

G.M. NAPOLITANO\*

## L'assistenza sociale da materia a politica *multilevel*\*\*

SOMMARIO: 1. L'assistenza sociale nella Costituzione. — 2. L'assistenza sociale nella legislazione dello Stato. — 3. L'assistenza sociale, dopo le modifiche al Titolo V della Costituzione, nella legislazione regionale. — 4. Il ruolo della giurisprudenza costituzionale nella definizione dell'assistenza sociale. — 4.1 La nozione di assistenza sociale. — 4.2 Il perimetro esterno dell'assistenza sociale. — 4.3 Il criterio della prevalenza — 4.4 La leale collaborazione e la chiamata in sussidiarietà. — 4.5 I livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali. — 4.5.1 L'ISEE: il primo livello essenziale concernente i diritti sociali. — 4.5.2 Dal reddito di inclusione al reddito di cittadinanza: il secondo lep. — 4.6 Nucleo essenziale di un diritto e l'assistenza sociale. — 4.7 Il coordinamento della finanza pubblica. — 5. È possibile una evoluzione della materia assistenza sociale in politiche sociali? — Bibliografia.

### 1. L'assistenza sociale nella Costituzione

Il diritto all'assistenza sociale è previsto dall'art. 38 Cost.: “Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale”. Nonostante questa previsione, la materia non è menzionata nell'attuale riparto delle competenze, come definito nell'art.117 Cost. e modificato dalla legge n. 3 del 2001, né è rintracciabile una indicazione sui contenuti in Costituzione. Per questi motivi rientra nel novero di quelle materie c.d. “innominate”, e, da una ormai consolidata giurisprudenza costituzionale, è stata “residualmente”<sup>1</sup> (c.4) attribuita alle Regioni<sup>2</sup> (cfr., *ex plurimis*. sent. nn. 296 del 2012, 61 del 2011, 121 del 2010, 168 del 2008, 166 del 2008, 50 del 2008, 118 del 2006, 300 del 2005, 287 del 2004, 423 del 2004, 219, 427 del 2005).

L'art 38 Cost. prosegue distinguendo tra cittadini inabili e lavoratori e riserva, solo a questi ultimi, il “diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria”, affidando i compiti, che ne derivano per entrambi, agli “organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato”. Nonostante questo *distinguo*, il diritto all'assistenza e alla previdenza sono concepiti

\* Ricercatrice ISSiRFA-CNR.

\*\* Articolo sottoposto a referendum. Contributo aggiornato a giugno 2019, destinato, con altro titolo, alla pubblicazione in S. MANGIAMELI, A. FERRARA, F. TUZI, *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*.

<sup>1</sup> A. D'ATENA sottolinea la particolare forza della clausola residuale in quanto la novella costituzionale del 2001 usa “una formula più impegnativa, assoggettando la competenza regionale residuale ogni materia non espressamente riservata alla legislazione statale”, *Diritto regionale*, Giappichelli, 2017, pg.139.

<sup>2</sup> Nella sentenza n. 297 del 2012 la Corte precisa “con norma desumibile a silentio (art. 117, quarto comma, Cost.), ha assegnato alle Regioni la competenza residuale in materia di «servizi sociali» ovvero di «assistenza e beneficenza pubblica» ovvero di «politiche sociali» (sentenze n.121 e n. 10 del 2010; n. 124 del 2009; n. 287 del 2004)”.



insieme come elementi fondanti di un sistema di sicurezza sociale, universalistico e solidaristico, finalizzato a garantire condizioni di vita adeguate a coloro che si trovano in situazioni di maggiore debolezza economica e sociale, sia che questa dipenda da una situazione di incapacità, sia che dipenda da “infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria” (art. 38 Cost.). La collocazione dell’assistenza sociale, insieme alla previdenza, nel Titolo III (art.38) della Costituzione relativo ai rapporti economici, e non alla tutela della salute, posta invece nel Titolo II relativo ai rapporti etico-sociali (art. 32), fa ritenere che il costituente avesse privilegiato una tutela economica, più che della persona e volesse assicurare trattamenti monetari o altre utilità finalizzate ad integrare o sostituire il reddito da lavoro.

Tanto la dottrina<sup>3</sup> quanto la giurisprudenza costituzionale hanno evidenziato come, nonostante il fine comune cui rispondono, previdenza ed assistenza si differenzino profondamente sotto diversi profili. In primo luogo i beneficiari dell’assistenza sono i cittadini, l’intera collettività, diversamente le prestazioni previdenziali, sono garantite ai lavoratori e fanno riferimento a “diverse forme di solidarietà che vigono all’interno delle singole categorie di lavoratori”<sup>4</sup>, consentendo anche una gradualità della tutela, sulla base della differente posizione socioeconomica nel contesto lavorativo. La Corte costituzionale aveva sottolineato la posizione privilegiata di cui godono i lavoratori, dovuta al “contributo di benessere offerto alla collettività oltreché delle contribuzioni previdenziali prestate” (sent. n. 31 del 1986), distinguendo tra il primo comma dell’art. 38 Cost. che garantisce “ai cittadini il minimo esistenziale, i mezzi necessari per vivere” e il secondo comma, che “garantisce non soltanto la soddisfazione dei bisogni alimentari, di pura “sussistenza” materiale bensì anche il soddisfacimento di ulteriori esigenze relative al tenore di vita dei lavoratori” (sent. n. 31 del 1986).

I giudici della Consulta ritengono che la necessità di alleviare una situazione di estremo bisogno e di difficoltà “non compresa tra quelle assicurate dal sistema previdenziale né da quello sanitario, ... costituisce un intervento di politica sociale attinente all’ambito materiale dell’assistenza dei servizi sociali, oggetto di una competenza residuale regionale” (sent. n. 10 del 2010 e n. 62 del 2013). L’intervento assistenziale<sup>5</sup> “non risponde quindi a criteri automatici e non è prevista in favore indifferenziato (...) richiede, al contrario, l’esistenza di alcune precise condizioni, fra le quali, anzitutto, l’esistenza di una situazione economica caratterizzata da un basso reddito familiare”. Deve sussistere un “nesso funzionale tra i servizi sociali, quali che siano i settori di intervento e la rimozione o il superamento della situazione di svantaggio o di bisogno, per la promozione del benessere fisico e psichico

<sup>3</sup> Per i commenti all’art. 38 vedi, M. PERSIANI, *Commentario delle Costituzione, Rapporti economici*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli, 1980; L. VIOLINI, Art. 38, in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, UTET, 2006; C. TRIPODINA, in *Commentario breve alla Costituzione*, diretto da S. BARTOLE - R. BIN, Padova, Cedam, 2008.

<sup>4</sup> L. VIOLINI, *op.cit.*, C. TRIPODINA, *op. cit.*; M. BELLOCCI, P. PASSAGLIA, La tutela dei “soggetti deboli” come applicazione dell’istanza solidaristica nella giurisprudenza costituzionale, in [www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/STU%20191/tutela\\_soggetti\\_deboli.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU%20191/tutela_soggetti_deboli.pdf).

<sup>5</sup> Nel caso specifico si trattava di un assegno di mantenimento nei riguardi di un minore.

della persona” (sent. n. 287 del 2004)<sup>6</sup>, in assenza del quale la prestazione rientra nell’area previdenziale<sup>7</sup>. Pertanto la Corte individua nella condizione soggettiva del singolo, destinatario delle provvidenze, e la situazione di bisogno<sup>8</sup>, gli elementi caratterizzanti la prestazione sociale<sup>9</sup>. Tra queste rientrano, per esempio, la carta acquisti<sup>10</sup>, l’assegno di maternità, quello per il nucleo familiare<sup>11</sup> e l’assegno sociale<sup>12</sup>, erogate dall’Inps<sup>13</sup>. Queste, a loro volta si distinguono tra quelle che sono completamente svincolate dall’elemento contributivo, come le prime tre, e quelle che sono in qualche modo agganciate a quest’ultimo, come l’assegno sociale<sup>14</sup>. A questo complesso di prestazioni, gestite dall’Inps, si è da ultimo aggiunto il reddito di inclusione (di seguito REI) introdotto con la legge n. 33 del 2017 (cfr. par. 5 ) e sostituito dal Reddito di cittadinanza (di seguito Rdc) istituito con decreto delle n. 4 del 2019, convertito con legge n. 26 del 2019.

La prestazione previdenziale, diversamente, tutela l’infortunio, la malattia, l’invalidità, la vecchiaia, la disoccupazione involontaria<sup>15</sup> e, prescindendo dallo stato di bisogno, è caratterizzata dall’automaticità<sup>16</sup> e dal carattere di generalità (sent. n. 76 del 1966, n. 134 del 1971, n.64 del 1973, n.36 del 2000). Gli elementi propri della prestazione previdenziale sono

<sup>6</sup> E. VIVALDI, *I diritti sociali tra Stato e Regioni: il difficile contemperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2012; F. BENELLI, *Quando forma (processuale) e sostanza s'intrecciano. L'assegno di maternità tra competenza esclusiva statale e materia (residuale) dei servizi sociali*, in *Regioni*, n. 3, pg. 384, 2005.

<sup>7</sup> Seguendo questo principio la Corte ha considerato l’assegno per il secondo figlio (art. 21, c.1, d.l. n. 269 del 2003) rientrante nell’area della tutela previdenziale della maternità (sent. n. 287 del 2004) .

<sup>8</sup> Cfr. M. CAPESCOTTI, *Servizi sociali*, in *Le materie dell’art 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*; R. BIFULCO, a cura di A. Celotto, Ed. Scientifica, 2015.

<sup>9</sup> La Corte ha considerato il c.d. bonus bebè un emolumento rientrante nella materia previdenziale, data l’assenza di una “condizione soggettiva e la sussistenza di situazioni di bisogno, disagio o semplice difficoltà,(...) deve senz’altro escludersi la appartenenza di detta provvidenza al *genus* delle prestazioni ricadenti nell’ambito dei servizi sociali”.

<sup>10</sup> La carta acquisti ordinaria è una carta di pagamento elettronica concessa a cittadini dai 65 anni in su o di età inferiore a tre anni che si trovano in condizioni di disagio economico su cui si accredita bimestralmente una somma di denaro da utilizzare per la spesa alimentare negli esercizi convenzionati e per il pagamento delle bollette di gas e luce presso gli uffici postali.

<sup>11</sup> Sono prestazioni pagate dall’Inps e concesse in via esclusiva dai Comuni.

<sup>12</sup> L’assegno sociale, dal 1° gennaio 1996, ha sostituito la pensione sociale.

<sup>13</sup> Inoltre sono previste altre prestazioni assistenziali, nei riguardi di soggetti con una riduzione parziale o totale della capacità lavorativa e con un reddito inferiore alle soglie previste annualmente dalla legge, se soddisfano i requisiti sanitari e amministrativi previsti: assegno mensile, che spetta agli invalidi parziali di età compresa tra i 18 e i 65 anni e 7 mesi, con una riduzione della capacità lavorativa compresa tra il 74% e il 99%; pensione di inabilità, che spetta agli invalidi totali di età compresa tra i 18 e i 65 anni e 7 mesi, con una riduzione della capacità lavorativa del 100%; indennità mensile di frequenza, per l’inserimento scolastico e sociale dei minori con disabilità fino al compimento della maggiore età; pensione per i ciechi civili assoluti, per i ciechi civili parziali "ventesimisti" e per i sordi.

<sup>14</sup> Nelle c.d. pensioni sociali i contributi possano *de facto* non essere mai stati versati, o versati in modo insufficiente a raggiungere il minimo di pensione, le prestazioni sono comunque calcolate prendendo a riferimento l’elemento contributivo, il che le fa rientrare nell’ambito previdenziale, quindi nell’esclusiva competenza statale.

<sup>15</sup> La Corte nella sent. n. 31 del 1986 aveva evidenziato come l’inabilità al lavoro e l’essere sprovvisti dei mezzi necessari per vivere condizionano il nascere del rapporto giuridico assistenziale mentre l’infortunio, la malattia, l’invalidità, la vecchiaia, la disoccupazione involontaria condizionano il sorgere del rapporto giuridico previdenziale.

<sup>16</sup> Il principio di automaticità della prestazione prevede che le prestazioni previdenziali spettino al lavoratore anche quando i contributi dovuti non siano stati effettivamente versati.

il carattere temporaneo e indennitario, che prescinde “*da ogni situazione di bisogno, di disagio o di difficoltà economiche*” (sent. n. 261 del 2004)<sup>17</sup>.

