. 2 Cost.), che - si è visto - costituiscono alcuni dei pilastri fondativi dell’ordinamento repubblicano, i criteri di sussidiarietà verticale e orizzontale, a guida del completamento del processo di devoluzione verso gli enti locali delle funzioni amministrative avviato nei decenni precedenti.

L’applicazione di tali nuovi canoni di allocazione dei compiti amministrativi ha rappresentato l’occasione per un riordino dell’azione pubblica in un’ottica di semplificazione e di maggior efficienza e, al contempo di un puntuale controllo sull’operato delle istituzioni.

In attuazione della citata delega, per quanto concerne il settore dell’assistenza sociale, il D.lgs. n. 112/1998 viene a collocarsi, quindi, nell’ambito di un più ampio percorso di riforma delle amministrazioni statali e periferiche, con la finalità di rimediare alle inefficienze e agli oneri eccessivi del modello italiano di welfare. Da questa prospettiva, sul piano metodologico, il provvedimento prevede, secondo la declinazione verticale della sussidiarietà, l’attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative, anche in riferimento agli interventi sulle fragilità sociali, al livello governativo più prossimo al cittadino, per favorirne la semplificazione, aumentarne la capacità di rispondere ai bisogni dei singoli territori e comunità e promuovere un utilizzo più razionale e controllato delle risorse³³.

Per il raggiungimento di tali obiettivi di efficacia e trasparenza dell’azione amministrativa, la sussidiarietà è assistita, nella logica della riforma Bassanini, da altri principi che ne specificano la portata e la finalità. È stata, infatti, la stessa l. n. 59/1997 a prescrivere che l’allocazione verso il basso delle funzioni amministrative sia informata a criteri di adeguatezza, differenziazione e completezza, secondo cui ogni ente territoriale è destinatario dei compiti per i quali dimostri di avere un idoneo apparato organizzativo, funzionale e finanziario per il loro svolgimento. Di conseguenza, ogni ente riceverà un proprio ‘bagaglio’ di funzioni, diverso dagli altri, in relazione alle proprie caratteristiche demografiche, economiche, sociali e, perciò, dei peculiari interessi che l’azione amministrativa è chiamata a realizzare concretamente. In ultima analisi, quindi, la completezza è quel criterio di ‘chiusura’ che va a destinare ai livelli governativi superiori, fino ad arrivare allo Stato, quelle funzioni che, per le ragioni sopra esposte, non possono essere conferite a livello locale.

A questi principi si affiancano inoltre quelli dell’efficienza ed economicità nell’assolvimento dei compiti assegnati, in una logica di verificabilità dell’azione amministrativa e, quindi, anche di responsabilità dei pubblici poteri nei confronti della società civile.

KAZEPOV, *Tendenze e prospettive dei welfare state europei*, in M. CAMPEDELLI, P. CARROZZA, L. PEPINO (a cura di), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 141 ss.

³³ In argomento, anche A. GUALDANI, *Diritto dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 11.

Anche sul piano della sussidiarietà orizzontale, il D.lgs. n. 112/1998 delinea un modello di esercizio delle funzioni pubbliche che si apre alla comunità, attribuendo la responsabilità di compiti di rilevanza sociale anche ai membri della società civile (singoli, famiglie, associazioni, collettività). In linea con l'innata socialità dell'uomo³⁴, la sussidiarietà orizzontale si fonda sull'idea che il perseguimento dell'interesse generale non sia esclusiva competenza dei poteri pubblici e che, quindi, attività utili per la collettività possano essere realizzate dall'iniziativa autonoma dei cittadini, proprio nello spirito di reciprocità e di cooperazione alla "base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente"³⁵.

Nel campo assistenzialistico, tale modello si rivela una risorsa estremamente importante, favorendo un sistema di erogazione dei servizi sociali la cui gestione può essere affidata anche a privati (in particolare, alle espressioni del privato sociale: gli enti del Terzo settore, senza scopi di lucro, che operano con finalità di utilità sociale³⁶), secondo modelli organizzativi semplificati (e quindi capaci di dar vita ad economie di risorse) e in cui il potere pubblico, tutt'altro che esautorato, mantiene compiti essenziali di indirizzo, coordinamento e controllo che non possono che rimanere in capo al soggetto su cui grava, in ultima istanza, la responsabilità di garantire a tutti (alla persona) i diritti di cittadinanza sociale.

Al di là di questa svolta epocale, il D.lgs. n. 112/1998 ha visto il legislatore altresì impegnato in un (nuovo) tentativo di dare una definizione dei servizi sociali. L'art. 128 li identifica con «tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia».

Come si evince dalla formulazione utilizzata ("tutte le attività....." che abbiano come fine quello di rimuovere/superare contesti di necessità o disagio che si frappongano alla realizzazione personale e piena valorizzazione dell'individuo), la norma fornisce, ancora una volta, una descrizione molto ampia del settore dei servizi sociali, a dimostrazione della complessità di qualsiasi operazione diretta a determinare secondo *standard* prestabiliti, e in modo statico, le modalità attraverso cui può realizzarsi la c.d. relazione d'aiuto, l'intervento di liberazione dell'individuo dal bisogno.

In sostanza, risulta difficile classificare secondo schemi prefissati e definitivi i servizi sociali, così che anche il legislatore del 1998 ha optato per una ricostruzione estremamente generica ed omnicomprensiva. Un merito riconosciuto, in particolare, a questo intervento normativo³⁷ è, però, quello di aver individuato l'assistenza sociale come un abito a sé stante rispetto alla sanità ed alla previdenza, nonché

³⁴ Corte cost. n. 75 del 1992.

³⁵ Così Corte cost. n. 309 del 2013.

³⁶ Tra cui ONLUS, associazioni di volontariato, imprese e cooperative sociali, fondazioni etc.

³⁷ R. FINOCCHI GHERSI, *La legge quadro sui servizi sociali e la riforma del titolo V*, in A. ALBANESE, C. MARZUOLI (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 5536 ss.

all'amministrazione della giustizia. Si tratta cioè di un settore che, individuato in via residuale, conquista in tal modo autonomia concettuale e una propria distinta collocazione all'interno dell'ordinamento.

Detto atto normativo ha, in sostanza, contribuito al radicamento di una più consapevole cultura giuridica dei servizi sociali, quale passaggio preliminare alla vera e propria rivoluzione che la legge n. 328/2000 ha segnato nel settore, con una disciplina che, ancora oggi, guida lo sviluppo delle funzioni di prevenzione, rimozione o riduzione delle più diverse forme di disagio sociale per la cura e la promozione della persona.

3. La legge n. 328 del 2000 e l'istituzione del sistema integrato dei servizi sociali

La legge n. 328/2000 è stata varata per dar vita ad una complessiva riorganizzazione del sistema dei servizi sociali indirizzandolo ad una logica di integrazione degli interventi e dei soggetti (pubblici e privati) che di esso fanno parte. È il primo provvedimento che detta una disciplina organica dei servizi sociali³⁸, superando l'approccio frammentato e categorizzante dei precedenti interventi normativi e risalente all'impostazione della legge Crispi del 1890³⁹. Essa imprime una visione unitaria e sistematica della materia che emerge già dai suoi principi e dal *modus operandi* richiesto a tutti gli attori che entrano a far parte del modello di assistenza sociale dalla stessa delineato.

Come descritto nelle pagine precedenti, la legge si innesta su un quadro di rapporti fra livelli territoriali e fra istituzioni e società già improntato alle logiche della sussidiarietà verticale e orizzontale e definisce, perciò, il sistema dei servizi sociali come un modello "a rete" basato sulla partecipazione delle autonomie territoriali che compongono la Repubblica, in un'ottica di leale collaborazione, e altresì sul coinvolgimento della base sociale dell'ordinamento, assegnando agli enti locali il compito di incentivare l'intervento dei soggetti privati, singoli o associati, nel sistema integrato dei servizi per l'assistenza sociale. La finalità dichiarata della legge (art. 1) è quella di dar vita ad "un sistema integrato di interventi e servizi sociali" per la persona e le famiglie, capace di "promuove[re] interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza", prevenire, eliminare o ridurre "le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione".

I punti qualificanti della legge si ricavano da alcuni principi che ne sorreggono l'impianto normativo.

³⁸ E. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali...*, op. cit., p. 40 ss. Per un commento alla legge n. 328/2000 v. E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge 328/2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2003.

³⁹ Come è noto la legge 17 luglio 1890, n. 6972, nota come "Legge Crispi", costituisce il primo provvedimento normativo approvato dopo l'unificazione nazionale che prefigura un sistema di assistenza sociale. Tale legge fu varata con la finalità di trasformare le opere pie da istituzioni private in Istituti pubblici di beneficenza dotati di personalità giuridica e sottoposti a controllo governativo.

Il principio personalista, *in primis*, pervade l'intero tessuto regolativo della legge, collocando la disciplina dei servizi sociali nel solco costituzionale che ancora alla garanzia del pieno sviluppo della personalità umana il fondamento e il fine ultimo dell'ordinamento giuridico (art. 2 Cost.).

La portata innovativa di tale enunciazione emerge immediatamente nella proiezione legislativa di un sistema di assistenza sociale che si rivolge non più all'utente, quale mero portatore di un bisogno, ma alla "persona", quale titolare di diritti e considerata nel complesso della sua condizione e delle sue abilità e potenzialità. La legge prevede, cioè, un approccio globale e non più settoriale ai disagi sociali ed alle fragilità umane e chiamato a mettere in campo percorsi di (auto)promozione dell'individuo che si rivolge ai servizi territoriali, attraverso la valorizzazione delle sue capacità residue e delle risorse individuali e di rete (familiari, parentali, della comunità locale) che possono essere attivate e messe a sistema.

La legge pone al centro degli interventi di sicurezza sociale la persona, quale soggetto attivo delle politiche sociali e non semplice destinatario di prestazioni di natura assistenziale. Sotto questo profilo, detto provvedimento normativo ha segnato il passaggio da una prospettiva meramente assistenzialistica, diretta cioè alla esclusiva riparazione di un disagio, ad una logica promozionale tesa non solo ad intervenire sullo stato di bisogno del soggetto in carico ai servizi, ma a creare i presupposti per prevenire ulteriori fattori di fragilità e favorire prospettive di realizzazione della sua persona e condizioni di vita dignitose (progetti di vita, di inserimento socio-lavorativo, percorsi di auto-mutuo aiuto, etc...).

Tale principio implica una serie di azioni che seguono all'accesso ai servizi sociali: dalla valutazione multidimensionale della persona, alla presa in carico e alla definizione di un progetto individualizzato che, nel prevedere le necessarie misure di sostegno, possa attivare le risorse presenti nel contesto familiare, parentale e territoriale anche per offrire al soggetto opportunità per riacquistare libertà e autonomia.

Dal canone personalista deriva poi la logica dell'accesso universale ai servizi di assistenza sociale, che riconosce l'individuo come destinatario, indipendentemente dalla sua appartenenza ad una particolare comunità politica. L'art. 2, comma 1, della legge n. 328/2000 prescrive il diritto di usufruire delle prestazioni del sistema integrato non solo dei cittadini italiani, ma anche, "nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali" dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea e dei loro familiari e nonché degli stranieri che siano titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché dei minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno⁴⁰. Inoltre, la stessa legge assicura le misure di prima assistenza ai profughi, limitatamente al periodo necessario alle operazioni di identificazione ed

⁴⁰ Secondo quanto prescritto dall'art. 41, d.lgs. n. 286/1998.

eventualmente fino alla concessione del permesso di soggiorno, e agli stranieri da respingere o da espellere⁴¹.