Infine va ricordato come esistesse un riferimento alla beneficenza pubblica<sup>18</sup>, prima delle riforma del Titolo V, spesso intesa o confusa con l’assistenza sociale<sup>19</sup>. La Corte costituzionale (sent. n. 139 del 1972), in realtà, aveva già avuto modo di distinguerle, considerando, l’assenza di discrezionalità nell’erogazione delle prestazioni, l’elemento distintivo dell’assistenza, una volta che sia accertato lo stato di bisogno<sup>20</sup>. Diversamente la beneficenza pubblica è caratterizzata “*dalla discrezionalità delle prestazioni, in denaro o in servizi, erogabili in favore di tutti coloro che — per qualsiasi causa ed a prescindere da particolari status e qualifiche — versino in condizione di bisogno*” (sent. n. 139 del 1972). Dopo la riforma costituzionale del 2001, sparisce dall’art. 117 Cost. il riferimento alla beneficenza pubblica, che permane negli Statuti speciali, adottati con legge costituzionale, accanto all’assistenza sociale, come materia autonoma<sup>21</sup>, nell’ambito della potestà concorrente. In alcuni casi è riconosciuta alla Regione una potestà legislativa integrativa ed attuativa<sup>22</sup>. Fa eccezione lo statuto del Trentino-Alto Adige, che riconosce alla Province di Trento e Bolzano, potestà legislativa primaria in materia di assistenza e beneficenza pubblica, e lo Statuto della Regione Sicilia che riconosce potestà esclusiva alla Regione in materia di pubblica beneficenza. La Corte costituzionale ha comunque riconosciuto che la competenza delle Regioni autonome è ora residuale, e non concorrente, in quanto “*anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite*” (sent. n. 36 del 2013) si applicano le disposizioni dell’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

## 2. L’assistenza sociale nella legislazione dello Stato

La nozione di assistenza e/o dei servizi sociali<sup>23</sup> viene specificandosi con l’evoluzione del diritto positivo che la disciplina e coincide con l’affermarsi di una concezione universalistica della stessa. La prima sistemazione della materia risale al d.PR n. 616 del 1977<sup>24</sup> che considerava “i servizi sociali” come un settore organico nel quale erano collocate funzioni

<sup>17</sup> In questo senso anche sent. n. 197 del 2002 e n. 405 del 2001. Cfr. A.M. BENEDETTI, *Ordinamento civile e competenza legislativa delle Regioni*, in *Il Foro italiano*, 2005, n. 0, parte I, pag. 2960, M. CAPESCOTTI, *Servizi sociali*, *op. cit.*.

<sup>18</sup> Art. 117 c.1 “La regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l’interesse nazionale e con quello di altre regioni: (...) beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera”

<sup>19</sup> La proposta di riforma c.d. Renzi-Boschi, bocciata dal referendum del 4 dicembre 2016, aveva previsto, per la prima volta, una esplicita menzione dell’assistenza sociale, attribuendo alla competenza esclusiva dello Stato la definizione di disposizioni generali e comuni.

<sup>20</sup> Art. 38, L. VIOLINI, *op.cit.*

<sup>21</sup> Gli Statuti della Valle D’Aosta e Sardegna usano l’espressione “assistenza e beneficenza pubblica”, quello del Friuli-Venezia Giulia “istituzioni pubbliche di beneficenza e assistenza”.

<sup>22</sup> Art. 5, Statuto Regione Sardegna.

<sup>23</sup> La Corte costituzionale utilizza in modo indifferenziato le locuzioni “assistenza sociale” o “servizi sociali”.

<sup>24</sup> Per una disamina più approfondita del d.PR n. 616 del 1977 si rinvia a C. DESIDERI, *La Nascita e l’evoluzione delle Regioni*, in *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitari e processi di federalismo*, a S. Mangiameli (cura di), 2012.



diversificate da trasferire a Regioni e Comuni, relative alla beneficenza pubblica, all'assistenza sanitaria ed ospedaliera, alla polizia locale urbana e rurale, ai musei e biblioteche di enti locali. In particolare permaneva la confusione con la beneficenza pubblica, che veniva definita come materia comprensiva di "tutte le attività che attengono, 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, a favore dei singoli, o di gruppi, qualunque sia il titolo in base al quale sono individuati i destinatari, anche quando si tratti di forme di assistenza, a categorie determinate, escluse soltanto le funzioni relative alle prestazioni economiche di natura previdenziale" (art. 22-23). Alle Regioni era affidata la sola determinazione "degli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servi sociali e sanitari" (art. 25) specificando che ci fosse contestualmente la gestione degli stessi<sup>25</sup>.

Solo il successivo decreto legislativo n. 112 del 1998, avvia un nuovo decentramento di funzioni e rende i servizi sociali una materia autonoma, non più un settore organico che raggruppa materie diverse, ma affini, come sanità e previdenza o beneficenza<sup>26</sup>, distinguendola definitivamente da quest'ultima. Tuttavia, nonostante il decentramento previsto, la Corte costituzionale<sup>27</sup>, ormai alla vigilia della riforma del Titolo V, non riconosce al d.lgs. n.112 del 1998 la natura di norma interposta, che possa fungere da parametro nei giudizi di legittimità costituzionale in attuazione degli art. 117 e 118 Cost.. La Corte ammette la possibilità di deroga da parte di leggi successive, che diversamente ripartiscano fra enti locali le competenze delegate od assegnate alle Regioni. In particolare la Corte non riconoscerà la competenza della Regione Lombardia in merito a due prestazioni di natura assistenziale, c.d. assegno di maternità dei Comuni e l'assegno per il nucleo familiare<sup>28</sup>, erogate dai Comuni, ma concesse dall'INPS, previste dagli artt. 65 e 66 della legge n. 448 del 1998<sup>29</sup>. Soltanto due anni dopo la riforma del Titolo V avrebbe attribuito alle Regioni la competenza in materia di assistenza sociale, lasciando comunque intatte le competenze dello Stato previste nell'art.38 Cost.

Il d.lgs. n. 112 del 1998, definisce per la prima volta i servizi sociali come "tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi gratuiti e a pagamento e di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nella sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia" (art. 128, comma 2). Il legislatore pur delimitando in modo circostanziato gli elementi e le caratteristiche dei servizi/prestazioni

<sup>25</sup> P. CAVALIERI, *La gestione dei servizi di assistenza sociale nella legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 1984; C. BUZZACCHI, *Art. 8 Funzioni delle Regioni*, in *Il sistema integrato dei servizi sociali: commento alla legge n. 328 del 2000*, Giuffrè, 2007.

<sup>26</sup> R. FINOCCHI GHERSI, *Servizi sociali* in *Dizionario di diritto pubblico*, pg 5536 e ss, Giuffrè, 2006.

<sup>27</sup> Corte cost. sent. n. 267 del 1998.

<sup>28</sup> Si tratta del c.d. assegno di maternità dei Comuni, che spetta per ogni figlio nato, alle donne che non beneficiano di alcun trattamento economico per la maternità (indennità o altri trattamenti economici a carico dei datori di lavoro privati o pubblici), o che beneficiano di un trattamento economico di importo inferiore rispetto all'importo dell'assegno (in tal caso l'assegno spetta per la quota differenziale) e dell'assegno per il nucleo familiare dei Comuni, pagato dall'Inps e concesso in via esclusiva dai Comuni, destinato ai nuclei familiari con almeno tre figli minori e dispongono di patrimoni e con redditi limitati.

<sup>29</sup> Prestazioni che come si è visto nel paragrafo precedente sono rimaste in capo allo Stato.



sociali, non abbandona l'indicazione residuale, già prevista per la definizione della beneficenza pubblica, ma la amplia facendo riferimento, *ad escludendum*, sia alle prestazioni sanitarie che previdenziali, e manifesta una certa difficoltà a definire la materia in modo autonomo. L'assistenza sociale si avvia, comunque, a divenire un sistema di protezione organizzato ed universale, finalizzato ad alleviare o eliminare lo stato di bisogno in cui si trova la persona, determinato anche da eventi temporanei della vita sociale, non solo lavorativa, e garantire, almeno in via tendenziale, il benessere psico-fisico della persona<sup>30</sup>. Fanno inoltre la comparsa, anche in ambito sociale, i livelli essenziali, considerati fino ad allora solo in sanità<sup>31</sup>, che tuttavia non vengono esplicitati.

Nonostante questi passi in avanti l'assistenza sociale, tra il d.PR n. 616 del 1977 ed il d.lgs. n. 112 del 1998, non riusciva ancora a configurarsi come un sistema organico con caratteristiche omogenee su tutto il territorio nazionale e presentava importanti criticità, quali l'assenza di una legge nazionale e di principi e standard comuni definiti dallo Stato; il deciso orientamento verso le prestazioni economiche a discapito dei servizi, con una crescita esponenziale della spesa previdenziale a scapito di quella per l'assistenza sociale<sup>32</sup>; una accentuata segmentazione categoriale e la presenza di trattamenti differenziati sulla base dei soggetti destinatari (es. invalidi civili, ciechi sordomuti etc.)<sup>33</sup>; la mancata considerazione delle raccomandazioni dell'Unione Europea<sup>34</sup>. Diversamente a livello regionale, si assiste, allo sviluppo di una legislazione regionale diversificata e talvolta molto avanzata tanto da ispirare, in alcuni casi, la legislazione nazionale.

Esistevano tutte le premesse perché si arrivasse alla legge quadro, n. 328 del 2000, che realizza un sistema integrato multilivello di interventi e servizi sociali. Allo Stato è attribuita la definizione degli obiettivi, dei servizi, delle priorità, delle modalità attuative e dei livelli essenziali, previsti espressamente nell'art. 22, c. 2<sup>35</sup>; alle Regioni, la definizione dei piani regionali, l'organizzazione dei servizi sul territorio; ai Comuni l'integrazione tra sistema sanitario e sociale attraverso i piani di zona, adottati di intesa con le ASL.

<sup>30</sup> R. FINOCCHI GHERSI, *op.cit.*

<sup>31</sup> D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502.

<sup>32</sup> Tali indicazioni sono contenute nel rapporto della Commissione Onofri istituita nel 1997 per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale. Questa Commissione aveva accertato che nel 1994 le erogazioni in denaro erano pari al 92% delle risorse e solo l'8% era destinato ad interventi. La Commissione segnalava come la spesa per l'assistenza sociale fosse ancora fortemente sbilanciata a favore delle pensioni (documento base n. 3 del 1997).

<sup>33</sup> V. FARGION, *Geografia della cittadinanza sociale: ragioni e politiche assistenziali dagli anni Settanta agli anni Novanta*, il Mulino, Bologna, 1997

<sup>34</sup> Il Consiglio delle Comunità Europee con due distinte raccomandazioni (L245/46 e L245/49) del 24 giugno e del 27 luglio 1992 (GUCE 26.8.1992) definisce i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale e invitano gli Stati membri alla convergenza degli obiettivi e delle politiche della protezione sociale.

<sup>35</sup> I livelli previsti sono il servizio sociale professionale e segretariato sociale per informazione e consulenza al singolo e nuclei familiari; servizi di pronto intervento sociale per situazioni di emergenza personali e familiari; assistenza domiciliare; strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali; centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario.



Tuttavia, la successiva riforma del Titolo V, solo un anno dopo la legge quadro, modifica radicalmente questo sistema, circoscrivendo la competenza statale alla sola definizione dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m.), priva lo Stato del potere di programmazione, attribuisce in via residuale la competenza in materia socio-assistenziale alle Regioni, rendendo la legge n. 328 del 2000 una norma cedevole rispetto alle sopravvenienti normative regionali.

Il trasferimento della competenza alle Regioni segnerà l'avvio di un periodo caratterizzato da una progressiva e costante crescita dell'attività legislativa regionale, con leggi di riordino e di dettaglio<sup>36</sup>, che coprono quasi tutti gli ambiti dell'assistenza sociale, e da una "inerzia aggressiva" dello Stato. Questo non definisce i livelli essenziali, ma compie frequenti incursioni nella competenza regionale, con un inevitabile innalzamento del livello di conflittualità che raggiunge il culmine con la mancata intesa sul decreto di riparto del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (FNPS) nel 2012<sup>37</sup>, data l'esiguità delle risorse messe a disposizione. Nel 2013, dopo anni di scontro tra Stato e Regioni su fondi e competenze, il nuovo decreto sembra segnare una tregua e l'avvio di una nuova fase di cooperazione-concertazione nei rapporti tra Stato e Regioni, che si basa sulla valorizzazione e "riutilizzo", a livello nazionale, dell'esperienza e dei risultati raggiunti dalle Regioni nelle politiche sociali. In particolare il decreto, e i successivi<sup>38</sup>, "recepiscono" le risultanze del processo di collaborazione interregionale, avviato nel 2009, con il *Nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali*<sup>39</sup>, per la definizione condivisa dei livelli essenziali, a cui segue, nel luglio 2011, il documento: *Elaborazioni per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali*, che conteneva uno schema di riferimento per la individuazione dei macro-livelli e degli obiettivi di servizio delle prestazioni sociali, elaborato dalla Commissione Politiche Sociali della Conferenza delle Regioni. Il lavoro svolto dalle Regioni costituirà la nuova modalità adottata per ripartire le risorse del FNPS negli anni a venire, senza che vi sia opposizione da parte delle stesse, nonostante il decreto di riparto ponga delle condizioni per l'erogazione dei fondi. In particolare viene richiesto l'impegno, da parte delle Regioni, ad utilizzare le risorse (pur nel rispetto dei modelli organizzativi regionali), per i 5

<sup>36</sup> Per una ricostruzione della legislazione regionale si rinvia a G.M. NAPOLITANO, *Tendenze e politiche socio-assistenziali*, in *Rapporto sulla legislazione tra Stato Regioni ed Unione europea*, anni 2007 e ss, in *Camera dei deputati, Osservatorio sulla legislazione*.