Si tratta però di un universalismo sostenibile, basato su un accesso selettivo ai servizi, regolato cioè in relazione alla intensità del bisogno. Hanno infatti un accesso prioritario: i soggetti in condizioni di povertà o con limitato reddito; i soggetti con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico; i soggetti con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro; i soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria che rendono necessari interventi assistenziali (art. 2, comma 3). Ciò in continuità con il già avviato processo di razionalizzazione degli interventi e delle prestazioni dello Stato sociale.

Infine, la legge n. 328/2000, in linea con l'idea di porre la persona al centro del sistema di tutele sociali previste, presta particolare attenzione al tema della qualità delle prestazioni sociali, introducendo l'obbligo, per ogni soggetto erogatore di servizi, di adottare la "Carta dei servizi sociali", che assicura trasparenza nei rapporti con gli utenti rispetto alle caratteristiche del servizio e alle modalità di fruizione dello stesso. Il documento, infatti, deve contenere i criteri per l'accesso ai servizi, le modalità del relativo funzionamento, le condizioni per facilitarne le valutazioni da parte degli utenti, nonché le procedure per assicurare la tutela degli utenti (art. 13).

3.1. Le articolazioni istituzionali e sociali del sistema integrato dei servizi sociali

Il modello integrato – "a rete" – dei servizi sociali previsto dalla l. n. 328/2000 vede la partecipazione di tutti gli attori istituzionali e sociali che compongono la Repubblica, ossia i diversi livelli governativi in cui è declinato lo Stato regionale italiano e i soggetti della società civile, tutti chiamati a cooperare per assicurare adeguate condizioni di vita della persona e della collettività in ossequio ai "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale" richiesti dall'art. 2 Cost.

Sul piano istituzionale, la concreta realizzazione di tale sistema integrato dei servizi sociali implica che tutte le articolazioni territoriali della Repubblica prendono parte, con spirito di leale collaborazione, alla pianificazione degli interventi che, ai diversi livelli di governo, individua attività e prestazioni da mettere in campo ai fini della effettiva fruizione dei diritti di assistenza sociale. Si parte dal piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, di competenza dello Stato, al quale è demandata, in modo particolare, la definizione dei principi e degli obiettivi delle politiche sociali, la determinazione dei requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale e, soprattutto, individuazione dei livelli essenziali ed uniformi delle prestazioni e la

⁴¹ Secondo quanto stabilito dall'art. 129, comma 1, lettera *b*), d.lgs. n. 112/1998.

ripartizione delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali⁴². Tale passaggio, in un'ottica di bilanciamento fra istanze di uniformità e tutela dell'autonomia degli enti territoriali, deve assicurare la partecipazione delle Regioni.

A loro volta, gli enti regionali sono chiamati a formulare, di concerto con i Comuni, il piano regionale dei servizi sociali, attraverso il quale esercitano funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali realizzati sul territorio, favorendone l'integrazione con i servizi sanitari e con le politiche di istruzione, di formazione professionale e di inserimento lavorativo. Inoltre, alle Regioni competono, fra gli altri compiti, anche la verifica della effettiva attuazione dei servizi, la definizione, sulla base dei requisiti minimi fissati dallo Stato, dei criteri per l'autorizzazione, l'accreditamento e la vigilanza delle strutture e dei servizi a gestione pubblica o dei soggetti del privato sociale⁴³, la determinazione dei requisiti di qualità per la gestione dei servizi e per la erogazione delle prestazioni; l'esercizio dei poteri sostitutivi, secondo le modalità indicate dalla legge regionale, nei confronti dei Comuni che siano inadempienti nello svolgimento delle funzioni ad essi attribuite⁴⁴.

Infine, il processo di pianificazione dei servizi sociali si chiude con l'elaborazione, da parte dei Comuni, del piano di zona, nel quale entrano "la programmazione, progettazione, realizzazione del sistema locale dei servizi sociali", con l'indicazione delle priorità e dei settori di innovazione, nei limiti delle risorse disponibile e con il coinvolgimento dei soggetti privati che partecipano alla "rete" degli interventi di assistenza.

Il Comune, sulla scia delle precedenti riforme normative sul decentramento, viene così individuato, come ambito strategico per l'attuazione del sistema integrato previsto dalla legge 328, ad esso essendo attribuiti compiti amministrativi fondamentali per la predisposizione ed erogazione dei servizi e degli interventi. Oltre a tali funzioni, tale ente si occupa altresì dell'autorizzazione, accreditamento e vigilanza dei servizi sociali e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale a gestione pubblica o dei soggetti privati e della definizione dei parametri di valutazione delle condizioni di prioritario alle prestazioni e ai servizi (art. 6, I e II c., l. 328/2000)⁴⁵.

⁴² Le altre competenze statali che entrano nel Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali sono: la "determinazione dei requisiti e dei profili professionali in materia di professioni sociali, nonché dei requisiti di accesso e di durata dei percorsi formativi" e l' "esercizio dei poteri sostitutivi in caso di riscontrata inadempienza delle regioni, ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e dell'articolo 5 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112" (art. 9 l. n. 328/2000).

⁴³ La legge n. 328/2000 parla, al riguardo, "degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato, degli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese operanti nel settore nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" (art. 1, c. IV).

⁴⁴ Cfr. art. 8, l. n. 328/2000.

⁴⁵ Il comma III dello stesso art. 6 prosegue affermando che nell'esercizio di tali funzioni "i comuni provvedono a: a) promuovere, nell'ambito del sistema locale dei servizi sociali a rete, risorse delle collettività locali tramite forme

A completare questo articolato sistema, interviene il principio di sussidiarietà orizzontale, quale esplicitazione concreta della natura sociale dell'uomo e, quindi, dell'essenziale funzione di collante che la solidarietà riveste all'interno di una comunità organizzata.

La sussidiarietà orizzontale offre uno spazio fondamentale al ruolo del privato sociale, attraverso cui il principio di solidarietà (art. 2 Cost.), quale valore alla base della convivenza civile, alimenta e chiude il circuito di programmazione del sistema integrato dei servizi sociali⁴⁶. Esponenti della società civile entrano a far parte della rete dell'assistenza sociale, impegnati nella progettazione e realizzazione di interventi tesi a rimuovere le situazioni di disagio sociale.

In questo scenario, gli enti territoriali locali, i Comuni in particolare, che sono a stretto contatto con la comunità sociale, hanno il compito di incentivare una partecipazione solidaristica dal basso a favore delle categorie più bisognose. Da ciò si evince, quindi, la collocazione centrale e strategica del Comune nella implementazione del welfare locale, non solo come soggetto responsabile della erogazione di servizi e prestazioni, ma anche, più in generale, per il ruolo di coinvolgimento nella rete dell'assistenza sociale di tutti i soggetti (pubblici e privati) della realtà locale, nonché per il monitoraggio e la vigilanza sugli interventi, al fine di garantire la qualità, l'efficienza e l'efficacia dei servizi resi.

4. L'avvento dei livelli essenziali di assistenza sociale

La legge n. 328/2000 ha segnato una svolta anche per l'introduzione, nel campo dell'assistenza sociale, del tema dei livelli essenziali delle prestazioni, già presente in ambito sanitario sulla base della riforma varata con il D.lgs. n. 229/1999⁴⁷.

Al riguardo, la legge quadro sui servizi sociali contiene alcune indicazioni generali per la definizione dei livelli essenziali, con riferimento alle aree di intervento e ai servizi da considerarsi indispensabili ad ogni livello territoriale:

innovative di collaborazione per lo sviluppo di interventi di auto-aiuto e per favorire la reciprocità tra cittadini nell'ambito della vita comunitaria; *b*) coordinare programmi e attività degli enti che operano nell'ambito di competenza, secondo le modalità fissate dalla regione, tramite collegamenti operativi tra i servizi che realizzano attività volte all'integrazione sociale ed intese con le aziende unità sanitarie locali per le attività socio-sanitarie e per i piani di zona; *c*) adottare strumenti per la semplificazione amministrativa e per il controllo di gestione atti a valutare l'efficienza, l'efficacia ed i risultati delle prestazioni, in base alla programmazione di cui al comma 2, lettera *a*); *d*) effettuare forme di consultazione dei soggetti di cui all'articolo 1, commi 5 e 6, per valutare la qualità e l'efficacia dei servizi e formulare proposte ai fini della predisposizione dei programmi; *e*) garantire ai cittadini i diritti di partecipazione al controllo di qualità dei servizi, secondo le modalità previste dagli statuti comunali”.

⁴⁶ In argomento, D. PARIS, *Il ruolo delle Regioni nell'organizzazione dei servizi sanitari e sociali a sei anni dalla riforma del Titolo V: ripartizione delle competenze e attuazione della sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2007, 6 p. 983 ss.

⁴⁷ Tale atto normativo ha previsto la definizione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) ad opera del Piano sanitario nazionale “rispetto dei principi della dignità della persona umana, del bisogno di salute, dell'equità nell'accesso all'assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell'economicità nell'impiego delle risorse” (art. 1, II c.).

- a) le aree di intervento, che sono delineate dal legislatore in ragione dei bisogni soddisfatti attraverso il sistema di assistenza sociale (il contrasto alla povertà; la disabilità; la tutela dei minori; il sostegno alle famiglie; la tutela degli anziani; la prevenzione e il contrasto delle dipendenze; l'informazione e la consulenza per agevolare la fruizione dei servizi sociali)⁴⁸;
- b) i servizi da considerarsi essenziali a livello territoriale, che il legislatore individua nel servizio sociale professionale; nel servizio di pronto intervento sociale; nell'assistenza domiciliare; nelle strutture residenziali e semiresidenziali per i soggetti con fragilità sociale; nei centri di accoglienza residenziali e diurni a carattere comunitario⁴⁹;

Attraverso tali disposizioni, il legislatore ha posto le premesse per la costruzione di un sistema di assistenza sociale a più livelli territoriali, ponendo l'obbligo, per ciascuno di essi, di assicurare condizioni minime di uniformità nella erogazione di servizi necessari ad affrontare situazioni di debolezza o di marginalità sociale.

Il legislatore non ha però delineato in modo dettagliato i livelli (qualitativi e quantitativi, organizzativi...) delle prestazioni e dei servizi che occorre predisporre su tutto il territorio nazionale, ma si è 'fermato', su un piano generale, alla indicazione delle aree di bisogno e alla qualificazione dei servizi essenziali. In linea con la sua natura di "legge quadro", la normativa in oggetto ha dettato i principi che devono guidare il percorso di delineazione dei livelli essenziali di assistenza sociale (denominati LIVEAS o LEAS).

Il momento della puntuale definizione dei livelli essenziali è stato dalla stessa legge collocato nella fase di elaborazione del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, quale atto di programmazione unitaria delle misure di assistenza, da approvare con cadenza triennale, chiamato a determinare «le caratteristiche ed i requisiti delle prestazioni sociali comprese nei livelli essenziali» (art. 18, III c., lett. a), l. n. 328/2000).

Tuttavia, fino ad oggi, proprio questa parte della legge n. 328/2000 è rimasta priva di svolgimento, in quanto non si è mai realizzato quel processo atto a delineare il 'cuore' del sistema integrato, ossia proprio quei criteri di imprescindibile omogeneità della risposta al disagio sociale rappresentati dai livelli essenziali nell'ambito dell'assistenza sociale.

Il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003⁵⁰ non ha individuato i LIVEAS, ma ha specificato ulteriormente i principi dettati dalla l. n. 328/2000, affermando che la definizione di tali livelli essenziali deve avvenire sulla base di "una griglia articolata su tre dimensioni": 1) le aree di intervento, ossia gli ambiti in cui la definizione delle politiche sociali deve prevedere modelli e strumenti di

⁴⁸ Cfr. l. n. 328/2000, art. 22, II c.

⁴⁹ Cfr. l. n. 328/2000, art. 22, IV c.