<sup>37</sup> D.M. 27 novembre 2012 assegnava alle Regioni poco più di 10 milioni di euro.

<sup>38</sup> Il D.M. del 26 giugno 2013 adatterà uno schema di riparto del FNPS basato su macrolivelli ed obiettivi. Nel 2012 la Conferenza delle Regioni aveva redatto un *Documento per un'azione di rilancio delle politiche sociali* con cui chiedeva la definizione di obiettivi di servizio, un fondo unico per le politiche sociali ed una maggiore attenzione per l'area della non autosufficienza (Conferenza delle regioni e delle province autonome 12/134/CRFS/C8).

<sup>39</sup> Nella sua versione iniziale questo strumento rende possibile il confronto su voci omogenee tra i diversi sistemi di *welfare* regionali, attraverso la mappatura degli interventi e i servizi sociali. Viene redatto dal Coordinamento tecnico interregionale, in collaborazione con il Gruppo di lavoro Politiche sociali del Centro Interregionale per i Sistemi Informatici. Il CISIS è un'associazione tra le Regioni e le Province autonome che si costituisce nel 1989 in qualità di organo tecnico della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome per le materie Sistemi Informatici, Geografici e Statistici. Nel 2012 il Nomenclatore è revisionato, considerando l'ostacolo rappresentato dai vincoli di finanza pubblica, l'impossibilità nel breve periodo di definire i livelli essenziali in termini di diritti soggettivi, la necessità di avviare un percorso all'interno della riforma federalista.

macro-livelli indicati nel decreto per obiettivi di servizio ed aree di utenza<sup>40</sup>, e subordina l'erogazione, dell'80% del finanziamento, al ricevimento degli atti che attestino l'avvenuto adempimento di quanto previsto dall'art. 2 del d.l. n. 174 del 2012, vale a dire la riduzione dei costi della politica<sup>41</sup>. E' appena il caso di evidenziare come lo Stato subordini l'erogazione del finanziamento a qualcosa di totalmente estraneo alle finalità del finanziamento stesso, cioè l'assistenza sociale. Quest' ultima clausola sparirà nei successivi decreti.

All'avvio di questa nuova fase collaborativa vanno probabilmente ascritti anche i primi livelli essenziali concernenti i diritti sociali (Liveas) che lo Stato definisce. Il primo è il revisionato indicatore della situazione economica equivalente, (ISEE), cioè di uno strumento idoneo a costruire un reddito utilizzabile come soglia per l'accesso a prestazioni agevolate di assistenza sociale, disciplinato dal dPCM n. 159 del 5 dicembre 2013. Nel caso dell'ISEE la partecipazione delle Regioni appartiene, in realtà, ancora alla coda della fase conflittuale e passa per l'intesa in Conferenza, ottenuta a seguito dell'intervento della Corte costituzionale<sup>42</sup>, che ritiene necessario il ricorso alla leale collaborazione. Il secondo Liveas è il reddito di inclusione (che sarà analizzato più ampiamente di seguito) appartiene invece alla nuova fase ed è finalizzato a garantire "l'eguaglianza dei cittadini e il pieno sviluppo della persona, di contrastare la povertà e l'esclusione sociale e di ampliare le protezioni fornite dal sistema delle politiche sociali" (art 1, l. n. 33 del 2017). L'ultimo Liveas è il Reddito di cittadinanza (Rdc), istituito con il d.l. n. 4 del 2019, convertito con modificazioni dalla l. n. 26 del 2019, che sostituisce il Rei.

Da ultimo va richiamata, la normativa relativa all'armonizzazione dei bilanci pubblici<sup>43</sup> che contribuisce a circoscrivere l'ambito della materia assistenza sociale. Infatti seguire il criterio del finanziamento dei servizi, delle attività e degli interventi ed organismi che ricadono nella materia, non è solo un approccio molto pragmatico, ma risponde anche alla logica introdotta

---

<sup>40</sup> Macro-livelli e obiettivi di servizio erano quelli definiti nel Nomenclatore regionale.

<sup>41</sup> La Corte costituzionale con la sentenza n. 23 del 2014, ha considerato la riduzione dei costi, posta come condizione per l'erogazione dei trasferimenti, "non come obblighi bensì come oneri".

<sup>42</sup> La Corte nella sentenza n. 297 del 2012 precisa come "nella specie, non è dubbio che la determinazione dell'ISEE, delle tipologie di prestazioni agevolate, delle soglie reddituali di accesso alle prestazioni e, quindi, dei LIVEAS incide in modo significativo sulla competenza residuale regionale in materia di «servizi sociali» e, almeno potenzialmente, sulle finanze della Regione, che sopporta l'onere economico di tali servizi. È, dunque, evidente che la suddetta determinazione dell'ISEE richiede la ricognizione delle situazioni locali e la valutazione di sostenibilità finanziaria, tramite acquisizione di dati di cui gli enti erogatori delle prestazioni dispongono in via prioritaria. Ne consegue che è necessaria la leale collaborazione della Regione nell'attuazione della norma impugnata"

<sup>43</sup> Il percorso di armonizzazione dei bilanci pubblici nasce con la l. n. 42 del 2009, Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, prosegue con il d.lgs. n. 118/ del 2011, Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42, cui segue il d.lgs n. 126 del 2014, Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio dal 2012, della durata inizialmente prevista di due anni (2012-2013), poi prorogato di un anno, posticipando così il termine di entrata in vigore della nuova disciplina contabile al 1° gennaio 2015. Al termine della sperimentazione, il d.lgs. n. 126 del 2014, ha integrato i principi contabili, il piano dei conti e gli schemi di bilancio, ha definito l'ordinamento contabile delle Regioni, aggiornato il TUEL ai principi della riforma contabile, ed adeguato la definizione di indebitamento degli enti territoriali di cui all'art. 3 c. 17 della legge n. 350 del 2003.

dalla riforma costituzionale del 2001, art. 119 Cost., che privilegiando il decentramento prevede autonomia di entrata e di spesa delle Regioni ed un divieto di destinazione vincolata di fondi statali. In questa ottica l'assistenza sociale dovrebbe essere interamente finanziata da risorse regionali, eccezion fatta per i livelli essenziali, i soli per cui si può ricorrere a finanziamenti vincolati. In particolare la normativa sull'armonizzazione contabile<sup>44</sup> prevede che le Regioni indichino, nei documenti di bilancio, le voci di finanziamento e di spesa per l'assistenza sociale, all'interno della missione "diritti sociali, politiche sociali e famiglia". In questa missione sono compresi gli interventi per l'infanzia e i minori e per gli asili nido, interventi per la disabilità, interventi per gli anziani, interventi per soggetti a rischio di esclusione sociale, interventi per le famiglie, interventi per il diritto alla casa, programmazione e governo della rete dei servizi socio-sanitari, cooperazione ed associazionismo, politica regionale unitaria per i diritti sociali e a famiglia, servizio necroscopico e cimiteriale. A queste voci bisognerebbe anche aggiungere i servizi ausiliari per l'istruzione, voce inserita tuttavia nella missione istruzione, laddove nella specifica comprendono anche l'amministrazione e funzionamento e sostegno ai servizi di trasporto per gli alunni portatori di handicap, le spese per il sostegno alla frequenza scolastica degli alunni disabili e per l'integrazione scolastica degli alunni stranieri.

### **3. L'assistenza sociale, dopo le modifiche al Titolo V della Costituzione, nella legislazione regionale**

La legislazione di riordino del servizio di assistenza sociale è stata adottata nella quasi totalità delle Regioni<sup>45</sup> e si caratterizza per una crescente autonomia e indipendenza, rispetto allo Stato centrale, tanto più aumenta la distanza temporale che si interpone tra l'emanazione della legge e la legge n. 3 del 2001, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. Nel primo periodo le leggi presentano un impianto simile, che spesso richiama e ricalca la legge quadro nazionale nell'indicazione delle finalità perseguite, nella definizione dei diritti degli utenti, nell'indicazione delle modalità di accesso ai servizi. Nel tempo le organizzazioni regionali si caratterizzano sempre di più, tanto che è possibile individuare diversi modelli, che si distinguono per la ripartizione delle competenze tra i soggetti istituzionali (Regioni, Province, e Comuni), e/o per l'intensità del ricorso al principio di sussidiarietà. In alcuni casi, le Regioni, affidano all'assemblea legislativa, l'indicazione degli obiettivi nelle politiche settoriali, in altri, delegano all'esecutivo tale compito, riservando all'assemblea legislativa solo l'indicazione dei

---

<sup>44</sup> La normativa sui bilanci scaturisce dall'esigenza di realizzare un'attività di confronto e valutazione tra le diverse Regioni, che fino a pochi anni fa redigevano i bilanci utilizzando differenti criteri di classificazione delle diverse voci di finanziamento e spesa. Questa modalità non consentiva di conoscere che cosa esattamente includesse la voce assistenza sociale, variando i contenuti da Regione a Regione. Il nuovo metodo di classificazione prevede una ripartizione omogenea ed uguale delle diverse voci per missioni, programmi e specifiche denominazione della attività.

<sup>45</sup> Non essendo possibile in questa sede fare menzione della ricchissima legislazione regionale in materia socio-assistenziale sia consentito rinviare a G.M. NAPOLITANO, in *Rapporto sulla legislazione tra Stati Regioni ed Unione europea*, anni 2007 e ss., in *Camera dei deputati, Osservatorio sulla legislazione* e ad una base dati consultabile, su richiesta, di tutta la produzione legislativa, regolamentare ed amministrativa regionale in materia dal 2002.

principi generali e la definizione dell'organizzazione del servizio regionale. I modelli regionali si configurano, come più dirigisti o più consociativi, a seconda della diversa declinazione del principio di sussidiarietà, sia nella dimensione verticale che orizzontale. L'esercizio delle funzioni più importanti, quali la programmazione o la gestione delle risorse, avviene insieme agli enti locali come, per esempio, in Emilia Romagna, oppure coinvolgendo, su un piano paritario, il terzo settore ed gli enti locali come, per esempio, in Lombardia.

Oltre alla normativa di riordino si è sviluppata un'articolata legislazione ad hoc che tocca tutti gli ambiti dell'assistenza sociale dalla famiglia, ai minori, alla disabilità, alle dipendenze, al contrasto della povertà, alla popolazione carceraria e alle politiche di genere, a cui si aggiungono tutte quelle disposizioni, inserite anche all'interno di leggi di natura finanziaria. Il complesso delle leggi emanate, in materia di politiche socio-assistenziali, dal 2002 al 2019 è di circa 900 leggi, pari a circa il 37% della produzione legislativa relativa ai servizi alla persona<sup>46</sup>. Questo dato, dal 2008, non scende mai sotto il 30%, e cresce nel tempo per toccare l'apice nel 2012, l'anno più difficile della crisi economica in cui raggiunge il 45% (80 leggi emanate), e che coincide anche con il blocco dei finanziamenti del FNPS. Tale crescita, testimonia la capacità dei legislatori regionali di intercettare i bisogni del territorio e l'impegno posto nel fronteggiare le crescenti situazioni di difficoltà, disagio ed impoverimento della popolazione.

La legislazione non è omogenea né per numerosità, né per qualità, alcune Regioni fanno da "apripista", con leggi innovative, in altri casi si assiste ad un effetto "trascinamento-emulazione", che porta una Regione a legiferare in modo simile ad altre come, ad esempio, le leggi sul sostegno ai genitori separati, le leggi per favorire soggetti con disturbi specifici di apprendimento, le leggi sulle varie forme di reddito, sull'installazione di videocamere in residenze per anziani, le leggi mirate a ridurre il fenomeno della ludopatia, o sui *cargiver* familiari.

Esistono alcune significative differenze nella produzione legislativa, tra il 2002 al 2019, si va dalla Sicilia con 14 leggi emanate, alla Toscana con 70, mentre nelle altre Regioni, la produzione legislativa, è tra le 30 e le 40 leggi e, in un gruppo più ristretto, tra le 40 e 50. Tuttavia la numerosità non sembra imputabile all'ampiezza del territorio o alla consistenza della popolazione, se la Calabria ha 66 leggi e la Lombardia e la Liguria ne hanno rispettivamente 44, quanto ad altri fattori più legati alla tradizione della singola Regione.

La distribuzione per ambiti evidenzia l'ampio spettro di azione su cui si muovono i legislatori regionali. In particolare sono quattro le aree che negli anni 2002-2019 assorbono rispettivamente l'11-12% della produzione legislativa: l'organizzazione del servizio, le politiche per la disabilità, il terzo settore e le politiche per la famiglia. La legislazione sull'organizzazione del servizio di assistenza sociale, è un'attività che impegna costantemente il legislatore regionale nel corso degli anni e non risente di significative variazioni. Le leggi sulla disabilità sono finalizzate a favorire l'inserimento lavorativo, il superamento delle barriere architettoniche, il

---

<sup>46</sup> I dati sono elaborati dall'ISSiRFA-CNR nell'ambito dei Rapporti sulla legislazione della Camera dei Deputati dei vari anni.

sostegno a ragazzi con disturbi di apprendimento, la regolamentazione delle figure del *cargiver* familiare e dei servizi dedicati a questa fascia di popolazione e spesso sono accompagnate dalla creazione di fondi regionali dedicati. Questo gruppo di leggi, sommate a quelle dedicate agli anziani, raggiungono il 15% della produzione legislativa socio assistenziale.

Le leggi dedicate alle politiche per la famiglia e minori, si suddividono tra quelle relative alla ai servizi per i minori e quelle che prevedono varie forme di sostegno economico e sociale alle famiglie. A queste, sono contigue le leggi relative all'esclusione sociale che registrano un particolare incremento tanto da passare negli ultimi dieci anni dal 2 al 4% della produzione legislativa socio-assistenziale. Si tratta sia di misure emergenziali che di interventi strutturali, talvolta i primi si trasformano nei secondi. Gli strumenti utilizzati vanno da leggi specifiche, a disposizioni contenute in leggi finanziarie, a pianificazioni di lungo periodo; così variano le forme di finanziamento che vanno dai fondi nazionali, a risorse proprie, all'utilizzo di fondi strutturali e di investimento europei (SIE), come i programmi operativi regionali (POR). Infine una particolare menzione meritano le politiche migratorie, sia immigrazione che emigrazione, e le politiche sulla parità di genere (si includono in questa voce anche una serie di disposizioni volte ad assicurare forme di tutela e sostegno a coloro che sono vittime di forme di violenze di genere) accomunate da una sorta di impennata della produzione legislativa<sup>47</sup> dovuta all'acuirsi di determinati fenomeni e all'istituzione di fondi nazionali<sup>48</sup>.

#### **4. Il ruolo della giurisprudenza costituzionale nella definizione dell'assistenza sociale**

##### **4.1. La nozione di assistenza sociale**

L'assistenza sociale, è una di quelle materie dove molto forte è stata la frizione nei rapporti tra Stato e Regioni, dati i labili confini tra gli ambiti materiali, il rigido sistema di riparto di materie e competenze e gli effetti della crisi economica che hanno eroso un'autonomia regionale già fortemente compromessa, facendola sembrare, talvolta, più un "residuo" materiale che una materia residuale<sup>49</sup>. La giurisprudenza della Corte costituzionale in questo quadro ha svolto un ruolo decisivo nel circoscrivere<sup>50</sup> sia i contenuti che il perimetro della materia, sebbene con un andamento non sempre omogeneo. In primo luogo l'assenza dell'assistenza sociale, negli elenchi dell'art. 117 Cost., non è stata ritenuta dalla Corte un elemento che giustificasse

---

<sup>47</sup> Le politiche migratorie passano, per esempio, da 2 leggi, nel 2008, a 10 nel 2009. L'aumento è probabilmente dovuto ad una esplosione del fenomeno cui si accompagna un effetto di trascinamento - emulazione dei legislatori regionali.

<sup>48</sup> Con il d.l. n. 93 del 2013, Disposizioni urgenti in materia di sicurezza per il contrasto alla violenza di genere, si organizza in modo stabile il trasferimento alle Regioni del Fondo pari opportunità, vincolandone una parte a questa finalità

<sup>49</sup> R. BIFULCO e A. CELOTTO, Corte costituzionale e materie, in *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale* dopo il 2001, a cura di R. Bifulco e A. Celotto, Ed. Scientifica, 2015.

<sup>50</sup> A. D'ATENA, *Giustizia Costituzionale e autonomie regionali*. In tema di applicazione del Titolo V, in *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della Rivista "Giurisprudenza costituzionale"* per i cinquantesimo anniversario, a cura di A. Pace, Milano, Giuffrè, 2006, pg. 278 e ss.



l'automatica l'attribuzione alle Regioni della competenza in via residuale<sup>51</sup>. I giudici hanno infatti precisato che *“in via generale, occorre inoltre affermare l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione”* (sent. n. 370 del 2003)<sup>52</sup>. La Corte attribuisce la materia, alla competenza regionale, solo attraverso una ricostruzione che parte dalla definizione contenuta nell'art. 128 del d.lgs. n.112 del 1998 e dalla legge quadro n. 328 del 2000. La Corte considera il sistema dell'assistenza sociale *“profondamente modificato dalla riforma costituzionale introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha conferito alle Regioni competenza legislativa di tipo residuale nella materia dei servizi sociali, come ribadito dalla costante giurisprudenza di questa Corte, che ha affermato che «tutte le attività, come quella in esame, «relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e 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», rientrano nel più generale ambito dei servizi sociali attribuito alla competenza legislativa residuale delle Regioni»* (sentenze n. 121 del 2010, n. 124 del 2009, e n. 287 del 2004) (sent. n. 296 del 2012). La Corte, prosegue nel definire gli ambiti materiali dell'assistenza sociale e ne evidenzia le criticità, dovute al rapido susseguirsi di interventi legislativi, che hanno inciso sia sulla materia che sul riparto delle competenze. In primo luogo la Corte riconosce come siano mancati i tempi ed i modi per l'*“adozione degli strumenti di programmazione previsti dalla legge quadro n. 328 del 2000”* e pertanto *“l'attribuzione della competenza legislativa residuale alle Regioni nella materia qui considerata preclude allo Stato di fissare i principi fondamentali della materia, e di indicare gli obiettivi della programmazione, come era invece previsto dalla legge n. 328 del 2000, approvata in una fase nella quale la materia in esame rientrava tra quelle di competenza concorrente tra Stato e Regioni”* (sent. n. 296 del 2012) La Corte evidenzia, inoltre come, dopo la riforma costituzionale *“E' stata così riformata la precedente regolamentazione prevista dalla legge n. 328 del 2000, dal momento che la natura della nuova competenza regionale, di tipo residuale e non più concorrente, risulta incompatibile con la previsione di un piano statale nazionale e con l'indicazione da parte dello Stato dei principi e degli obiettivi della politica sociale”* (sent. n. 296 del 2012). La Corte indica sempre come elemento caratterizzante l'assistenza sociale la necessità di *“rimuovere o superare le situazioni di bisogno o di difficoltà che la persona incontra nel corso della sua vita”* (sent. n. 50 del 2008).

<sup>51</sup> Corte cost. sent. nn. 303 e 370 del 2003, n. 255 del 2004.

<sup>52</sup> Sebbene l'enumerazione tassativa delle competenze contenuta nell'art. 117 Cost. facesse pensare ad una soluzione opposta, a cui anche la Corte in una fase iniziale sembra aderire tanto che affermava che *“[l]a risposta al quesito, se la legge impugnata rispetti i limiti della competenza regionale, ovvero ecceda dai medesimi, deve oggi muovere (...) non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale”* (sent. n. 282 del 2002 e n.1 del 2004).

#### 4.2. Il perimetro esterno dell'assistenza sociale

La Corte interviene a delimitare anche il perimetro esterno dell'assistenza sociale rispetto a materie contigue, di competenza concorrente o esclusiva dello Stato quali, previdenza, sanità ed immigrazione, e rispetto a materie trasversali, come i livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali o materie frutto di elaborazione giurisprudenziale della stessa Corte, come l'edilizia abitativa residenziale. Sulla differenza tra le prime due già si è detto nei paragrafi precedenti a cui si rinvia.

Sull'immigrazione l'assistenza sociale si intreccia con la competenza statale su diversi piani. Su quello dell'integrazione, i giudici della Consulta, nella sent. n. 300 del 2005<sup>53</sup>, hanno evidenziato come il Testo unico sull'immigrazione (art. 42) preveda che le Regioni, nell'ambito delle proprie competenze, favoriscono una serie di attività di tipo sociale e assistenziale quali gli interventi inerenti l'alloggio, la lingua e l'istruzione e l'integrazione sociale<sup>54</sup> ma ha altresì precisato che la "potestà legislativa non può riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale" (sent. nn. 50 del 2008, 156 del 2006, 134 del 2010 e 40 del 2011)<sup>55</sup>. Nella sent. n. 156 del 2006, specifica come "in materia di immigrazione e di condizione giuridica degli stranieri è la stessa legge statale che disciplina una serie di attività pertinenti al fenomeno migratorio e agli effetti sociali di quest'ultimo, e che queste vengono esercitate dallo Stato in stretto collegamento con le Regioni alle quali sono affidate direttamente alcune competenze"<sup>56</sup>. D'altra parte il massiccio afflusso di immigrati<sup>57</sup> non poteva non determinare un inevitabile intervento delle Regioni che, se da un lato, hanno incrementato una legislazione tesa a favorire l'integrazione, dall'altro, hanno cercato, in alcuni casi, di limitare la fruizione di alcuni

<sup>53</sup> Sulla sent. n. 300 del 2005 si veda: S. BALADIN, *La competenza esclusiva statale sull'immigrazione vs. la legislazione regionale sull'integrazione sociale degli immigrati: un inquadramento della Corte costituzionale* in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); L. RONCHETTI, *Il Ruolo delle Regioni di fronte all'immigrazione*, in *Rapporto sulle Regioni in Italia*, Gruppo 24ORE, 2013, a cura di S. Mangiameli; S. Micoli, *Immigrazione e riparto di competenze Stato-Regioni: legittimi gli interventi normativi degli enti territoriali*, in *Lavor. Giur.*, 2007.

<sup>54</sup> Sulle leggi regionali emanate per favorire l'integrazione o comunque la gestione delle persone immigrate da parte delle Regioni si rinvia A. GENTILINI, *Statuti e leggi regionali in materia di migrazioni*, in *Camera dei deputati, Osservatorio sulla legislazione - Rapporto 2011 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*; A. GENTILINI, *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in materia di migrazioni*, in *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, a cura di L. Ronchetti, Giuffrè, 2012.

<sup>55</sup> La Sent. n. 40 del 2011 precisa che "Corte, proprio con riferimento ai centri di permanenza temporanea, ora centri di identificazione e di espulsione, ha dichiarato legittima una norma regionale che attribuiva alla Regione compiti di osservazione e monitoraggio del funzionamento dei suddetti centri, in quanto non contenente una disciplina in contrasto con quella statale che li ha istituiti, limitandosi «a prevedere la possibilità di attività rientranti nelle competenze regionali, quali l'assistenza in genere e quella sanitaria in particolare, peraltro secondo modalità (in necessario previo accordo con le prefetture) tali da impedire comunque indebite intrusioni» (sentenza n. 300 del 2005)."

<sup>56</sup> Per un commento alla sent. n. 156 del 2006 si veda, D. STRAZZARI, *Riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione: alla ricerca del confine perduto?*, in *Le Regioni*, 2006. pg. 1041 e ss., S. MICOLI *op. cit.*, L. RONCHETTI, *Ultimi atti del conflitto tra Stato e Regioni tra immigrazione e integrazione degli stranieri*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2010, C. CORSI, *Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato, Regioni e Corte costituzionale*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2010.