⁵⁰ Emanato con D.P.R. 3 maggio 2001.

intervento⁵¹; 2) le tipologie di servizi e prestazioni, ossia quelle misure di assistenza da programmare e realizzare al fine di rispondere alle aree di bisogno individuate⁵²; 3) le direttrici per l'innovazione nella costruzione della rete degli interventi e dei servizi, vale a dire “i criteri progettuali, di organizzazione e di funzionamento” che promuovono la partecipazione attiva delle persone nella definizione delle politiche sociali; l'integrazione sociosanitaria; il dialogo sociale, il coinvolgimento dei privati nella progettazione degli interventi sociali; il potenziamento dell'informazione; la domiciliarità; la personalizzazione delle prestazioni e degli interventi; l'innovazione nei titoli per l'acquisto dei servizi.

In sostanza, la griglia proposta dal Piano nazionale 2001-2003 ha rappresentato una fase preparatoria del processo di costruzione dei LIVEAS, delineando le dimensioni e i criteri procedurali attraverso cui pervenire alla loro elaborazione, al fine di assicurarne l'aderenza alle esigenze fondamentali di assistenza sociale ed implementare la partecipazione e il dialogo sociale, come metodo di progettazione e realizzazione degli interventi, nonché l'integrazione delle prestazioni.

Ciascuna delle tre dimensioni indicate dal Piano è stata concepita con lo scopo di guidare la definizione dei LIVEAS: la prima dimensione con riferimento all'identificazione dei bisogni a cui sono chiamati a rispondere i livelli essenziali; la seconda dimensione rispetto all'individuazione delle specifiche prestazioni atte a soddisfare quei bisogni; la terza dimensione, infine, con riguardo ai criteri organizzativi e di erogazione delle prestazioni che sono da annoverare tra i livelli essenziali.

5. La legge 328/2000 nel quadro del nuovo Titolo V Cost.

La legge n. 328/2000 ha mantenuto ben saldo l'ancoraggio alla Costituzione anche dopo la riforma del Titolo V⁵³. Ha, nella sostanza, conservato la validità del suo impianto pur nell'assetto dei nuovi riferimenti costituzionali riguardanti i rapporti fra lo Stato e gli enti territoriali. Ciò in quanto, come si è visto, tale normativa, da un lato, ha rappresentato uno strumento attuativo di valori fondativi e immutabili dell'ordinamento (quali l'uguaglianza e il diritto alle pari opportunità (art. 3 Cost.), la dignità umana e la solidarietà (art. 2 Cost.); la valorizzazione del decentramento istituzionale (art. 5 Cost.)); dall'altro, ha anticipato scelte e istituti oggi esplicitati nel rinnovato assetto dello Stato autonomistico (la sussidiarietà

⁵¹ Riprendendo i contenuti dell'art. 22, l. 328/2000, il Piano nazionale indica, quali aree di intervento: “1. responsabilità familiari; 2. diritti dei minori; 3. persone anziane; 4. contrasto della povertà; 5. disabili (in particolare, i disabili gravi); 6. Droghe; 7. avvio della riforma.

⁵² Precisamente, il Piano nazionale indica: 1. servizio sociale professionale e segretariato sociale per l'informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari 2. servizio di pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personali e familiari 3. assistenza domiciliare 4. strutture residenziali e semi-residenziali per soggetti con fragilità sociali 5. centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario

⁵³ In senso analogo anche D. PARIS, *Il ruolo delle Regioni nell'organizzazione ...*, cit., p. 983 ss., secondo cui “la tenuta “culturale” e “politica” di questo provvedimento sembra pertanto averlo protetto dalla revisione costituzionale che ne ha determinato il carattere cedevole. Di questo provvedimento però è interessante notare come le Regioni spesso non riprendano soltanto i principi ispiratori, ma anche le singole soluzioni e disposizioni specifiche”.

verticale e orizzontale (art. 118); i livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, II c., lett. m)⁵⁴. Lo stesso ruolo che con la l. 328/2000 (e prima ancora con l'art. 129, d.lgs. n. 112/1998) è stato assegnato allo Stato, chiamato a tenere le fila del decentramento delle funzioni di assistenza, è confermato nei compiti di indirizzo, coordinamento e controllo che trovano sintesi nel potere sostitutivo del Governo *ex* art. 120, comma 2, Cost. e nella funzione perequativa che nell'art. 119 Cost. fa dello Stato il garante della copertura finanziarie delle funzioni strettamente connesse alla tutela dei diritti fondamentali della persona.

La legge n. 328/2000 nasce, quindi, come “legge cornice”, in un contesto in cui le Regioni erano dotate di potestà legislativa concorrente in materia di politiche sociali, ma rimane il riferimento essenziale anche nel quadro delle relazioni fra livelli territoriali introdotto dalla l.c. n. 3/2001, che affida alla esclusiva legislazione regionale la materia (residuale) dell'assistenza sociale.

Allo stesso modo, la riforma del Titolo V Cost., nell'intento di valorizzare i principi di sussidiarietà verticale e orizzontale introdotti dalla legge Bassanini, ne ha costituzionalizzato i contenuti (art. 118 Cost.), elevando tali criteri a limiti dell'attività legislativa ordinaria, da un lato, a tutela delle competenze autonome degli enti locali sul piano amministrativo, e, dall'altro, a promozione di tutte quelle manifestazioni di partecipazione attiva della società civile che derivano dalla naturale collocazione dell'individuo all'interno delle comunità in cui trova espressione la personalità umana. Una “profonda socialità”⁵⁵, innata nell'essere umano, che deve essere stimolata - secondo la funzione incentivante che il diritto viene ad assumere all'interno dello Stato democratico sociale - anche a tradursi in una “azione positiva e responsabile” nei confronti dei consociati⁵⁶.

Sul piano dei rapporti fra livelli governativi, il principio autonomistico e di decentramento delle funzioni racchiuso nell'art. 5 Cost. trova un esplicito corollario nel criterio che impone di dare risalto, quanto più possibile, alle risorse e capacità degli enti territoriali più prossimi alle varie collettività sociali, di interpretarne le esigenze e di organizzare, di conseguenza, politiche idonee a rispondere ai loro specifici interessi.

La sussidiarietà orizzontale, invece, ora nella sua formale veste di canone costituzionale, richiede allo Stato e a tutte le autonomie territoriali di operare al fine di coinvolgere soggetti privati, singoli o associati, nella responsabilità della realizzazione di funzioni di rilevanza sociale, “favor[endo] l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale”.

Sul significato giuridico-costituzionale del sodalizio collaborativo che può instaurarsi fra pubblico e privato, nello svolgimento di compiti diretti a promuovere il benessere sociale, si è espressa, di recente,

⁵⁴ Sul punto A. MATTIONI, *La legge-quadro 328/2000: legge di attuazione di principi costituzionali*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali...*, cit., p. 3 ss. In argomento, v. anche R. FINOCCHI GHERSI, *La legge quadro sui servizi sociali...*, cit., p. 23 ss.

⁵⁵ Cfr. Corte cost. n. 228/2004.

⁵⁶ Cfr. Corte cost. n. 75/1992.

anche la Corte costituzionale (sentenza n. 131/2020), sottolineando come esso costituisca oggi “una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall’art. 118, quarto comma, Cost.”, ma – al contempo – sia manifestazione di un tessuto culturale e di relazioni solidaristiche ben radicato nella tradizione storica della società italiana, che “ha inciso profondamente sullo sviluppo sociale, culturale ed economico del nostro Paese”⁵⁷.

Con riferimento, in particolare, alla collaborazione fra amministrazioni pubbliche ed enti del Terzo settore (disciplinato dall’art. 55 del Codice del Terzo settore, D.lgs. n. 117/2017⁵⁸), la Corte ha parlato di “un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato” in cui “la co-programmazione, la co-progettazione e il partenariato (che può condurre anche a forme di accreditamento) si configurano come (...) espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico”⁵⁹, ossia “sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull’aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico”.

Per concludere, appare evidente come, unendo le due declinazioni della sussidiarietà, il Comune, nel ruolo essenziale che riveste nell’organizzazione del welfare locale, secondo il modello a rete previsto dalla l. n. 328/2000, venga ad assumere altresì un compito fondamentale nell’individuare e promuovere le risorse della collettività sociale, incentivando forme di partecipazione dal basso che, finalizzate alla progettazione ed erogazione di servizi per la persona, possano dar vita ad una solidarietà attiva per lo sviluppo di modelli di reciproco sostegno fra i membri della comunità sociale, funzionali alla riduzione delle fragilità in essa presenti e, quindi, al perseguimento del benessere individuale e collettivo.

⁵⁷ La Corte, al riguardo, illustra come “Prima ancora che venissero alla luce i sistemi pubblici di welfare, la creatività dei singoli si [sia] espressa in una molteplicità di forme associative (società di mutuo soccorso, opere caritatevoli, monti di pietà, ecc.) che hanno quindi saputo garantire assistenza, solidarietà e istruzione a chi, nei momenti più difficili della nostra storia, rimaneva escluso”.

⁵⁸ L’art. 55, D.lgs. n. 117/2017 prescrive che le amministrazioni pubbliche, nell’esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività degli enti del Terzo settore ne assicurano il coinvolgimento attivo *attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona.*

⁵⁹ Sul punto, la Corte ricorda come sia la stessa normativa dell’Ue (in particolare, la direttiva 2014/24/UE) a “riconosce[re] agli Stati membri “la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà””.

6. La costituzionalizzazione dei livelli essenziali: i riflessi sulla dimensione multilivello dello Stato sociale

Come anticipato, con la riforma del Titolo V, Cost., il nuovo tenore dell'art. 117 Cost. ha attribuito alla legislazione nazionale la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni necessarie a garantire i diritti civili e sociali (comma 2, lett. *m*)), elevando a precetto costituzionale quella specifica competenza, già individuata dalla l. n. 328/2000, che riserva allo Stato il ruolo di garante degli *standard* minimi di tutela dei diritti fondamentali e preserva la facoltà e capacità delle Regioni di progettare autonomamente, nel rispetto di tali soglie, politiche sociali adeguate ai bisogni e alle peculiarità dei propri territori.

L'assegnazione allo Stato del compito di stabilire i livelli essenziali di protezione, per tutti, dei diritti di cittadinanza sociale è il primo passo per dar vita ad una Repubblica delle autonomie in un contesto giuridico e sociale di eguale trattamento e garanzia degli individui, affinché la valorizzazione degli enti regionali e locali non produca diversificazioni negli strumenti atti ad assicurare adeguate condizioni di benessere; differenze che si tradurrebbero in disparità e, quindi, in una lesione del principio di pari dignità sociale della persona (art. 3 Cost.).

Pur nell'indeterminatezza della formulazione dell'art. 117, comma 2, lett. *m*)⁶⁰, da subito sottolineata dalla dottrina che si è misurata con il tentativo di individuarne il contenuto, con particolare riferimento alla dizione "essenziale"⁶¹, ciò che appare di immediata evidenza, anche alla luce della sua collocazione nel testo costituzionale, è come tale clausola si trovi al crocevia di interessi costituzionali che ne esplicitano la funzione di assicurare che i processi di decentramento politico non incidano sulla dimensione unitaria e inviolabile della tutela dei diritti fondamentali⁶².

Nelle sue pieghe trovano spazio la matrice indivisibile dello Stato; il rispetto di spazi di autonomia territoriale per ciò che concerne la definizione delle politiche sociali, dei modelli organizzativi e delle

⁶⁰ M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m)*, in *Pol. dir.*, 2002, 3, p. 352.