<sup>57</sup> La stessa Corte costituzionale ha segnalato come "a seguito delle novità introdotte nella legislazione statale dal decreto n. 286 del 1998 e del massiccio afflusso di immigrati" (sent. n. 300 del 2005) le Regioni non potessero non intervenire.

diritti sociali considerati “troppo costosi”. La stretta economica dovuta alla crisi, ha spinto alcune Regioni a cercare di limitare l’accesso al *welfare*, soprattutto utilizzando la c.d. residenza qualificata<sup>58</sup> o il possesso del permesso di soggiorno UE, per i soggiornati di lungo periodo<sup>59</sup>. Così, per esempio, la Corte ha dichiarato l’incostituzionalità di disposizioni come quelle della P.a. di Bolzano<sup>60</sup> che subordinava alla residenza sul territorio per un periodo non inferiore a cinque anni, l’accesso alle prestazioni assistenziali di natura economica; quelle della P.a. di Trento<sup>61</sup> che subordinavano alla residenza nel territorio per tre anni continuativi l’accesso all’assegno di cura; quelle del Trentino-Alto Adige/Sudtirolo<sup>62</sup> che subordinava alla residenza per cinque anni nella Regione la corresponsione dell’assegno regionale al nucleo familiare per i figli; o le disposizioni del Friuli-Venezia Giulia<sup>63</sup> che subordinava l’accesso alle prestazioni assistenziali alla permanenza in Italia da non meno di cinque anni. Più di recente la Corte ha dichiarato l’incostituzionalità delle disposizioni della Liguria<sup>64</sup>, che introduceva il requisito temporale della residenza per dieci anni consecutivi nel territorio nazionale per i cittadini extracomunitari, per accedere all’edilizia residenziale pubblica e di quella del Veneto<sup>65</sup> che introduceva, come criterio di precedenza per l’accesso agli asili nido, la residenza dei genitori nella Regione, anche in modo non continuativo o l’aver lavorato nella Regione ininterrottamente da almeno quindici anni, compresi eventuali periodi intermedi di cassa integrazione, o di mobilità o di disoccupazione, così ha dichiarato l’illegittimità anche delle disposizioni di una legge della Lombardia<sup>66</sup> che prevedono, per accesso ai servizi abitativi pubblici, la residenza anagrafica o lo svolgimento di attività lavorativa nella Regione per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda. In questo caso neppure il fatto che la norma discrimini tra cittadini italiani non residenti in Lombardia e stranieri salva la norma.

Quest’ultima pronuncia appare di particolare interesse in quanto la Corte inquadra in modo inequivocabile il c.d. diritto all’abitazione tra Stato e Regioni. In primo luogo riconosce il diritto all’abitazione<sup>67</sup> *”benché non espressamente previsto dalla Costituzione,...incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (fra le altre, sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988 e ordinanza n. 76 del 2010) e il suo oggetto, l’abitazione, deve considerarsi «bene di primaria importanza» (sentenza n. 166*

---

<sup>58</sup> La residenza qualificata si può definire come “un requisito soggettivo per l’accesso a determinate prestazioni e benefici o per l’esercizio-acquisto di determinate facoltà, ovvero, ancora, per l’acquisizione di determinate posizioni e/o prerogative soggettive», F. DINELLI, *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, 2011, pg 144.

<sup>59</sup> Per un’ampia disamina della giurisprudenza in materia si rinvia a A. GENTILINI, *I migranti*, in *Rapporto sulle Regioni*, GRUPPO24ORE, 2016, pg. 294 e ss.

<sup>60</sup> L.p. Bolzano n. 12 del 2011 art. 10 c.2., dichiarato incostituzionale con sent. n. 2 del 2013

<sup>61</sup> L.p. Trento n. 15 del 2012 art. 9 c.1, dichiarato incostituzionale con sent. n. 172 del 2013.

<sup>62</sup> L.r. T. A.A. n. 8 del 2011, art. 3 c.3, dichiarato incostituzionale con sent. n. 133 del 2013.

<sup>63</sup> L.r. F.V.G. n. 16 del 2011, art. 9, dichiarato incostituzionale con sent. n. 222 del 2013.

<sup>64</sup> L.r. Liguria n. 13 del 2017, art. 4, comma 1, dichiarato incostituzionale con sent. n. 16 del 2018,

<sup>65</sup> L.r. Veneto n. 6 del 2017 art. 1, comma 1, dichiarato incostituzionale con sent. n.107 del 2018.

<sup>66</sup> L.r. Lombardia n. 16 del 2016, art. 22, comma 1, lettera b), dichiarato incostituzionale con sent.n. 44 del 2020.

<sup>67</sup> Già nella sent. n. 94 del 2007 aveva riconosciuto una valenza autonoma alla materia dell’edilizia residenziale pubblica.

del 2018; si vedano anche le sentenze n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009). Nella stessa sentenza la Corte esplicita che “l’edilizia residenziale pubblica rientra dunque nell’ambito dei «servizi sociali» di cui all’art. 1, comma 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), e all’art. 128, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59)”. Tuttavia quest’ultima indicazione della Corte va letta alla luce della ben nota sentenza n. 97 del 2007, dove aveva indicato tre livelli di normazione in quest’ambito. Il primo attiene<sup>68</sup> all’“offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti” e come tale rappresenta un livello essenziale di competenza dello Stato, il c.d. piano casa. Questo risponde ad un bisogno primario<sup>69</sup> nel quale “si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l’uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale” (sent. n. 94 del 2007)<sup>70</sup>. Il secondo livello attiene alla programmazione degli insediamenti, e rientra nella competenza concorrente; il terzo livello, di competenza regionale, attiene alla gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica<sup>71</sup> e quant’altro sia di sopra del livello essenziale rappresentato dal piano casa.

Tra le materie limitrofe ai servizi sociali è l’istruzione sulla quale più volte è intervenuta la Corte costituzionale. Questa indica in modo chiaro la linea di demarcazione tra le due materie nella sent. n. 62 del 2014 ove precisa che le disposizioni “preordinate ad introdurre una normativa operante sull’intero territorio nazionale avente ad oggetto caratteristiche basilari» dell’assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico” sono scrivibili alla materia istruzione, di competenza statale, sulla base del principio della prevalenza pur incidendo sulla materia dei servizi sociali.” Inoltre la Corte ha riconosciuto, con riguardo alla disciplina relativa all’istituzione di nuove scuole dell’infanzia e di nuove sezioni della scuola dell’infanzia, che “spetta alle Regioni, nell’esercizio della loro competenza legislativa concorrente in materia di istruzione pubblica, non disgiunta (è bene aggiungere) da rilevanti aspetti di competenza regionale, di carattere esclusivo, in tema di servizi sociali, l’adozione di misure volte alla riduzione del disagio di tali particolari utenti del servizio scolastico” (sent. n. 92 del 2011).

Una volta definiti i contenuti della materia e il suo perimetro, è tuttavia opportuno considerare come gli interventi di assistenza sociale possano ricadere in un ambito ove il legislatore si trova a “disciplinare, in maniera unitaria, fenomeni sociali complessi, rispetto ai quali si delinea “una fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse” quanto piuttosto interessi distinti” che ben possono ripartirsi lungo l’asse delle competenze normative di Stato e Regioni” (sent. n. 278 del 2010), corrispondenti alle diverse materie coinvolte”.

<sup>68</sup> Sent. n. 94 del 2007.

<sup>69</sup> Il piano nazionale di edilizia abitativa, cd. Piano casa, è stato introdotto dall’art. 11 del decreto-legge 112 del 2008, per “garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana”.

<sup>70</sup> Cfr. sent. n. 21 del 2010 e n.166 del 2008.

<sup>71</sup> Sent. 94 del 2007.

L'esercizio della competenza regionale incontra pertanto diverse interferenze<sup>72</sup>, con vari livelli di complessità, che non consentono il ricorso ad un univoco criterio risolutivo, ma richiedono soluzioni differenti, in grado di trovare un bilanciamento tra il rispetto del riparto delle competenze, la garanzia del diritto del singolo e il limite invalicabile delle risorse disponibili.

#### 4.3. Il criterio della prevalenza

Il primo criterio, utilizzato dai giudici della Consulta quando su un medesimo ambito materiale insistono tanto la competenza statale quanto quella regionale, è quello della prevalenza, a cui la Corte ha fatto ricorso, per esempio, nel caso degli asili nido o del diritto all'abitazione o di particolari provvidenze. La Consulta soprattutto in una prima fase di attuazione della riforma costituzionale sembra privilegiare questa soluzione ricercando la competenza prevalente così, per esempio, nella già ricordata sentenza n. 287 del 2004<sup>73</sup>, in occasione del c.d. *bonus bebè*, ha considerato prevalente la componente previdenziale su quella socio-assistenziale. La Corte, in questa fase, mostra tutta la sua "ritrosia" a privare il legislatore statale della possibilità di intervenire nella materia, e riconoscere le nuove competenze regionali. Così, nella ben nota sentenza n. 370 del 2003, la Corte in primo luogo si preoccupa di escludere che la disciplina degli asili nido possa essere interamente riconducibile "*alle materie dell'assistenza e dei servizi sociali*", pur ammettendo che in passato "*gli asili nido erano speciali servizi sociali di interesse pubblico, riconducibili alla materia "assistenza e beneficenza pubblica" di cui al precedente art. 117 Cost. (si vedano le sentenze n. 139 del 1985; n. 319 del 1983; n. 174 del 1981)*". La Corte considera prevalenti le "*funzioni educative e formative*", sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino, e le "*finalità di rispondere alle esigenze dei genitori lavoratori*", per ricondurre la titolarità della disciplina nella materia istruzione e, per alcuni profili, nella tutela del lavoro. In realtà la Corte, pur escludendo che la disciplina possa rientrare tra i livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali<sup>74</sup>, che avrebbe legittimato l'intervento dello Stato, fa trasparire la vera motivazione nella "paura" che si possa arrivare "*ad escludere radicalmente ogni possibilità di disciplina degli asili nido da parte del legislatore statale*". La soluzione è trovata con il ricorso al criterio della prevalenza della funzione educativa, su quella sociale, di questi servizi. Nonostante questa interpretazione gli asili nido continuano ad essere disciplinati e finanziati nell'ambito della normativa regionale sull'assistenza sociale e la legge sull'armonizzazione dei bilanci specifica che la voce politiche sociali "comprende le spese per la costruzione e gestione delle strutture dedicate all'infanzia e minori e quanto attiene all'amministrazione e funzionamento

<sup>72</sup> P. FALLETTA, *Assistenza e servizi sociali*, in *Le materie di competenza regionale commentario*, G. Guzzetta, F.S. Marini, D. Morana (a cura di), Napoli, 2015.

<sup>73</sup> Sulla sent. n. 287 del 2004, F. BENELLI *op. cit.* e E. VIVALDI, *op. cit.*

<sup>74</sup> Nella sent. n. 370 del 2003 si precisa che "*l'articolo 70 della legge n. 448 del 2001 non ha affatto le caratteristiche sostanziali e formali che potrebbero farlo annoverare fra gli atti espressivi di questo potere di predeterminazione normativa dei livelli essenziali (si vedano al riguardo le sentenze n. 88 del 2003 e n. 282 del 2002)*".

delle attività per l'erogazione di servizi e il sostegno a interventi a favore dell'infanzia"<sup>75</sup> ed al contempo, nella missione istruzione è esplicitamente escluso che possano essere ricomprese le spese relative agli asili nido<sup>76</sup>.

#### 4.4. La leale collaborazione e la chiamata in sussidiarietà

Sebbene “nell'esercizio della potestà legislativa le sovrapposizioni di ambito materiale avrebbero dovuto essere risolte secondo moduli di netta separazione, attraverso l'applicazione del principio di prevalenza”<sup>77</sup> la Corte nei casi in cui “la valutazione circa la prevalenza di una materia su tutte le altre può rivelarsi impossibile” (sent. n. 251 del 2016) ritiene il criterio della prevalenza insufficiente o inadeguato a dirimere l'intreccio delle competenze. In particolare quando finalità complessive, afferenti alla materia dei servizi sociali (di competenza regionale), si incrociano con finalità specifiche inerenti materie di competenza esclusiva statale, si realizza un tale stretto intreccio fra materie e competenze che la Corte ha ravvisato nella collaborazione, tramite l'intesa tra Stato e Regioni, l'unica soluzione possibile (sent. n. 251 del 2016, nn. 21 e 1 del 2016). Questo meccanismo consente infatti di “contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle stesse con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie” (sent. nn. 65 e 215 del 2016, n. 88 del 2014 e n. 139 del 2012). Il ricorso ad intese o pareri, attuato attraverso il sistema delle Conferenze Stato-Regioni, si rende, per la Corte<sup>78</sup> necessario nei casi in cui “la relativa normativa si trovi all'incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri (...), in assenza di criteri contemplati in Costituzione,(...) giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione” (sent. n. 50 del 2008). La Corte riconosce che i fondi statali vincolati<sup>79</sup>, la cui natura è unitaria ed indivisa, “possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di

<sup>75</sup> D.lgs. n. 118 del 2011, e il d.lgs. correttivo n. 126 del 2014, Missione 12, Diritti Sociali, Politiche Sociali e Famiglia, Programma 01, Interventi per l'infanzia e i minori e per asili nido.

<sup>76</sup> La Corte nella sent. n. 370 del 2004, pur avendo riconosciuto la titolarità dello Stato a legiferare sugli asili nido, aveva negato la legittimità del fondo vincolato destinato a finanziarli “dal momento che l'attività dello speciale servizio pubblico costituito dagli asili nido rientra palesemente nella sfera delle funzioni proprie delle Regioni e degli enti locali, è contraria alla disciplina costituzionale vigente la configurazione di un fondo settoriale di finanziamento gestito dallo Stato, che viola in modo palese l'autonomia finanziaria sia di entrata che di spesa delle Regioni e degli enti locali e mantiene allo Stato alcuni poteri discrezionali nella materia cui si riferisce”.

<sup>77</sup> S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano*, Giappichelli, 2011, 56.

<sup>78</sup> Non tutti gli autori concordano sulla correttezza del ricorso al principio della leale collaborazione, che non troverebbe alcun fondamento nella Costituzione. In questo senso S. MANGIAMELI, “Rispetto a tale sistema deve innanzi tutto negarsi che la Conferenza possa rappresentare una sede costituzionalmente adeguata per negoziare in modo istituzionale il contenuto degli atti normativi....Al contrario la Conferenza ha (...) espresso moduli procedurali in cui lo Stato poteva incidere sul riparto costituzionale delle competenze e orientare la deliberazione sull'accordo”, *Leale collaborazione* dir. cost., Treccani, 2007.

<sup>79</sup> Il Fondo per le politiche della famiglia era stato istituito dall'articolo 19 del d.l. n. 223 del 2006. La Corte, con sent. n. 453 del 2007, aveva ritenuta legittima l'istituzione, in quanto la norma era limitata ad un'ampia e generica enunciazione del proposito di destinare risorse in settori di competenza statale e regionale, pertanto non lesiva delle sfere di competenza regionale. In tale pronuncia, la Corte, aveva anticipato che un'eventuale lesione delle competenze regionali poteva derivare dalle norme con le quali il legislatore statale dava concreta attuazione.

ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza» (ex multis, sentenze nn. 63, 50 e 45 del 2008; n. 137 del 2007; n. 160, n. 77 e n. 51 del 2005)» (sent. n. 168 del 2008). La Corte con la sentenza sent. n. 50 del 2008<sup>80</sup>, ricorre a tutte le gradazioni della collaborazione: l'intesa, in Conferenza unificata, sia nella fase di attuazione, che in quella di ripartizione delle risorse del Fondo per le politiche della famiglia; è sufficiente il parere, nel caso del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità<sup>81</sup>, data la diversità degli interessi implicati e alla peculiare rilevanza di quelli connessi agli ambiti materiali rimessi alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, rispetto alla competenza regionale. Nel caso del Fondo per la mobilità dei disabili<sup>82</sup>, la Corte ha ritenuto necessaria l'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni (sent. n. 124 del 2009). I giudici della Consulta precisano, infine, che il titolo di competenza statale, che permette l'istituzione di un fondo con vincolo di destinazione, non deve necessariamente identificarsi con una delle materie espressamente elencate nel secondo comma dell'art. 117 Cost., ma può consistere anche nel fatto che detto fondo incida su materie oggetto di "chiamata in sussidiarietà" da parte dello Stato<sup>83</sup>, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.<sup>84</sup>. In questo senso si è espressa la Corte nella sent. n. 168 del 2008, che considera gli ulteriori vincoli di destinazione imposti al fondo per la famiglia "un intervento di politica sociale riconducibile alla materia dei "servizi sociali" che, per sua stessa natura, sfugge alla sola dimensione regionale ed è tale da giustificarne, a norma dell'art. 118, primo

<sup>80</sup> Su sent. n. 50 del 2008, M. BENVENUTI, *Un "problema nazionale". Spunti ricostruttivi in tema di "istruzione" e "istruzione e ... formazione professionale", tra Stato e Regioni*, a partire dalla giurisprudenza costituzionale, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2015, num. 1; F. BIONDI DAL MONTE, *La Corte costituzionale torna sui fondi statali vincolati, con alcune novità in materia di immigrazione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); F. GALLARATI, *La leale collaborazione secondo la Corte costituzionale: le sentenze «addittive di procedura»*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it), 2016, num.3; E. VIVALDI, *op. cit.*

<sup>81</sup> Nella sent. n. 453 del 2007 la Corte specifica che lo Stato "nell'istituire i fondi sopra indicati, si limita ad indicare mere finalità di intervento nei settori di rispettiva competenza; come tale la disposizione è inidonea a ledere le competenze regionali, in quanto la lesione può derivare non già dall'enunciazione del proposito di destinare risorse per finalità indicate in modo così ampio e generico, bensì (eventualmente) dalle norme nelle quali quel proposito si concretizzi, sia per entità delle risorse sia per modalità di intervento sia, ancora, per le materie direttamente e indirettamente implicate da tali interventi". Tuttavia nella successiva sent. n. 50 del 2008 in cui venivano impugnate le disposizioni che prevedevano l'incremento del Fondo ha ritenuto che queste di per sé non fossero idonee a ledere l'autonomia finanziaria delle Regioni.

<sup>82</sup> Istituito con legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), art. 2, comma 474. Si tratta di un fondo destinato a finanziare interventi per la realizzazione di un parco ferroviario per il trasporto in Italia e all'estero dei disabili assistiti dalle associazioni di volontariato operanti sul territorio italiano

<sup>83</sup> Per S. MANGIAMELI, *op. cit.* (2007) la legittimità dell'intervento sussidiario è condizionato alla ricorrenza di tre presupposti "la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata". Cfr. anche (sent. n. 303 del 2003 e sentt. nn. 242, 270, 285 e 383 del 2005 e 214 del 2006).

<sup>84</sup> Questa ipotesi si verifica quando sia necessario attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale, per esigenze di carattere unitario, e regolate al tempo stesso l'esercizio di tali funzioni - nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza - mediante una disciplina «che sia logicamente pertinente e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tali fini» (sentenza n. 6 del 2004, nonché, ex plurimis, sentt. nn. 155 e 31 del 2005; 303 del 2003 e 168 del 2009).

comma, Cost., l'esercizio unitario, in base al principio di sussidiarietà (sentenze n. 63 del 2008, n. 242 del 2005)".

#### 4.5. I livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali

La riforma del Titolo V della Costituzione ha disegnato un sistema multilivello dove, almeno in via teorica, la maggiore autonomia riconosciuta agli enti territoriali, è bilanciata dalla competenza esclusiva dello Stato nel definire il livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali previsti nell'art 117 Cost., comma 2, lett m), vale a dire un *quantum*, di tutele e garanzie essenziali o, a seconda dei punti di vista, minime, ed omogenee su tutto il territorio nazionale<sup>85</sup>. In particolare la Corte, con riferimento ai livelli essenziali, ha precisato che "la Costituzione assegna «al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto» (sentenza n. 111 del 2014). (...) I LEA rappresentano quindi degli «standard minimi» (sentenza n. 115 del 2012) da assicurare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, per cui «la deroga alla competenza legislativa delle Regioni, in favore di quella dello Stato, è ammessa solo nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato» (sent. n. 207 del 2010), «ferma comunque la possibilità delle singole Regioni, nell'ambito della loro competenza concorrente in materia, di migliorare i suddetti livelli di prestazioni» (sent. n. 200 del 2009). Sebbene nella sentenza n. 207 del 2010 si faccia riferimento all'assistenza sanitaria, è di tutta evidenza come una simile considerazione possa ritenersi valida anche per altri ambiti materiali ed in particolare per l'assistenza sociale.

La Corte di fronte alla "forte incidenza sull'esercizio delle competenze legislative ed amministrative delle regioni" (sent. n. 8 del 2011, n. 88 del 2003) e di "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" (ex multis, sent. n. 164 del 2012 e n. 282 del 2004) non trova altra via che "esigere che il suo esercizio si svolga attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione (sentenze n. 330 e n. 8 del 2011; n. 309 e n. 121 del 2010; n. 322 e n. 124 del 2009; n. 162 del 2007; n. 134 del 2006; n. 88 del 2003)" (sent. n.295 del 2011), cercando di contemperare le esigenze dell'autonomia con quelle unitarie. La dottrina è divisa nel considerare i livelli essenziali riferibili, o meno, ad una competenza individuata in termini finalistici<sup>86</sup>, tuttavia è concorde nel ritenere l'intervento "trasversale"

<sup>85</sup> E. VIVALDI, *op.cit.*

<sup>86</sup> In questo senso A. AZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003; A D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni cost.* 2003, pg. 15 ss; G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. Pubbl.* 2004, 461 ss. In senso diverso S. MANGIAMELLI, *op. cit.* 2007 (Treccani) "la connotazione trasversale non impedisca la preventiva determinazione dell'ambito materiale dell'intervento statale e del relativo oggetto". Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale sui livelli

sulla competenza regionale. In realtà se l'oggetto dei livelli essenziali taglia trasversalmente le materie regionali, è anche vero che la componente finalistica è rappresentata dalla necessità di garantire l'uniformità sul territorio nazionale della prestazione. Per questa loro particolare natura la dottrina e la giurisprudenza hanno coniato varie definizioni come "materia-funzione" (cfr. sentenza n. 272 del 2004) o "materia-compito" (cfr. sentenza n. 336 del 2005) o anche "materia non materia"<sup>87</sup> (cfr. il "ritenuto in fatto" della sentenza n. 228 del 2004). Il carattere "trasversale" di questa competenza statale si è dispiegato in tutta la sua forza espansiva, nel caso dell'assistenza sociale, data la protratta indeterminatezza dei livelli essenziali. Sebbene la Corte comunque precisi che "l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., pone, in tema di LIVEAS, una riserva di legge che deve ritenersi rinforzata (in quanto vincola il legislatore ad apprestare una garanzia uniforme sul territorio nazionale) e relativa (in quanto, considerata la complessità tecnica della determinazione dei livelli delle prestazioni, essi possono essere stabiliti anche in via amministrativa, purché in base alla legge). La determinazione dei LIVEAS, poi, non esclude, come più volte sottolineato da questa Corte, che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela (sentenze n. 207 e n. 10 del 2010; n. 322 e n. 200 del 2009; n. 387 del 2007; n. 248 del 2006)" (sent. n. 297 del 2002). Nell'assistenza sociale, tuttavia, è mancato per molto tempo il parametro rispetto al quale misurare gli "livelli ulteriori di tutela" di cui parla la Corte. Il vuoto lasciato, a differenza della sanità che conosce i livelli essenziali dal 2001<sup>88</sup>, non ha, da un lato, consentito di delimitare i confini della materia rispetto ai livelli e, dall'altro, ha permesso di erodere la competenza regionale esistente, impedendogli di espandersi oltre i livelli essenziali di prestazioni mai definiti dallo Stato. La "inafferrabilità" dei Liveas e il fatto che, "sono insuscettibili di interpretazioni oggettive che consentono di circoscrivere aprioristicamente il confine e di segnare con ciò il limite di legittimità della fonte di autonomia, perchè tracciano la loro area di intervento nell'atto stesso in cui sono esercitate"<sup>89</sup> finiscono per schiacciare inesorabilmente la competenza regionale, comunque circoscritta ad un'area territoriale limitata. Inoltre rispetto alla sanità, l'assistenza sociale subisce un'interferenza maggiore, mentre in sanità i livelli si realizzano attraverso un'organizzazione demandata alle Regioni, nell'ambito dei servizi sociali la posizione è capovolta: lo Stato dovrebbe individuare dei livelli all'interno di una organizzazione regionale dei servizi preesistente<sup>90</sup>. L'importanza di "una eventuale predeterminazione legislativa dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (sent. n. 6 del 2004) è richiesta dalla Corte (cfr. le sentt. nn. n. 88 del 2003 e 282 del 2002) in

---

essenziali si veda G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni nella recente giurisprudenza e dell'evoluzione interpretativa*, Padova, 2007.

<sup>87</sup> A. D'ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore* (Nota a Corte cost. n. 282 del 2002), in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2002.

<sup>88</sup> DPCM del 29 novembre 2001, Definizione dei livelli essenziali di assistenza, successivamente modificato da dPCM del 12 gennaio 2017, Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.

<sup>89</sup> G. SCACCIA, *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), 2007.