⁶¹ Sulla definizione dell'espressione "essenziale" si sono confrontati due orientamenti dottrinari. Accanto a chi riferisce il termine al livello minimo di prestazioni che deve essere assicurato in ragione della dotazione finanziaria del sistema erogatore dei servizi, a prescindere dall'intensità del bisogno al quale è destinata la prestazione si è affermato un orientamento maggioritario che invece riconducono al termine "essenziale" il livello di prestazione necessario per ritenere soddisfatto un bisogno in funzione delle condizioni del soggetto a cui la prestazione stessa si rivolge. Sul punto E. BALBONI, *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, 6, p. 1103 ss.; C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m), Cost.*, in *Diritto pubblico*, 2002, 3, p. 895; M. BELLETTI, *I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali..." alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile...*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, 3-4, p. 615 ss.; G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 2 ss.; A. GUALDANI, *LIVEAS (Livelli essenziali di assistenza sociale)*, in *Aggiornamenti sociali*, 2011, 9-10, p. 624 ss. La giurisprudenza costituzionale, come si evidenzierà nelle pagine che seguono, sembra avallare tale seconda ricostruzione, avendo escluso un condizionamento tra esigenze di contenimento della spesa pubblica e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni.

⁶² Sul punto, A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 6/2003, p. 1064, sottolinea come la categoria dei LEP abbia direttamente a che fare con "la teoria costituzionale (e l'effettività) dei diritti e [con] il loro legame con i "processi" di dislocazione della sovranità".

modalità di erogazione di prestazioni e servizi; la definizione delle risorse per la copertura dei LEP. L'art. 117, comma 2, lett. *m*) è, perciò, conferma di come lo Stato sociale autonomistico si fondi sul costante confronto fra legittime istanze di differenziazione, rivendicate dai territori, e custodia dell'unità giuridica ed economica del Paese, racchiusa nell'art. 5 Cost., proiettando tale bilanciamento sul terreno della tutela della persona⁶³.

E il sistema dei servizi sociali, per sua natura, si presta ad essere analizzato in questa prospettiva, proprio perché intrecciato al tema delle autonomie regionali e locali, sviluppandosi attraverso una rete di collaborazione che implica un continuo dialogare fra istituzioni centrali e periferiche nel bilanciamento fra principio di uguaglianza e riconoscimento di spazi di decisione autonoma dei territori.

Passando all'esegesi della norma, il concetto di livelli essenziali delle prestazioni contenuto nell'art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost. designa lo *standard* – in termini qualitativi e quantitativi – delle prestazioni che l'individuo può pretendere dal soggetto pubblico a garanzia dei diritti civili e sociali riconosciuti dal sistema costituzionale.

Tale definizione porta, dunque, a delineare i diritti costituzionali secondo una struttura composita, articolata in due dimensioni attuative: una prima, considerata il nucleo essenziale del diritto, ossia quella sostanza minima la cui attuazione è necessaria a considerare il diritto esistente, effettivo⁶⁴. Un'ulteriore parte, o dimensione, rappresentativa della soglia di tutela il cui invero può essere lasciato alla discrezionalità del soggetto pubblico⁶⁵.

Il livello essenziale di prestazioni che danno effettività ad un diritto civile o sociale – e che quindi identificano la sua 'quota minima' di garanzia – deve essere, sulla base dell'art. 117, comma 2, lett. *m*), fissato dallo Stato e la sua concretizzazione costituisce un obbligo per tutte le Regioni e gli enti territoriali minori, così da assicurare parametri di uniformità sull'intero territorio nazionale con riferimento all'implementazione delle condizioni basiche per la tutela della persona e della sua dignità.

In altre parole, la diversità di prestazioni non può trasformarsi in disparità nella garanzia del nucleo duro e irriducibile dei diritti⁶⁶ e, quindi, l'istanza di differenziazione può trovare spazio, in osservanza del principio di autonomia delle Regioni e degli enti locali, solo al di sopra di una soglia minima imposta a

⁶³ *Ibid.*, p. 1063 ss. Sul punto anche E. A. FERIOLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia ed eguaglianza*, in *Forumcostituzionale.it*, 2006, www.forumcostituzionale.it. Più di recente, v. G. DELLEDONNE, *Federalismo, livelli essenziali, diritti*, in M. CAMPEDELLI, P. CARROZZA, L. PEPINO (a cura di), *Diritto di welfare...*, cit., p. 251 ss.

⁶⁴ Secondo quell'orientamento della giurisprudenza costituzionale che ha ravvisato nel rispetto del contenuto minimo essenziale di un diritto uno dei presupposti del bilanciamento fra diritti e interessi costituzionali: cfr. Corte cost. 341/1999; 185/1998; 309/1999; 516/2000.

⁶⁵ E. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Studi Zancan*, 2003, 2, p. 1 ss.

⁶⁶ Ciò in quanto, come ha sottolineato anche la Corte costituzionale, il "nucleo irriducibile" di un diritto protetto dalla Costituzione costituisce l'"ambito inviolabile della dignità umana" (v., fra le tante, sent. n. 509/2000)

tutte le articolazioni istituzionali della Repubblica. Solo quando si raggiunge quel livello minimo di uniformità necessario a garantire un'esistenza dignitosa per tutti si può, infatti, parlare di diritti effettivamente esigibili e tutelati dall'ordinamento.

Solo da questo momento in poi, dunque, può entrare in gioco il bilanciamento con le istanze territoriali. In concreto, per effetto dell'art. 117, comma 2, lett. *m*), sullo Stato grava la responsabilità di assicurare che nelle diverse aree del Paese siano erogati i servizi e le prestazioni indispensabili a rendere fruibile la quota minima dei diritti costituzionali; raggiunto lo *standard* minimo fissato dal livello essenziale si espande l'autonomia delle Regioni⁶⁷, con la possibilità di predisporre interventi e servizi capaci di offrire un più elevato grado di tutela dei bisogni dell'individuo, in conformità con la declinazione autonomistica dello Stato⁶⁸.

Il ruolo dello Stato di garante in ultima istanza dei LEP è confermato anche dall'art. 120, comma 2, Cost., in cui si prevede l'esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti delle Regioni e degli enti locali, in casi tassativamente determinati, fra i quali “la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” e la “tutela dell'unità giuridica ed economica dello Stato”, quest'ultima declinabile anche nella garanzia dei presupposti essenziali per la coesione sociale, qualora sia messa in pericolo da un'eccessiva disomogeneità degli strumenti e delle politiche di tutela della persona.

Proprio in ragione della funzione insita nell'art. 117, comma 2, lett. *m*), la definizione dei LEP è stata da subito qualificata come “competenza trasversale”. A partire dalla sent. n. 282/2002, la Corte costituzionale ne ha cristallizzato la capacità di tagliare orizzontalmente una molteplicità di ambiti, anche di legislazione regionale (concorrente o esclusiva), ogni qualvolta venga in rilievo la necessità di assicurare livelli minimi ed essenziali di prestazione per la tutela di diritti civili e sociali. Come precisato dal Giudice

⁶⁷ In tal senso, Corte cost. nn. 383/2005; n. 8/2011 e 222/2013. È tuttavia da segnalare il rigore assunto dalla giurisprudenza costituzionale, nel contesto dell'emergenza finanziaria e della necessità di attuare manovre di rientro da parte delle amministrazioni territoriali, rispetto alla possibilità, da parte della legislazione regionale, di assicurare livelli aggiuntivi a quelli considerati essenziali. In alcuni contenziosi, l'esigenza di preservare la sostenibilità finanziaria dei bilanci pubblici attraverso le manovre stabilite dallo Stato, ha indotto la Consulta a dichiarare l'illegittimità costituzionale di leggi regionali che in ambito sanitario prevedevano soglie di prestazioni eccedenti lo *standard* dei LEP (sent. n. 28/2013). La motivazione alla base di queste pronunce attiene al dovere solidaristico che grava su tutti i territori nella tutela dell'unità economica e della coesione del Paese, che deve prevalere, soprattutto in situazioni di estrema criticità sul piano economico e sociale, sulla potestà decisionale autonoma ad essi riconosciuta. Si legge, al riguardo, nella sentenza n. 219/2013 che “Quando i principi volti al coordinamento della finanza pubblica comportino l'obbligo di contenere la spesa, la Regione, sottraendosi a misure destinate ad operare sull'intero territorio nazionale, anche nella prospettiva di assicurare uno standard uniforme dei livelli essenziali delle prestazioni attraverso la compressione di prestazioni eccedenti tale standard (sentenza n. 104 del 2013), in definitiva viene meno all'obbligo solidaristico, avvantaggiando indebitamente i propri residenti, rispetto a chiunque altro”. Sul punto v., in particolare, M. BELLETTI, *Le Regioni “figlie di un Dio minore”. L'impossibilità per le Regioni sottoposte a Piano di rientro di implementare i livelli essenziali delle prestazioni*, in www.forumcostituzionale.it, 2013, p. 1 ss.

⁶⁸ Sul punto v. E. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel nuovo titolo V...*, cit., p. 1 ss. Analogamente v. anche L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in www.gruppodipisa.it, 2012, p. 71 ss. V. anche F. GIGLIONI, *La tutela dei diritti di assistenza sociale e sanitaria dopo l'introduzione in costituzione dei livelli essenziali*, in www.astridonline.it, p. 3 ss.

costituzionale, tale attribuzione non “è una “materia” in senso stretto, ma [...] una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso 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”⁶⁹.

Ciò significa che, se nel nuovo riparto di competenze stabilito dalla riforma costituzionale del 2001 alla legge regionale spetta la disciplina degli interventi in tema di assistenza sociale, la potestà legislativa dello Stato sui LEP è idonea ad investire anche materie che formalmente ricadono nella competenza residuale (esclusiva) delle Regioni (e quindi anche quella riguardante le politiche sociali), ricavando ‘spazi’ di intervento per la normazione nazionale che sia diretta a determinare gli *standard* strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti sull’intero territorio del Paese⁷⁰.

È chiaro come, anche in questo ambito, il principio di leale collaborazione sia il fulcro per il concreto svolgimento del processo di determinazione dei LEP, quale attribuzione statale che viene ad avere un impatto pervasivo sulle competenze legislative e amministrative delle Regioni⁷¹. Ciò significa che il raggiungimento di un’intesa fra Stato e Regioni costituisce la premessa per addivenire ad una cristallizzazione dei LEP corrispondente all’esigenza di assicurare i diritti di cittadinanza sociale per tutti nel variegato panorama dei servizi territoriali di assistenza⁷².

Un principio, quello dell’intesa, che può trovare una deroga solo in situazioni di natura eccezionale, che legittimano il potere dello Stato di individuare le prestazioni assistenziali pur senza ricorrere a moduli collaborativi che consentano la partecipazione delle Regioni. Ne è un esempio il contenzioso risolto dalla sentenza n. 10/2010, con cui il Giudice costituzionale ha rigettato il ricorso di alcune Regioni verso la disciplina statale sulla c.d. *social card*. La Corte ha ricondotto tale provvedimento alla competenza esclusiva dello Stato in tema di definizione dei LEP, trattandosi di “una normativa posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana” che, “benché incida sulla materia dei servizi sociali e di assistenza, di competenza residuale regionale, deve essere ricostruita anche alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., dell’art. 38 Cost. e dell’art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.” ed ha altresì giustificato l’assenza di qualsiasi coinvolgimento delle Regioni nella sua adozione, in ragione del contesto emergenziale in cui la legge sulla *social card* è stata varata; una fase di

⁶⁹ Cfr. Corte cost. n. 282/2002, richiamata, più di recente anche dalle sentt. nn. 322/2009 e 62/2013.

⁷⁰ Cfr. Corte cost. n. 50/2008.

⁷¹ Cfr. Corte cost. n. 8/2011 e 88/2003.

⁷² Cfr. Corte cost. 297/2012.

profonda crisi economica che ha richiesto un intervento tempestivo per “alleviare situazioni di estremo bisogno - in particolare, alimentare –”.