<sup>90</sup> A. BANCHERO, *I livelli essenziali delle prestazioni nell'ambito dei servizi alla persona: dalla tutela della salute alla protezione sociale*, in *Quaderni regionali*, 2008 fasc. 2, pp. 461 - 483.



tutti casi in cui lo Stato riconduca i propri atti legislativi, alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost.. Il legislatore aveva individuato un meccanismo di definizione dei livelli essenziali sociali, che consentiva il sostanziale coinvolgimento delle Regioni (art. 46, comma 3, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2003), con una procedura che riprendeva il meccanismo dell'intesa in Conferenza unificata, già previsto in sanità, (art. 54 della l. n. 289 del 2002), e, allo stesso tempo, permetteva di tenere conto dei vincoli di finanza pubblica, affidando il potere di proposta al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. La Corte costituzionale ha ribadito costantemente la necessità di definire i livelli essenziali (sentt. nn. 330 e 8 del 2011, nn. 309 e 121 del 2010, nn. 322 e 124 del 2009, n.162 del 2007, n. 134 del 2006, n. 88 de 2003). Nonostante questi interventi, del legislatore e del giudice delle leggi, il *gap* tra i livelli sanitari e quelli sociali rimaneva ancora enorme e la Corte, a 10 anni di distanza, era costretta ad ammettere che “*la nuova disciplina per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni nella materia in esame è rimasta inattuata*” (sent. n. 296 del 2012). Per molti anni il contenuto dei livelli essenziali rimane qualcosa di assolutamente indefinito in cui poter far rientrare di tutto, dai “*principi regolativi dei diritti e delle politiche sociali, alla struttura organizzativa del servizio che eroga prestazioni, alle tipologie di servizi da prestare o alle quantità prestazioni da erogare*”<sup>91</sup>. Solo da poco la situazione sembra essere mutata con la ri-definizione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)<sup>92</sup>, il già superato reddito di inserimento (Rei)<sup>93</sup>, e il successivo reddito di cittadinanza, qualificati come livelli essenziali<sup>94</sup>. Nel lungo lasso di tempo intercorso senza un intervento dello Stato sui livelli essenziali sui diritti sociali, non sono tuttavia mancati interventi dello Stato dovuti alla necessità di far fronte all'emergenza determinata dalla grave crisi economica iniziata nel 2008. In quegli anni durissimi, l'assenza di una misura unica ed omogenea su tutto il territorio nazionale, che non poteva essere sostituita da alcuni interventi regionali (sebbene strutturali in alcune Regioni), spingeva l'esecutivo ad assumere una misura, per garantire almeno le necessità alimentari indispensabili ad assicurare il nucleo essenziale di un diritto ad un'esistenza dignitosa. Tuttavia, pur di fronte ad una emergenza di tale portata, lo Stato non aveva il coraggio, la capacità o le risorse per qualificare come livello essenziale la c.d. *social card*, con tutto quello che avrebbe comportato. La Corte posta di fronte al dilemma del rispetto delle competenze o la necessità di assicurare a soggetti che versavano in condizioni di estremo bisogno “*una misura minima di esistenza*” (sent. n.10 del 2010)<sup>95</sup>, strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona

<sup>91</sup> E. VIVALDI, *op.cit.*; A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni, Le Regioni*, 2003, pp.1063 e ss.

<sup>92</sup> Art. 2 del dPCM n. 159 del 2013.

<sup>93</sup> L. n. 33 del 2017 art. 1, comma 1, lett. a), Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali, attuato con d.lgs. n. 147 del 2017.

<sup>94</sup> D.l. n. 4 del 2019, art. 1, comma 1, Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni, convertito dalla l. n. 26 del 2010.

<sup>95</sup> In questo senso anche la sent. n. 62 del 2013.

umana, ha ritenuto prioritario assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali, legittimando il solo intervento dello Stato (sentt. n. 10 del 2010 e n. 62 del 2013) e “scavalcando” il ricorso alla leale collaborazione. La Corte fonda la sua scelta, di legittimare lo Stato tanto alla previsione della misura, che alla diretta erogazione, pur in assenza della qualificazione di livello essenziale, sugli artt. 2 e 3, 2 comma 2, Cost., dell’art. 38 Cost. e dell’art. 117 comma 2, lett. m). In particolare la carta è intesa come “*un fondamentale strumento*” per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano del diritto di tutti i soggetti” (sent. n. 134 del 2006) che fa dello Stato il naturale soggetto preposto ad assumere le misure necessarie a garantire un diritto fondamentale in condizioni di uniformità in base all’art 117 Cost, comma 2, lett. m). Su queste basi la Corte individua, per i cittadini, “*il diritto a conseguire*”, e per lo Stato, il dovere di garantire “*le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno*” nel caso manchi una previsione a riguardo. Tuttavia la Corte condiziona tanto il dovere dello Stato di attivarsi, quanto il diritto dei cittadini a percepire la misura, ad alcune condizioni: l’assenza di uno strumento in grado di assicurare un diritto fondamentale<sup>96</sup>; una situazione di straordinarietà, eccezionalità e urgenza<sup>97</sup>; la mancata attuazione dell’art.119 della Costituzione<sup>98</sup>. Un intervento così pervasivo dello Stato farebbe pensare ad una inerzia delle Regioni rispetto al crescente fenomeno di impoverimento di gran parte della popolazione. In realtà gli interventi regionali sono moltissimi, per esempio, la Carta acquisti regionale, avviata già da tempo dalla Regione Friuli-Venezia Giulia<sup>99</sup>, la carta vantaggi per la famiglia, prevista dalla P.a. di Bolzano, nell’ambito delle politiche si sostegno alla famiglia<sup>100</sup>. Tuttavia questi interventi rimanevano limitati nell’ambito del territorio regionale e, solo l’intervento statale, sulla base dell’art. 117, comma 2, lett. m), poteva garantire l’uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale. La sentenza n. 10 del 2010 apre, tuttavia, una breccia nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni, che la giurisprudenza (sent. nn. 8 e 330 del 2011, 121 e 309 del 2010, 124 e 322 del 2009, 162 del 2007, 134 del 2006, 88 del 2003) della Corte aveva sempre salvaguardato, tutelando la competenza regionale attraverso il principio della leale

---

<sup>96</sup> Sent. n. 10 del 2010, considerazioni in diritto punto 6.3.

<sup>97</sup> Corte cost. sent. n. 10 del 2010 considerazioni in diritto punto 6.4 “*l’intervento dello Stato sia ammissibile nei casi in cui, come quello di specie, esso, oltre a rispondere ai richiamati principi di eguaglianza e solidarietà, riveste quei caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza conseguenti alla situazione di crisi internazionale economica e finanziaria che ha investito negli anni 2008 e 2009 anche il nostro Paese.*”

<sup>98</sup> Per il quale le funzioni attribuite alle Regioni devono essere finanziate integralmente dalle fonti di cui allo stesso art. 119 (tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e altre entrate proprie. La Corte nella sent. n. 10 del 2010 precisa che “*in mancanza di norme che attuino detto articolo (è noto che la legge delega 5 maggio 2009, n. 42, che fissa i principi della materia, deve essere ancora attuata), l’intervento dello Stato sia ammissibile nei casi in cui, come quello di specie, esso, oltre a rispondere ai richiamati principi di eguaglianza e solidarietà, riveste quei caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza*”.

<sup>99</sup> La carta regionale, prevista dalla l.r. n. 10 del 2006, è utilizzabile per il sostegno della spesa alimentare, sanitaria e per il pagamento delle bollette della luce e del gas. La carta acquisti viene concessa agli anziani over 65 anni o ai bambini di età inferiore ai tre anni (in questo caso il titolare della carta è il genitore) che siano in possesso di particolari requisiti.

<sup>100</sup> La carta è prevista dall’art.9 della l. p. P.a. di Bolzano n. 8 del 2013 art. 9., Sviluppo e sostegno alla famiglia in Alto Adige. Questa consente sgravi economici alle famiglie con figli minorenni e acquisti a prezzi scontati o agevolati di prodotti e servizi nell’interesse delle famiglie, offerti da istituzioni pubbliche e soggetti privati

collaborazione. In questo caso la competenza regionale poteva essere salvaguardata solo attraverso la individuazione del livello essenziale di una prestazione, di cui doveva essere parte la *social card*. L'assenza di un livello essenziale (o minimo), rende lo Stato arbitro di individuare la prestazione e provvedere anche alla sua diretta erogazione.

#### 4.6. L'Issee: il primo livello essenziale concernente i diritti sociali

L'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) è lo strumento per valutare la condizione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate e, insieme al livello di compartecipazione al costo delle medesime, sono qualificati come livelli essenziali. La Corte, con riferimento all'ISEE, ribadisce la necessità che i Liveas “siano determinati dallo Stato mediante un regolamento” (sent. n. 297 del 2012 in cui richiama le sent. n. 88 del 2003; n. 134 del 2006; n. 8 del 2011)<sup>101</sup> e che il procedimento di determinazione sia raggiunto tramite l'intesa in Conferenza unificata, richiamando anche la parallela modalità di definizione dei livelli essenziali in materia sanitaria (sent. n. 297 del 2012 con dir. Punto 5.3)<sup>102</sup>.

La qualificazione dell'ISEE come livello essenziale risolve la questione relativa alla compartecipazione alle spese per le prestazioni sociali e socio-sanitarie degli utenti, consentendo, alle Regioni e degli Enti locali, di definire prestazioni ulteriori e criteri di accesso più favorevoli rispetto a quelli fissati a livello nazionale. Al contempo prevede che la valutazione della condizione economica complessiva del nucleo familiare avvenga comunque attraverso l'ISEE, anche in caso di legislazioni regionali difformi<sup>103</sup>. Alcune Regioni, tuttavia, hanno previsto, già da alcuni anni, indicatori regionali per determinare l'accesso alle prestazioni sociali e sanitarie, per cui si è posto il problema del rapporto tra i due strumenti. La Corte costituzionale<sup>104</sup>, è stata chiamata a giudicare con riguardo all'indicatore previsto nella P.A. di Trento, denominato ICEF<sup>105</sup>, ed ha ribadito come l'art. 117, comma 2, lett. m), si applichi

<sup>101</sup> La Corte richiama precedenti pronunce tutte ricadenti in ambito sanitario non essendoci livelli essenziali nel sociale prima dell'ISEE.

<sup>102</sup> “Non è dubbio che la determinazione dell'ISEE, delle tipologie di prestazioni agevolate, delle soglie reddituali di accesso alle prestazioni e, quindi, dei LIVEAS incide in modo significativo sulla competenza residuale regionale in materia di «servizi sociali» e, almeno potenzialmente, sulle finanze della Regione, che sopporta l'onere economico di tali servizi” (sent. n. 297 del 2012).

<sup>103</sup> Per una disamina approfondita dei diversi sistemi regionali si rinvia si veda M. GIOCADA, F. TRABESCHI, P.A. MIRRI, A. CANDIDO, *ISEE e prestazioni Sociali e socio-sanitarie*, AA.VV. Appendice sulle: normative regionali sulla compartecipazione al costo delle prestazioni sociali e socio-sanitarie, Maggioli, 2015; G.M. NAPOLITANO, *Tendenze e politiche socio-assistenziali*, G.M. NAPOLITANO, in *Rapporto sulla legislazione tra Stati Regioni ed Unione europea*, a partire dal 2007, in *Camera dei deputati, Osservatorio sulla legislazione*.

<sup>104</sup> Sent. Corte cost. n.151 del 2015.

<sup>105</sup> L'ICEF (Indicatore della Condizione Economica Familiare), ICEF, è un insieme di dati ed informazioni di natura reddituale, patrimoniale ed anagrafica che, combinati sulla base di parametri e meccanismi di calcolo, consentono di misurare la condizione economica di un nucleo familiare. È presente nella normativa provinciale dal 1993. L'indicatore ICEF dà accesso ad una serie di prestazioni assistenziali e agevolazioni tariffarie della Provincia di Trento, tra cui: assegno regionale al nucleo familiare, contributo famiglie numerose, reddito di garanzia, tariffa mense scolastiche, tariffa trasporto servizio Muoversi, buoni di servizio, borsa di studio Opera Universitaria, e fascia per il pagamento delle tasse dell'Università di Trento, richiesta alloggio Itea o contributo per il canone di locazione, verifica requisiti per il canone degli inquilini Itea, assegno di cura.

anche alle Regioni ad autonomia speciale, solo nel caso in cui tali disposizioni realizzino forme di autonomia più ampie rispetto a quelle statutarie<sup>106</sup>, è quindi necessario dimostrare che le disposizioni statutarie non riconoscono all'ente autonomo forme più ampie di autonomia<sup>107</sup>. Più recentemente la Corte si è pronunciata sul "Fattore famiglia" introdotto dal Piemonte<sup>108</sup> (sent. n. 91 del 2020), quale specifico strumento integrativo per la determinazione dell'accesso alle prestazioni sociali e sanitarie, comprese le compartecipazioni alla spesa per servizi socio-assistenziali, misure di sostegno per l'accesso all'abitazione principale, servizi scolastici, di istruzione e formazione, anche universitari, comprese le erogazioni di fondi per il sostegno al reddito e per la libera scelta educativa e il trasporto pubblico locale, erogate dalla Regione. Si tratta di un indicatore sintetico della situazione reddituale, che rappresenta le condizioni economiche reali dei nuclei familiari, e favorisce quelli con carichi maggiori, in considerazione del numero di figli minorenni, di disabili non autosufficienti o di anziani. I Giudici hanno ritenuto, la misura, non sovrapponibile alla regolamentazione statale nella determinazione e nell'applicazione dell'indicatore della situazione economica (ISEE) ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate in quanto *"l'applicazione delle metodologie ISEE, ascrivibili alla competenza esclusiva statale, lascia (...) ampie prerogative alla Regione"*<sup>109</sup>. In particolare i Giudici hanno ritenuto che la misura regionale non comporti alcuna integrazione normativa del regime delle compartecipazioni alle spese socio-sanitarie stabilite a livello nazionale, riguardando unicamente la possibilità di modulare i costi individuali relativi alle altre tipologie di prestazioni per le quali non opera il criterio di uniformità sull'intero territorio nazionale.