Infine, la costituzionalizzazione dei LEP assume particolare rilievo anche sul versante del bilanciamento fra garanzia dei diritti sociali e rispetto dell’equilibrio di bilancio, un profilo particolarmente delicato, soprattutto nella difficile congiuntura economico-finanziaria in cui, da ormai più di un decennio versano le democrazie europee. La necessità di scongiurare scenari di crisi dei debiti sovrani ha visto i Governi dei Paesi più vulnerabili intervenire con pesanti tagli alla spesa sociale, pressati dall’esigenza di contenere o ridurre il disavanzo pubblico, fino a mettere in discussione la capacità dello Stato di assolvere il proprio compito di farsi carico delle situazioni di estrema indigenza delle persone⁷³.

L’aver sancito nella Carta costituzionale l’obbligo di assicurare i LEP pare poter affrancare la loro concreta realizzazione dall’obbligo del pareggio di bilancio, sganciando la tutela della ‘quota’ di diritti civili e sociali che risulta ad essi ancorata dalla disponibilità di risorse finanziarie.

In questo senso si è espressa, di recente, anche la Corte costituzionale, la quale, pur confermando la natura “finanziariamente condizionata” dei diritti sociali, ha espressamente escluso che tale carattere possa inficiare l’inveramento del contenuto minimo degli stessi, ossia di quella soglia di protezione necessaria (i LEP, appunto) a ritenere soddisfatte le condizioni per garantire alla persona il diritto alla vita, inteso come esistenza degna e libera dal fardello del bisogno.

Se infatti nella sentenza n. 248/2011 il Giudice delle leggi ha dovuto prendere atto, nel difficile contesto di recessione in cui si trovava lo Stato, che “l’esigenza di assicurare l’universalità e la completezza del sistema assistenziale nel nostro Paese si è scontrata e si scontra attualmente con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che è possibile destinare nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale”, ha però sottratto a questo bilanciamento - imprescindibile al fine di assicurare la sostenibilità del sistema di *welfare* e del diritto stesso di assistenza – il contenuto minimo delle pretese di tutela sociale in cui si sostanzia l’obbligo dello Stato di garantire la dignità umana. Di conseguenza, ha censurato l’irragionevolezza, rispetto ai principi costituzionali sulla garanzia del pieno sviluppo e dell’eguaglianza degli individui, di scelte legislative che, orientate al risparmio, andavano ad incidere su istituti e prestazioni essenziali a definire la protezione ‘basica’ di un diritto sociale.

È nota, per fare solo un esempio, la sentenza n. 80/2010, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della norma della legge finanziaria per il 2008 che, in un’ottica di contenimento della spesa pubblica, fissava un limite massimo al numero dei posti di insegnanti di sostegno ed eliminava la possibilità, già contemplata dalla legge n. 449 del 1997, di assumere a tempo determinato insegnanti di sostegno in deroga

⁷³ In argomento, si vedano le riflessioni di A. ALBANESE, *Il modello sociale costituzionale e la sua attuazione in tempo di crisi*, in *Questione giustizia*, 2015, 3, p. 94 ss.

al rapporto fra docenti e studenti, in presenza di alunni con disabilità grave, mettendo così a rischio la garanzia di questi ultimi di usufruire di tale supporto. La Corte, al riguardo, ha ritenuto che per tali categorie di soggetti l'assistenza fornita dall'insegnante di sostegno rappresenti il contenuto minimo del diritto all'istruzione e che, pertanto, la decisione del legislatore andasse ad impattare in modo irrazionale e inaccettabile sulla protezione effettiva di questo fondamentale strumento di promozione umana⁷⁴.

La struttura e il meccanismo di finanziamento dei LEP che si ricavano dall'impianto costituzionale, anche nella lettura che ne è stata data dalla giurisprudenza costituzionale, sono congegnati proprio al fine di disancorare da qualsiasi fattore di condizionamento (sia esso legato alle dinamiche finanziarie o di sviluppo dei rapporti fra centro e periferia) quei presupposti concreti di uniformità nella tutela della persona che consentono di mantenere lo Stato sociale italiano ancorato alle sue irriducibili basi fondative (artt. 2 e 3 Cost.).

A ciò concorrono anche altri disposti costituzionali che fanno da corredo all'art. 117, comma 2, lett. *m*). L'art. 119 Cost., sull'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali, ha posto le basi, attraverso la previsione di un fondo perequativo (comma 4), per destinare ad ogni territorio, anche a quelli meno 'ricchi' e, quindi, con minore capacità fiscale per abitante, risorse aggiuntive necessarie a consentire a tali enti lo svolgimento di tutte le funzioni che servono a preservare, in ogni porzione del territorio italiano, i medesimi *standard* minimi (essenziali) di prestazioni e servizi per la cittadinanza sociale.

Inoltre, il sesto comma dell'art. 119 Cost. prevede che lo Stato possa attribuire alle Regioni e agli enti territoriali minori ulteriori fondi a destinazione vincolata, ossia da impiegare nel perseguimento di specifiche finalità individuate dalla Costituzione. L'analisi degli scopi che giustificano l'attribuzione di tali risorse aggiuntive – “promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, (...) rimuovere gli squilibri economici e sociali, (...) favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o (...) provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni?”, fa emergere come le dinamiche costituzionali del federalismo fiscale siano congegnate per evitare che la maggior autonomia riconosciuta agli enti territoriali nell'approvvigionamento e utilizzo delle proprie risorse possa determinare degli scompensi nell'evoluzione del sistema politico-economico del Paese e nell'implementazione del suo modello di *welfare* multilivello, al punto da comprometterne la natura unitaria. L'accezione di indivisibilità

⁷⁴ Secondo la Corte, “il diritto del disabile all'istruzione, oggetto di specifica tutela sia nell'ordinamento internazionale che in quello interno, si configura come diritto fondamentale; e (...) la discrezionalità del legislatore, nell'individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili, trova un limite invalicabile nel rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati; la scelta legislativa di sopprimere la riserva che consentiva di assumere insegnanti di sostegno a tempo determinato non trova alcuna giustificazione nell'ordinamento e si appalesa irragionevole poiché comporta l'impossibilità di avvalersi, in deroga al rapporto tra studenti e docenti stabilito dalla normativa statale, di insegnanti specializzati che assicurino al disabile grave il miglioramento della sua situazione nell'ambito sociale e scolastico”. Nello stesso senso anche la più recente sent. n. 275/2016, secondo cui il diritto allo studio dei soggetti disabili “non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali”, ribadendo che “è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”.

che funge da limite alla Repubblica delle autonomie (art. 5 Cost.) si esprime, in tal caso, come più volte sottolineato, nell'attitudine dell'ordinamento a dare una risposta efficace ai bisogni fondamentali del tessuto sociale nella sua globalità.

Se questa è la garanzia offerta dall'impianto costituzionale, non mancano, tuttavia, sul piano dello sviluppo concreto del regionalismo italiano, alcune note dolenti.

Tornando al tema della definizione dei LEP, sembra proprio che il principio che ne ha sganciato la realizzazione dalle disponibilità finanziarie dei territori abbia condotto ad un'“*impasse*” che ha letteralmente paralizzato il processo di elaborazione dei LIVEAS.

Lo squilibrio dei conti pubblici, ora aggravato dall'epidemia da Covid-19, ha ridotto notevolmente le risorse (nazionali e locali) destinate alle prestazioni sociali, fino a far temere di non riuscire nemmeno a finanziare, su tutto il territorio, i livelli essenziali, procrastinando così, senza previsioni temporali, il passaggio della determinazione dei LIVEAS (v., *infra*, § 8).

L'auspicio è che il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR o *Recovery plan*),⁷⁵ che nella sua premessa riporta l'impegno dell'Italia a “modernizzare la sua pubblica amministrazione, rafforzare il suo sistema produttivo e intensificare gli sforzi nel contrasto alla povertà, all'esclusione sociale e alle disuguaglianze”, possa rappresentare la spinta per ripartire proprio dai LIVEAS.

7. L'incompiuto cammino dei LIVEAS: la legge 328/2000 a più di vent'anni dalla sua approvazione

Negli ultimi anni si sono registrati alcuni tentativi di portare a termine il percorso di definizione dei LIVEAS, che, tuttavia, non hanno condotto ad un organico approccio di riordino della materia.

Come anticipato nei paragrafi precedenti, il tema dei LIVEAS è stato introdotto dalla legge n. 328/2000. Nondimeno, tale provvedimento rappresentava una tappa iniziale, ossia l'avvio di un processo che avrebbe dovuto portare ad avere un'elencazione di prestazioni e servizi specifici rientranti in quella dimensione di essenzialità che è propria dei LEP.

All'art. 22, comma 2, detta legge ha individuato nove tipologie di interventi identificati come “livello essenziale delle prestazioni sociali” e il comma 4 ha delineato, rispetto a queste tipologie di interventi, le “prestazioni” da erogare su tutto il territorio nazionale, senza però entrare nei profili qualitativi e quantitativi che integrano il livello basilare (essenziale, appunto) di ciascuna prestazione indicata.

La legge ha dunque previsto una definizione generica dei LIVEAS che, anche alla luce dell'art. 117 Cost., avrebbe dovuto essere completata da una definizione precisa ad opera dello Stato. Il punto di arrivo di questo processo veniva collocato dalla stessa legge 328 nella elaborazione del *Piano nazionale degli interventi*

⁷⁵ Approvato dal Governo il 13 luglio 2021 [PNRR.pdf \(governo.it\)](https://www.governo.it/it/pnrr)

e dei servizi sociali, ma il primo di tali provvedimenti – il piano relativo al triennio 2001-2003 - non ha provveduto a definire le caratteristiche e i requisiti delle prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza sociale, ma si è fermato, ancora una volta, ad un richiamo per categorie generali.

Lo Stato, quindi, ha mancato di esplicitare (in modo preciso e complessivo) i LIVEAS e, in alcuni casi, ha costretto le Regioni a sopperire a tale lacuna, ricavando dalla disciplina nazionale vigente i riferimenti necessari all'esercizio delle rispettive competenze legislative nel campo delle politiche sociali⁷⁶. Con ciò “contribuendo però allo stesso tempo a svuotare l'intento egualitario del testo costituzionale”⁷⁷.

Negli ultimi anni si è limitato a delineare, in alcuni riferimenti normativi sparsi qua e là nella legislazione a carattere sociale, qualche criterio per la loro ‘costruzione’ (come, ad esempio, l'ancoraggio della definizione dei LIVEAS alla griglia contenuta nell'art. 22 della l. n. 328/2000; la necessità di considerare l'intensità del bisogno e la condizione di maggior disagio nel determinare le priorità di accesso alle prestazioni sociali).

Nei provvedimenti normativi più recenti, poi, lo Stato ha individuato come livelli essenziali alcune misure di emergenza introdotte per fronteggiare la recente crisi economica e occupazionale.

A questo riguardo, un tentativo di avviare il processo di definizione dei LIVEAS può, forse, essere rintracciato nella legge delega n. 33/2017 (che ha anche introdotto il reddito di inserimento (REI), oggi sostituito dal Reddito di cittadinanza), la quale ha attribuito al Governo il compito di approvare una legislazione per “*il rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, al fine di garantire in tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni, nell'ambito dei principi della l. 328/2000*”.

A tale delega è stato dato svolgimento con il D.lgs. n. 147/2017⁷⁸, in cui, nel capo IV, viene istituita la “*Rete della protezione e dell'inclusione sociale*”, un organismo collocato all'interno del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e integrato con un'adeguata rappresentanza degli enti regionali e locali, al quale sono attribuiti compiti di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali di cui alla legge n. 328

⁷⁶ F. PESARESI, *La normativa statale e regionale sui livelli essenziali*, in E. RANCI ORTIGOSA (a cura di), *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni*, Prospettive sociali e sanitarie, Milano, 2008, p. 111 ss.

⁷⁷ A. GUALDANI, *LIVEAS ...*, cit., p. 624 ss. Il rischio che vi possa essere, in assenza di una definizione statale dei LIVEAS, un approccio interpretativo eterogeneo, da parte delle Regioni, dei riferimenti normativi ricavabili dalla legislazione nazionale esistente è evidenziato anche da M. BELLETTI, *Le Regioni “figlie di un Dio minore” ...*, cit., p. 13 ss., commentando la sentenza della Corte costituzionale n. 296/2012. Tale pronuncia ha ritenuto non in contrasto con la Costituzione la legge della Regione Toscana che prevede che la quota di compartecipazione da parte della persona assistita ultrasessantacinquenne per le prestazioni di tipo residenziale a favore di persone disabili, sia calcolata tenendo anche conto della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado. La Consulta ha, infatti, ritenuto che “il principio di rilevanza della situazione economica del solo assistito espresso dalla norma statale non costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

⁷⁸ Recante “Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà”.

del 2000, nell'ottica di favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni dalla stessa indicate (art. 21)⁷⁹.

La c.d. "Rete" è responsabile dell'elaborazione dei seguenti Piani: *a)* il Piano sociale nazionale, quale strumento programmatico per l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali (previsto dall'art. 20 della legge n. 328 del 2000); *b)* il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, quale strumento programmatico per l'utilizzo delle risorse della quota del Fondo Povertà (di cui all'art. 7, comma 2, d.lgs. 147/2017); *c)* il Piano per la non autosufficienza, quale strumento programmatico per l'utilizzo delle risorse del Fondo per le non autosufficienze⁸⁰.

Tali piani, approvati per un arco di riferimento triennale, con eventuali aggiornamenti annuali, "individuano lo sviluppo degli interventi a valere sulle risorse dei fondi cui si riferiscono nell'ottica di una progressione graduale, nei limiti delle risorse disponibili, nel raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale" e, a tale scopo, viene ad essi assegnato il compito di "individua[re] le priorità di finanziamento, l'articolazione delle risorse dei fondi tra le diverse linee di intervento, nonché i flussi informativi e gli indicatori finalizzati a specificare le politiche finanziate e a determinare eventuali target quantitativi di riferimento".

Ancora una volta, quindi, il legislatore ha ripreso quanto già stabilito dalla l. n. 328/2000 in merito alla pianificazione nazionale, quale sede 'naturale' di definizione dei LIVEAS e della distribuzione delle risorse finanziarie destinate alla loro copertura, e ha integrato nella stessa programmazione nazionale le autonomie territoriali, adeguando tale fase al quadro di maggiori competenze regionali in campo sociale seguito alla riforma del Titolo V.

Il D.lgs. n. 147/2017, al riguardo (art. 21), nel riformare la *governance* del FNPS ha ribadito che l'utilizzo delle sue risorse deve essere oggetto di programmazione affidata alla "Rete", quale organismo composto oltre che dalle altre amministrazioni centrali competenti per materia, dai rappresentanti di ciascuna giunta regionale e delle giunte di 20 comuni individuati dall'ANCI.

Inoltre, sempre in linea con tali cambiamenti, il Piano non costituisce più un documento di indirizzo delle politiche territoriali da parte dello Stato, come prevedeva invece la legge n. 328/2000 (la quale gli attribuiva il compito di dettare principi, priorità di intervento, modalità attuative e linee innovative del sistema integrato), ma esclusivamente un atto di programmazione nazionale dell'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, proprio perché questo è l'unico aspetto connesso alla competenza che rimane in capo allo Stato in tema di interventi sociali: la definizione dei LEP.

⁷⁹ la Rete della protezione e dell'inclusione sociale composta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, dalle altre amministrazioni centrali eventualmente competenti per materia, dai rappresentanti di ciascuna giunta regionale oltre che dalle giunte di 20 comuni individuati dall'ANCI. Essa si articola in tavoli territoriali, la cui istituzione e le cui regole di funzionamento sono definite dalle Regioni e dagli Ambiti territoriali responsabili della programmazione sociale.

⁸⁰ Previsto dall'art. 1, comma 1264, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Con il D.M. 26 novembre 2018 è stato approvato il Piano Sociale Nazionale 2018-2020 (Allegato A del decreto⁸¹), destinato a programmare, per quel triennio, le risorse del FNPS e individuare, nei limiti delle stesse, “lo sviluppo degli interventi e dei servizi per la progressiva definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali da garantire su tutto il territorio nazionale” (secondo il tenore dell’art. 21, D.lgs. 147/2017).

Come si evince dalla formula utilizzata dal legislatore, in realtà, il compito assegnato a tale strumento di programmazione non è stata la definizione immediata dei livelli essenziali delle prestazioni, ma l’individuazione di obiettivi condivisi capaci di assicurare una maggior omogeneità degli interventi sul territorio. A tale scopo, il Piano si è proposto di delineare un nucleo di spesa comune in tutto il Paese, quale presupposto per avviare il processo di definizione dei LIVEAS da erogare in modo uniforme in tutto il Paese.

Il Piano, quindi, ha costituito, ancora una volta, un passaggio preliminare e preparatorio rispetto al disposto costituzionale dell’art. 117, comma 2, lett. *m*), senza che in esso possano rinvenirsi indicazioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative dei LIVEAS.

C’è chi in merito alla citata legge delega n. 33/2017 ha parlato di una “riforma inconsapevole”⁸², passata quasi inosservata agli occhi degli addetti ai lavori. Nondimeno, a vent’anni dall’entrata in vigore della legge 328, neanche con il Piano 2018-2020 è riuscito a colmare il vuoto concernente la concreta enucleazione dei LIVEAS.

Solo con riguardo al REI il D.lgs. n. 147/2017 si è addentrato in una ricostruzione dettagliata delle prestazioni che sono da ritenersi livelli essenziali: a) il beneficio economico in questione viene definito un LEP di erogazione (art. 2, comma 13); b) la presa in carico e la valutazione multidimensionale del bisogno (che si concretizzano nella stesura del progetto personalizzato per il lavoro e del progetto per l’inclusione) sono indicati come LEP di processo (art. 5, comma 10); c) i sostegni al progetto personalizzato per l’inclusione vengono individuati come ulteriori LEP di erogazione finanziati dalla quota servizi del Fondo nazionale povertà; d) altro livello essenziale è rappresentato, infine, dalla organizzazione della rete dei servizi sul territorio. Infine, la copertura finanziaria di tutte queste prestazioni viene assicurata nei limiti delle risorse programmate, in linea con quanto già previsto dalla l. n. 328/2000 (art. 22, comma 2)⁸³.

Un altro passo avanti, ma - ahimè - ancora una volta insufficiente, può essere ravvisato nell’emendamento che è stato approvato al “Decreto rilancio” (D.l. n. 34/2020) in sede di conversione ad opera del Parlamento.

⁸¹ In *G.U.* 10 gennaio 2019, *Serie generale*, n. 8, p. 10 ss.

⁸² In questi termini M. CAIOLFA, *La riforma inconsapevole e l’esigenza di un patto per il sociale*, in www.welforum.it, 30 ottobre 2020, p. 1 ss.

⁸³ La stessa impostazione è stata confermata anche dalla disciplina del Reddito di cittadinanza (D.l. n. 4/2019, convertito con modificazioni dalla l. n. 26/2019).

Il comma 2-*bis* dell'art. 89 (aggiunto dalla legge di conversione n. 77/2020) ha qualificato i servizi socio assistenziali e socio sanitari previsti all'articolo 22, comma 4, della l. n. 328/2000 come “servizi pubblici essenziali, anche se svolti in regime di concessione, accreditamento o mediante convenzione, in quanto volti a garantire il godimento di diritti della persona costituzionalmente tutelati” e, pertanto, ne ha assicurato la continuità anche in contesti emergenziali (come, ad esempio, quello della pandemia da Covid-19), al fine di evitare interruzioni di interventi indispensabili per soddisfare bisogni fondamentali dell'individuo, in particolar modo rispetto a categorie più fragili ed esposte agli effetti di situazioni di crisi (calamità naturali, crisi economica, etc.).

Al riguardo, la norma ha assegnato alle Regioni e alle Province autonome 60 giorni di tempo dalla sua entrata in vigore, per definire, nell'ambito delle rispettive competenze e autonomie organizzative, “le modalità per garantire l'accesso e la continuità di tali servizi”.

Anche questo provvedimento normativo non ha però provveduto ad un'elaborazione puntuale dei LIVEAS, ma si è limitato a richiamarli, dando quindi per presupposto qualcosa di ‘inesistente’. Ancora, la legge di bilancio 2021⁸⁴ ha definito e finanziato un livello essenziale (di sistema) in ambito sociale, fissando un rapporto tra numero di assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 5.000 (art. 1 commi 797-804).

Concludendo, è chiaro che una serie di provvedimenti in ordine sparso, come quelli passati ora brevemente in rassegna, non può bastare. La definizione dei LIVEAS deve avvenire attraverso un intervento unitario e con un approccio sistemico (sul piano dei bisogni, degli interventi, degli attori e delle risorse) e non con diversi riferimenti polverizzati in una molteplicità di decisioni politico-normative.

Ciò al fine di pervenire ad una individuazione chiara e univoca, che non lasci spazio ad interpretazioni e applicazioni divergenti, così da assicurare certezza sulle prestazioni sociali che lo Stato non può non assicurare e sui diritti ad esse connessi.

8. Il nodo problematico del finanziamento dei LIVEAS

Come si è accennato nelle pagine precedenti, un aspetto fondamentale che, in ultima analisi, va considerato nella valutazione del ritardo nella definizione dei LIVEAS, riguarda la complicata intersezione che viene a determinarsi fra tale operazione e il tema della copertura finanziaria dei livelli essenziali.

L'individuazione delle risorse per la loro attuazione è un passaggio fondamentale, dato che – si è visto – per i livelli essenziali e per la quota (minima, irriducibile) di diritti sociali ad essi collegata viene superata la connotazione di pretese “finanziariamente condizionate”. In altri termini, è escluso che la loro

⁸⁴ Cfr. l. n. 178/2020 (Legge di bilancio 2021), art. 1, commi 797-804.

erogazione dipenda dalla disponibilità di mezzi finanziari. Ma tale risultato può essere raggiunto solamente nel momento in cui lo Stato (di concerto con gli enti territoriali) definisce, contestualmente alle prestazioni basilari per la tutela della cittadinanza sociale, i costi delle medesime e le coperture per renderne certa la fruibilità in tutto il Paese.

Il legame tra LIVEAS e finanze è stato da subito sancito dalla legge n. 328/2000, che ha ‘costruito’ tale rapporto in termini di ‘compatibilità’, legando la realizzazione dei primi alle dotazioni del Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS) (art. 22, comma 2).

Tale Fondo, istituito già nel 1998⁸⁵, nella legge quadro vide meglio delineata la sua *ratio* nella stretta correlazione che il legislatore ha inteso stabilire fra gli strumenti finanziari e la programmazione statale delle misure di assistenza sociale con il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali. L’interconnessione tra Fondo e Piano venne individuata come fondamentale passaggio della progettazione e attuazione delle politiche sociali, in quanto il primo avrebbe dovuto assicurare la definizione e la copertura dei livelli essenziali delle prestazioni (secondo l’art. 20, comma 4, l. n. 328/2000, infatti, la determinazione dei LIVEAS deve essere “effettuata contestualmente a quella delle risorse da assegnare al Fondo”).

Tuttavia, la dotazione del Fondo non ha assunto carattere strutturale, così da non poter assicurare il finanziamento delle prestazioni sociali. È perciò anche a causa dell’assenza di finanziamenti adeguati se il processo di definizione dei LIVEAS, dopo il Piano 2001-2003, non è decollato. L’assottigliarsi del FNPS⁸⁶, negli anni, ha reso sempre più debole anche l’ancoraggio che la l. n. 328/2000 ebbe a suggellare tra questo e il Piano nazionale degli interventi sociali.

Per tutta la sua vigenza, quindi, la legge n. 328/2000 è stata privata di un adeguato strumento di coordinamento nazionale e tale ‘vuoto’ ha lasciato spazio ad un’estrema (pericolosa) eterogeneità territoriale nel finanziamento del sistema di welfare. La disomogeneità della spesa sociale fra territori (a volte anche della stessa Regione) è particolarmente marcata. I dati Istat riportati nel Piano sociale nazionale 2018-2020 sulla spesa pro-capite per gli interventi sociali⁸⁷ (pp. 5-9) sono eloquenti ed evidenziano come vi sia un’inaccettabile differenza nella capacità dei vari enti locali di integrare le risorse ricevute sulla base della ripartizione nazionale, regionale e dei finanziamenti europei. Ciò che rende eccessivamente disomogenei i modelli di tutela dei bisogni fondamentali della persona e imprescindibile

⁸⁵ Nel Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS), istituito dalla legge 449/1997 (legge finanziaria per il 1998), confluiscono le risorse che lo Stato stanziava annualmente con la legge di bilancio per la promozione e il raggiungimento degli obiettivi di politica sociale indicati dalla legge quadro 328/2000. Le risorse del FNPS, ripartite annualmente, d’intesa con la Conferenza Stato-regioni, fra Regioni, Province autonome, Comuni e Ministero del lavoro e delle politiche sociali, vengono assegnate con decreto interministeriale.

⁸⁶ Come risulta dal Piano 2018-2020, p. 2, “nel quinquennio successivo al 2007, gli stanziamenti si sono ridotti anno per anno fino quasi ad azzerarsi nel 2012”.

⁸⁷ Cfr. pp. 5-9.

fissare una quota di risorse comune da destinare ai LIVEAS. Altrimenti, a risultare compromessa sarà proprio l'uguaglianza nell'accesso ai fondamentali istituti di cittadinanza sociale.

Insieme alla determinazione di obiettivi condivisi su cui innestare i LIVEAS – operazione non facile data la diversa manifestazione dei bisogni sociali nelle varie aree del Paese e degli approcci territorialmente adottati come risposta a tali bisogni -, serve infatti individuare anche degli indicatori per la ripartizione delle risorse del FNPS.

Il FNPS ancora oggi non è riuscito a creare un minimo comune denominatore delle risorse trasferite ai servizi territoriali ai fini dell'inveramento dei LEP e, in assenza di tale passaggio, non è nemmeno possibile definire quali interventi a carattere sociale debbano ritenersi coperti da tali finanziamenti e, perciò, garantiti in tutte le Regioni ed i Comuni italiani. Lo stesso Piano sociale nazionale 2018-2020 si è autodefinito “di transizione” proprio per questa ragione, lasciando, una certa flessibilità agli enti territoriali nell'impiego delle risorse ad essi trasferite, nell'ottica di un approccio graduale al traguardo della determinazione dei LEP.

Da questa prospettiva, è da osservare che anche il federalismo fiscale previsto all'art. 119 Cost., nella formulazione novellata dalla l. c. n. 3/2001, non ha sbloccato la situazione, ma, al contrario, ha infittito ulteriormente il percorso di definizione del LEP⁸⁸. La legge 42/2009 ha introdotto alcuni cambiamenti sostanziali rispetto alla copertura delle prestazioni sociali. Essa ha, infatti, previsto che il finanziamento dei LEP sia commisurato non più alla spesa storica (ossia a quanto si è pagato in passato per queste prestazioni), ma ai fabbisogni, quantificati con riferimento ai costi *standard* associati alla loro erogazione, in condizioni di efficienza e appropriatezza su tutto il territorio nazionale, oltre che agli obiettivi di servizio, alle entrate proprie degli enti locali e al fondo perequativo previsto al comma 4 dell'art. 119 Cost. Il nodo irrisolto della individuazione di costi c.d. *standard* delle prestazioni sociali da applicare su tutto il territorio, e perciò delle coperture dei LIVEAS, ha finito per dirottare su un binario morto anche il processo per la loro definizione.

Negli ultimi anni, il legislatore ha cercato di aggirare questo ‘stallo’ istituzionale affiancando al FNPS ulteriori fondi destinati a finanziare (nei livelli minimi) interventi a carattere sociale riferiti a specifiche categorie di soggetti. Si pensi al Fondo per le non autosufficienze (FNA), istituito con lo scopo di assicurare «l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale con riguardo alle persone non autosufficienti» (art. 1, co. 1264, l. n. 296/2006); oppure al Fondo per il cd. «Dopo di noi» (l. n. 112/2016) o, ancora, al Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, del quale una quota fu destinata al finanziamento dei livelli essenziali legati all'istituto del REI

⁸⁸ In argomento P. CARROZZA, *Riforme istituzionali e sistemi di welfare*, in M. CAMPEDELLI, P. CARROZZA, L. PEPINO, (a cura di), *Diritto di welfare...*, cit., p. 222.



(art. 7, d. lgs. 147 del 2017) e, oggi, al Fondo per il Reddito di cittadinanza, istituito dalla legge di bilancio per il 2019.

Anche questa manovra, però, a parere di chi scrive, ha un po' il sapore di una sconfitta.

Innanzitutto perché denota l'incapacità di sbrogliare la matassa in cui, ancora oggi, risultano aggrovigliati LIVEAS e risorse, con risposte certe in merito alla quantità e qualità delle prestazioni considerate essenziali e delle coperture che ne garantiscono – in quanto diritti costituzionalmente riconosciuti per lo sviluppo della persona – l'universalità e l'esigibilità senza alcun condizionamento di sorta.

In secondo luogo, perché va a smontare quella logica, che ha segnato l'innovazione più significativa della legge n. 328/2000, diretta a 'raggruppare' in modo sistematico e organico, in un unico strumento di disciplina e di finanziamento, tutti i servizi e le prestazioni di protezione sociale, come momento di presa in carico e di tutela della persona nella sua globalità, superando la frammentazione e l'approccio categoriale degli interventi di assistenza sociale tipici dell'epoca precedente alla sua entrata in vigore.

9. Il Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi sociali 2021-2023: è finalmente tempo di LIVEAS?

Sulla base di quanto disposto dal D.lgs. n. 147/2017, ad agosto 2021, il Ministero del lavoro e delle Politiche sociali ha pubblicato il nuovo Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi sociali per il triennio 2021-2023, approvato dalla già citata "Rete della protezione e dell'inclusione sociale"⁸⁹.

Il documento racchiude il Piano sociale nazionale 2021-2023, con il quale sono individuate le priorità e la programmazione delle risorse che fanno capo al Fondo Nazionale delle Politiche sociali, e il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023, che delinea gli obiettivi e le principali azioni da intraprendere sul territorio in tale specifico ambito.

In linea con il quadro delle competenze istituzionali e sociali individuato dalla Costituzione, il comunicato del Ministro specifica che l'atto programmatico definito dalla "Rete" è "il frutto di un ampio e condiviso lavoro con le Parti sociali e con gli organismi del Terzo Settore competenti sulle materie inserite nel Piano stesso". A tale stregua, la "Rete", istituita al fine di creare un raccordo stabile fra Stato e livelli territoriali nel settore delle politiche sociali, ha arricchito il confronto attraverso il dialogo con gli attori della società civile e si è fatta la "la sede istituzionale di condivisione nel sociale", secondo una formula che ha visto portatori di interessi, risorse, modelli operativi e prassi unirsi in una proficua collaborazione, nella selezione delle esigenze e finalità prioritarie e nella definizione degli interventi.

Sul tema dei livelli essenziali, che qui maggiormente interessa, il Piano 2021-2023 prende atto del difficile cammino normativo tracciato prima dalla legge n. 328/2000 e poi dalla riforma del Titolo V Cost., e di

⁸⁹ [*Piano-Nazionale-degli-Interventi-e-dei-Servizi-Sociali-2021-2023.pdf \(lavoro.gov.it\)](#).

come gli interventi stratificatisi negli ultimi anni siano da considerarsi insufficienti a dare al sistema di assistenza sociale l'adeguata collocazione che gli spetta nell'architettura dello Stato sociale. “I tempi sembrano dunque maturi” – si legge nel testo – “per avanzare ulteriormente verso la definizione dei LEPS e per dare così, al sistema dei servizi sociali quella affidabilità e strutturalità già da tempo conseguita in altri settori del welfare, quali sanità e pensioni”⁹⁰.

Il documento provvede, quindi, ad indicare un primo gruppo di LEPS, specificando altresì “le relative modalità di finanziamento ai fini di assicurarne l'effettivo conseguimento”.

Fra i livelli essenziali indicati, alcuni sono prestazioni già qualificate in tal senso dalla legislazione vigente, altri sono invece stati inseriti “in vista di un loro formale riconoscimento”.

Nello specifico, il Piano contiene una tabella (n. 1.1, qui sotto riportata) che elenca, nella prima colonna i LIVEAS (insieme a ad alcune azioni di “potenziamento” dei servizi sociali che sono previste come esigenze prioritarie della programmazione 2021-2023)⁹¹ e nell'ultima colonna, per ciascun intervento enunciato come prestazione essenziale di assistenza, le fonti di finanziamento, “costituite dai fondi nazionali e/o dai fondi europei, in un'ottica per quanto possibile integrata”.

Tabella 1.1 - LEPS e principali azioni di potenziamento*

Intervento	sigla	tipologia	Servizio / Trasferimento Monet	Ambito di trattazione nel piano sociale (1)	Principali fonti di finanziamento nazionale (2)
Utilizzo dell'ISEE quale means test	ISEE	LEPS	S	PSN	bilancio
Servizio sociale professionale		LEPS	S	PPOV	Fondo povertà, FNPS, PON Inclusion, Fondo solidarietà comunale
		Potenziamento	S	PSN	FNPS, Fondo Povertà, PON

⁹⁰ Cfr. Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023, p. 9.

⁹¹ Con riguardo al Piano sociale nazionale, al Piano per la lotta contro la povertà e al Piano per la non autosufficienza, la cui definizione è prevista entro il 2021.

Potenziamento professioni sociali					Inclusione, Fondo solidarietà comunale
Pronto intervento sociale		LEPS	S	PPOV	React, Fondo povertà, FNPS, PON Inclusione
Punti unici di accesso	PUA	Potenziamento	S	PSN	FNPS, FNA
Valutazione multidimensionale e progetto individualizzato		LEPS/Potenziamento	S	PSN PPOV	FNPS, Fondo povertà, PON Inclusione, POC
Supervisione personale servizi sociali		LEPS	S	PSN	PNRR, FNPS
Dimissioni protette		LEPS	S	PSN / PNA	PNRR, FNPS, FNA
Prevenzione allontanamento Familiar	PIPI	LEPS	S	PSN	PNRR, Fondo povertà
Garanzia Infanzia		Potenziamento	S	PSN	PON Inclusione
Promozione rapporti scuola territorio	GET UP	Potenziamento	S	PSN	FNPS, POC, Pon Inclusione
Careleavers		Potenziamento	S	PSN - PPOV	Fondo povertà
Sostegno monetario al reddito	Rdc / Assegno Sociale	LEPS	TM	PPOV	Bilancio (Fondo per il Rdc)
Presa in carico sociale / lavorativa	Patto inclusione sociale/lavorativa	LEPS	S	PPOV	Fondo povertà, PON Inclusione

Sostegno alimentare	FEAD	Potenziamento	S	PPOV	FEAD, REACT, PON Inclusione 2021-2027
Housing first		Potenziamento	S	PPOV	PNRR, Fondo povertà
Centri servizio per il contrasto alla Povertà	Stazioni di posta	Potenziamento	S	PPOV	PNRR, Fondo povertà
Servizi per la residenza fittizia		LEPS	S	PPOV	Fondo povertà
Progetti dopo di noi x categorie Prioritarie		Obb servizio	S	PNA	Fondo dopo di noi
Progetti dopo di noi e vita Indipendente		Potenziamento/LEPSS		PNA	PNRR, FNA, Fondo dopo di noi
Indennità di accompagnamento		LEPS	TM	PNA	bilancio pubblico
Servizi per la non autosufficienza		Potenziamento/LEPSS		PNA	FNA, risorse dedicate
<p>Note/Legenda. (1) PSN Piano sociale nazionale (cap.2); PPOV Piano per la lotta alla povertà (cap. 3); PNA Piano per le non autosufficienze (cap. 4, che si aggiungerà nel 2022)). (2) FNPS: Fondo nazionale per le politiche sociali; FNA Fondo per le non autosufficienze; PNRR Piano nazionale di Ripresa e Resilienza; REACT EU PRogramma Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe; FEAD Fondo europeo aiuti agli indigenti; POC Piano Operativo Complementare Inclusione.</p>					

* Fonte: Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021/2023

Il Piano 2021-2023 presenta, quindi, l'enucleazione solo di un 'segmento' dei livelli essenziali di assistenza sociale, in quanto tale elaborazione rimane tuttora 'limitata' dalle ristrettezze economiche. Si precisa,



infatti, che, “in un settore ancora largamente sottofinanziato, qual è quello dei servizi sociali, l’approccio non può che essere graduale”⁹².

La stessa portata innovativa del documento è parziale, trattandosi di una ‘lista’ che, in parte, costituisce una ricognizione di alcune prestazioni già definite come LEP dalla normativa vigente. Tuttavia, è un inizio. Non può disconoscersi lo sforzo di aver finalmente ripreso in mano il tema dei LEP e avviato un percorso istituzionale per addivenire ad una definizione complessiva dei servizi e delle prestazioni da riconoscere come ‘pretese garantite’ su tutto il territorio nazionale.

Insomma, il processo di definizione dei LIVEAS pare essere concretamente (ri)partito dopo vent’anni di incertezza.

L’intento della “Rete” è quello di implementare l’elenco ora previsto attraverso “i successivi esercizi di programmazione nazionale”, fino ad arrivare a fissare un complesso unitario di prestazioni minime garantite alla persona a prescindere dalla Regione di residenza⁹³.

La programmazione avviata dal Piano 2021-2023, quindi, non può che essere salutata con favore.

10. Osservazioni conclusive

Il passo successivo al Piano 2021-2023 consisterà nel trasformare il gruppo di LEP così delineato in regole giuridiche, mediante atti normativi attuativi, come i decreti di riparto dei fondi previsti dalla stessa programmazione triennale. Questa fase costituirà un vero banco di prova della volontà politica di rafforzare i servizi sociali e di renderli uno snodo centrale nell’ambito del processo di riforma del welfare italiano, in funzione anche degli investimenti che in tale settore sono contemplati dal PNNR. Il Governo non può più incorrere in lungaggini, o scontri di partito, rischiando di vanificare il traguardo (sebbene parziale) ora guadagnato. Procrastinare il ritardo nella definizione dei LIVEAS aprirebbe, soprattutto in questa particolare fase storica di forte disagio economico e sociale del Paese, alla prospettiva sempre più concreta di politiche sociali regionali differenziate anche nelle prestazioni e servizi che definiscono la sostanza minima dei diritti sociali e, quindi, discriminatorie. Ma un simile esito della ‘partita’ dei LIVEAS sarebbe intollerabile in un contesto costituzionale in cui lo Stato non può abdicare al suo compito di garante dell’eguale dignità sociale della persona e di pari opportunità per tutti prefigurato dall’art. 3 Cost⁹⁴. Fino a quando l’erogazione dei servizi essenziali e l’accesso alle prestazioni di assistenza (nelle dimensioni basiche) non sarà uniforme nei sistemi locali di welfare il diritto all’assistenza sociale di cui all’art. 38 Cost. non potrà considerarsi un diritto realmente esigibile (e quindi effettivo).

⁹² Cfr. Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023, p. 9.

⁹³ Cfr. Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023, p. 9.

⁹⁴ Sul punto anche P. CARROZZA, *Riforme istituzionali e sistemi di welfare*, in M. CAMPEDELLI, P. CARROZZA, L. PEPINO, (a cura di), *Diritto di welfare...*, cit., p. 234.

La definizione dei LIVEAS e delle risorse ad essi collegate rappresentano due tasselli senza i quali non solo non può essere completato il mosaico del sistema integrato dei servizi sociali normativamente previsto da ormai più di vent'anni, ma non può considerarsi attuata quella parte di Costituzione che, mai come oggi, dimostra la sua attualità nel definire un sistema di sicurezza sociale che assicura all'individuo di non essere lasciato solo (dalle istituzioni e dalla società) ad affrontare problematiche di disagio personale o familiare (come ad esempio, povertà, disabilità, disoccupazione, dipendenze, etc..) che ostacolano il libero esprimersi delle potenzialità umane e sono spesso causa di emarginazione.

Non manca, certo, la consapevolezza che si tratti di un'ardua operazione, in ragione delle difficoltà di standardizzare le modalità di approccio ai singoli e molteplici bisogni sociali delle diverse collettività locali⁹⁵. Ciò non toglie, tuttavia, che il tentativo ora avviato debba essere portato a termine, per affrancare i servizi sociali dalla perdurante situazione di precarietà in cui versano e dalle disparità territoriali, fattori che impediscono di farne uno strumento di sicurezza, coesione e benessere per le comunità e di effettiva garanzia e soddisfacimento dei diritti sociali. Il cammino intrapreso deve, perciò, continuare per rendere quanto più possibile uniforme l'azione degli operatori sociali negli interventi 'di base', affinché il loro lavoro non risulti disgregato o, peggio ancora, vada disperso⁹⁶.

È noto come il sistema di implementazione dei diritti soggettivi muova dal riconoscimento costituzionale delle tutele apprestate all'individuo. Tuttavia, questo fondamentale passaggio non basta, ma necessita di trovare svolgimento in decisioni legislative che definiscano le politiche pubbliche a servizio della persona e nell'organizzazione di funzioni e apparati necessari a rendere fruibili gli strumenti di promozione umana. Ed è questo processo che non può essere portato a compimento senza i LIVEAS, ossia senza l'esplicitazione delle prestazioni (e quindi dei diritti) concretamente esigibili da parte delle categorie più bisognose, a prescindere dal luogo di residenza.

La struttura ed il modo di operare dei servizi sociali, nelle diversificate forme che può assumere la presa in carico dei soggetti in stato di bisogno, anche in ragione delle peculiari caratteristiche dei territori, richiedono di continuare a lavorare di concerto con Regioni, enti locali e attori sociali, per addivenire ad una definizione dei LIVEAS che rispetti la natura 'fluida' del sistema di assistenza sociale.

Il principio della leale collaborazione, alla base del modello dello Stato autonomistico, anche nella sua dimensione sociale, rimane, anche rispetto a questo compito istituzionale, il collante necessario a garantire l'adeguatezza e la sostenibilità delle scelte definitorie operate dallo Stato (secondo i dettami dell'art. 117 Cost., comma 2, lett. *m*)) e, quindi, degli interventi da mettere in campo, sotto il profilo delle esigenze

⁹⁵ Evidenzia il differente approccio con cui i contesti locali definiscono la programmazione ed erogazione dei servizi sociali anche C. AGOSTINI, *Differenziazione e frammentazione territoriale...*, cit., p. 57 ss.

⁹⁶ Si legge nel Piano 2021-2023 che "Occorre superare la situazione che vede, nel nostro paese, ancora molti territori con un'organizzazione del servizio sociale aleatoria, accessoria, discontinua e non integrata con le altre politiche pubbliche".

primarie da considerare, delle capacità amministrative degli enti territoriali e delle risorse economiche necessarie e della partecipazione dell'autonomia privata.

La normativa posta dalla legge n. 328/2000, nella perdurante attualità dei suoi principi e istituti, non può essere lasciata monca, affinché non vadano perduti, ma anzi siano valorizzati, gli aspetti innovativi che essa ha introdotto nel sistema politico, istituzionale e sociale, contribuendo al radicamento di un modello di welfare territoriale che appare consustanziale alla struttura della Repubblica delle autonomie e al programma di tutela e promozione umana prefigurati dal Costituente.

Un sistema integrato che si è rivelato un ancoraggio sicuro per affrontare situazioni e fragilità sociali divenute sistemiche nell'ultimo decennio di grave crisi finanziaria del Paese, fino ad evidenziare profili di vera drammaticità nello scenario della pandemia da Covid-19.

La piena attuazione di tale legge, soprattutto attraverso l'individuazione dei LIVEAS, deve servire a potenziare i servizi sul territorio (*rectius*: nei vari territori), essenziali – come ha dimostrato anche la lotta all'emergenza sanitaria – per poter attivare efficaci politiche di prossimità in grado di sostenere le categorie in difficoltà e rimuovere ogni situazione di marginalità.

Proprio questo difficile contesto di intervento ha riportato l'attenzione sul sistema territoriale di assistenza sociale e riaperto i riflettori della politica su tematiche da tempo abbandonate (i LIVEAS, l'integrazione socio-sanitaria, le relazioni tra pubblico e privato nella progettazione dei servizi assistenziali), facendo riemergere tutta la lungimiranza della legge quadro, nel suo impianto, nei suoi canoni ispiratori.

La drammatica esperienza del Covid-19 e la profonda crisi che ne è derivata sul piano economico, sociale e nei comportamenti umani, deve essere la spinta per riprendere in mano le categorie e gli istituti fondamentali di questo provvedimento implementandoli concretamente e aggiornandoli, ove serve, alla realtà odierna.

Sarebbe perciò un errore imperdonabile non cogliere questo impulso per completare finalmente l'assetto dei compiti di assistenza sociale e dare forma alle fruttuose relazioni (tra istituzioni centrali e periferiche e fra istituzioni e società) che nel ventennio di vigenza della legge sono state costruite e sperimentate.

Senza un'adeguata (ri)collocazione del sistema di assistenziale, quale terzo pilastro della sicurezza sociale (insieme alla sanità e alla previdenza) non può trovare compiuta realizzazione nemmeno la tanto auspicata integrazione socio-sanitaria, come modello di approccio complessivo alla tutela del benessere psico-fisico della persona.

Il percorso di ripresa economica, culturale e sociale che il Governo ha avviato con il *Recovery plan* deve passare necessariamente attraverso il rafforzamento del pilastro delle politiche e dei servizi sociali su base territoriale. Tali strumenti saranno fondamentali proprio nelle fasi iniziali del progetto di riscatto del Paese, dove le esigenze primarie saranno quelle dell'affrancamento dal bisogno e del sostegno a percorsi



di autopromozione delle persone e delle collettività. E i LIVEAS, proprio nella loro natura di garanzie minime della dignità umana, come si è cercato di illustrare nei paragrafi precedenti, rappresentano il fulcro ed il nucleo duro di un sistema di *welfare* multilivello, ponendosi alla base di un federalismo cooperativo e solidaristico che impegna tanto le istituzioni, quanto la società civile.

Sebbene con enorme ritardo è, dunque, importante dare alla legge 328/2000 l'attuazione che merita, al fine di assicurare su tutto il territorio nazionale il radicamento e l'omogeneo sviluppo di una solida rete (istituzionale e sociale) di vicinanza e sostegno alla persona che possa preservarne la dignità anche nelle fasi più critiche dell'esistenza.