#### 4.7. Dal reddito di inclusione al reddito di cittadinanza: il secondo lep

Il secondo livello essenziale ad essere definito in materia sociale è il reddito di inclusione<sup>110</sup> (Rei), misura prevista dalla legge n. 33 del 2017, Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali (art. 1, comma 2, lett. a), e disciplinato dal d.lgs. n. 147 del 2017. Questa misura ha rappresentato il punto di arrivo di una serie di tormentate vicende e interventi contro la povertà messi in campo

<sup>106</sup> Nota a Corte cost. sent. n. 151 del 2015, Il Foro italiano, 2015, parte I, pag. 3411.

<sup>107</sup> In particolare la questione verteva sulla legittimità del ricorso all'ISEE nazionale, anziché all'ICEF Trentino, al fine di concedere agevolazioni sul canone degli immobili di edilizia residenziale pubblica e contribuiti nell'ambito dell'edilizia abitativa agevolata. La Corte evitava lo scrutinio di costituzionalità *"in quanto l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 limita l'applicabilità alle autonomie speciali dell'art. 117 Cost., da essa novellato, alle parti in cui sono assicurate forme di autonomia più ampie di quelle già riconosciute dagli statuti"* e il ricorso *"non reca alcun riferimento alle competenze legislative primarie attribuite dallo statuto trentino alla Provincia nelle materie "edilizia comunque sovvenzionata, totalmente o parzialmente, da finanziamenti a carattere pubblico" e "assistenza e beneficenza pubblica", rispetto alle quali è indiscussa l'astratta pertinenza delle censurate disposizioni"* (sent. n. 151 del 2015).

<sup>108</sup> Il fattore famiglia è stato istituito dalla legge della Regione Piemonte 9 aprile 2019, n. 16, artt. 3, comma 1, lett. a), e 4.

<sup>109</sup> La Corte ha ritenuto che *"la norma regionale impugnata non è altro che la necessaria proiezione nel programma e nel bilancio dell'ente territoriale delle modalità e dei costi di erogazione dei servizi"* (sent. n. 91 del 2020).

<sup>110</sup> In realtà, accanto al Rei erano stati introdotti ulteriori livelli essenziali, che rappresentano interventi necessari all'attuazione dei Rei.



fino ad allora dallo Stato<sup>111</sup>. Il reddito di inclusione avrà vita brevissima, dal mese di aprile 2019 non è stato più riconosciuto né rinnovato, e sarà assorbito dal Reddito di cittadinanza introdotto dal d.l. n. 4 del 2018, e convertito con legge n. 26 del 2019<sup>112</sup>. Si tratta di misure condizionate alla prova dei mezzi, e articolate in un beneficio economico e un secondo intervento diversamente articolato. Nel caso del Rei si tratta di un progetto di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa rivolto al nucleo familiare beneficiario, a tal fine preso in carico dai servizi sociali e territoriali di riferimento<sup>113</sup>. Nel caso del Rdc è prevista la sottoscrizione di una dichiarazione, da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni, di immediata disponibilità al lavoro, nonché la sottoscrizione, da parte dei medesimi, di un Patto per il lavoro ovvero di un Patto per l'inclusione sociale (nel caso in cui, rispettivamente, i bisogni del nucleo familiare e dei suoi componenti siano prevalentemente connessi alla situazione lavorativa ovvero siano complessi e multidimensionali). Senza entrare, in questa sede, nelle differenze tra le due misure<sup>114</sup>, ci si vuole limitare a due brevi riflessioni: la prima attiene ai rapporti Stato - Regioni, l'altra alla natura della misura. Il primo spunto di riflessione è relativo al nuovo modo di declinare i rapporti tra Stato e Regioni - introdotto dal d.lgs. n. 147 del 2017, che dava attuazione alla legge sul Rei- orientato a una forma cooperativa, nella fase decisoria. Questa modalità richiama la vicenda del Nomenclatore delle prestazioni sociali o, meglio, ne rappresenta una evoluzione. In particolare, gran parte della programmazione, l'implementazione e il coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali sono, affidate ad un organismo denominato<sup>115</sup> Rete della protezione e della inclusione sociale, presieduto dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, e costituito, per la quasi totalità, da soggetti appartenenti alle autonomie territoriali<sup>116</sup>. Il d.lgs. n. 147 del 2017 ( art.8 ) attribuisce alla Rete la redazione del Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà<sup>117</sup> e

<sup>111</sup> La legge opera una sorta di "stabilizzazione" della c.d. social card - mai definita come livello essenziale - della quale eredita anche lo strumento fisico sul quale vengono riassorbite le erogazioni che su questa venivano concesse. Il Rei segna pertanto la fine della situazione di "straordinaria necessità ed urgenza" che era stata una delle motivazioni per il "salvataggio" della social card da parte della Corte costituzionale (sent. n. 10 del 2010 e n. 62 del 2013).

<sup>112</sup> Cfr. A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello ideal-tipico di strategia di inclusione*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, n. 2, 2019.

<sup>113</sup> Oltre al Rei, considerato livello essenziale nell'ambito del bisogno e della povertà sono stati conseguentemente, "considerati livelli essenziali delle prestazioni anche i servizi e gli interventi che accompagnavano il nucleo familiare dal momento della richiesta del Rei all'affrancamento dalla condizione di povertà ed esclusione sociale: dall'accesso ai servizi, alla valutazione della condizione di bisogno, alla progettazione personalizzata fino all'individuazione dei sostegni per il nucleo familiare e degli impegni assunti dai suoi membri" ( Camera dei Deputati, Servizio Studi, *Misure di contrasto alla povertà*, maggio 2020).

<sup>114</sup> Cfr. E. INNOCENTI, E. ROSSI, E. VIVALDI ( a cura di) *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Mulino, 2020.

<sup>115</sup> Il d.lgs.n. 147 del 2017 prevedeva il Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (art. 8) che è stato successivamente abrogato dal d.l.n. 4 del 2019, che invece introduce ( art. 12) il Piano straordinario. Rimane 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, 8 (art. 21, d.lgs. n. 147 del 2017).

<sup>116</sup> La Rete è costituita da un rappresentante per ogni Giunta, a cui si aggiungevano 20 rappresentanti dell'ANCI e 2 soggetti per lo Stato.

<sup>117</sup> Il Piano deve individuare una progressione graduale, nei limiti delle risorse disponibili, nel raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale per il contrasto alla povertà.



del Piano per la non autosufficienza (art. 21 d.lgs n. 147 del 2017)<sup>118</sup>. La Rete diviene la sede per assumere decisioni condivise e per consentire una programmazione partecipata e, sia per la composizione, ma soprattutto per le competenze attribuite, permette di rappresentare in quella sede i bisogni del territorio e richiamare le esperienze regionali, che lo Stato ha difficoltà ad intercettare e mettere a sistema. L'organismo sopravvive al reddito di cittadinanza, mantenendo le sue funzioni rispetto alla nuova misura, ma si modifica con l'introduzione di una Cabina di regia (art.11, comma 3, del d.l. n.4 del 2019, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 26 che modifica il d.lgs. n.147/2017) intesa come organismo di confronto permanente tra i diversi livelli di governo<sup>119</sup>. Questa è integrata con l'inserimento dei responsabili per le politiche del lavoro nell'ambito delle Giunte regionali e delle Province autonome (designati dai rispettivi Presidenti), da un rappresentante dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) e da un rappresentante dell'INPS. E' inoltre previsto un nuovo strumento di programmazione, il Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro, di durata triennale e finalizzato sia alla definizione del fabbisogno di "navigator"<sup>120</sup> e alla gestione del Fondo da ripartire per l'introduzione del reddito di cittadinanza<sup>121</sup>; dalla cui redazione le Regioni sono escluse, se non con l'intesa in Conferenza. E' quindi, da un lato è fortemente rinforzata la componente lavoristica della misura, ma dall'altro è ridotta la partecipazione delle Regioni alle scelte politiche attinenti la nuova misura, che vengono sostanzialmente calate dall'alto.

Sopravvive, in parte, la vocazione sussidiaria valorizzata con la Rete, che, con una modalità cooperativa nuova e diversa rispetto al sistema delle Conferenze. Viene incrinato il rigido schema della separazione delle competenze, consentendo una partecipazione diretta delle Regioni alla stesura e all'aggiornamento di un atto di pianificazione dello Stato, consentendo comunque un avallo della Conferenza, coinvolta a valle del provvedimento. Data l'attuale preclusione per le Regioni ad una partecipazione nella sede legislativa, che sarebbe quella propria per definire i livelli essenziali, si realizza una sorta di "scivolamento" sul piano amministrativo, che consente allo Stato, rispetto al sistema delle Conferenze, di far proprio il principio di prossimità e il *know how* di conoscenze, di esperienze e sperimentazioni delle autonomie territoriali.

---

Al finanziamento del Piano, concorreranno anche risorse afferenti ai programmi operativi nazionali e regionali, previsti dall'Accordo di partenariato per l'utilizzo dei fondi strutturali europei 2014-15.

<sup>118</sup> La Rete elabora anche le linee di indirizzo negli specifici campi d'intervento delle politiche sociali che si affiancano ai Piani. Nei piani sono indicate le priorità di finanziamento, l'articolazione delle risorse dei fondi tra le diverse linee di intervento.

<sup>119</sup> Al momento in cui si scrive non è stato ancora emanato il decreto ministeriale, che dovrebbe regolamentare le modalità operative della Cabina di regia, e nonostante si faccia espresso alla stessa nel d.m. del 22 ottobre 2019, Definizione, forme, caratteristiche e modalità di attuazione dei Progetti utili alla collettività (PUC). A livello locale alcune Regioni e Comuni, per esempio, la Toscana o il comune di Milano, hanno comunque costituito l'organismo a livello locale.

<sup>120</sup> Nuova figura professionale introdotta dal d.l. n. 4 del 2019 che dovrebbe favorire incontro tra domanda e offerta di lavoro.

<sup>121</sup> Il Fondo è stato istituito dall' art. 1, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 e ha successivamente cambiato denominazione (art. 12, comma 8, d.l. n. 4 del 2019, come modificato dalla legge di conversione n. 26 del 2019).

Passando alla natura delle due misure è evidente la forte connotazione lavoristica del Rdc, che traspare fin dalla enunciazione delle finalità (art. 1, d.l. n. 4 del 2019)<sup>122</sup>, dove la lotta al contrasto alla povertà è posta in secondo piano, rispetto al diritto al lavoro, che rappresenta il fine prevalente a cui strumentalmente la misura è rivolta. Questa “mutazione genetica” della misura le conferisce una natura ibrida, sospesa tra previdenza ed assistenza, che inevitabilmente ridimensiona il coinvolgimento delle Regioni e delle autonomie locali rispetto al Rdi. Tuttavia l’Rdc, alla prova dei fatti, mostra una natura ancora fortemente assistenziale, se l’Istat ha stimato, a marzo 2019<sup>123</sup>, che su una platea complessiva di 2,7 milioni di individui solo un terzo, con un’età compresa tra 18 e 64 anni, saranno obbligati a sottoscrivere il patto per il lavoro e i restanti potranno usufruire del sostegno economico senza alcun vincolo lavorativo. Più recentemente il Presidente del Consiglio, espressione della maggioranza che ha fortemente voluto la misura, ha dichiarato che l’Rdc “rischia di essere una misura assistenziale senza progettualità”<sup>124</sup> data la mancata attuazione, di una serie di misure necessarie, che dovevano essere assunte dallo Stato, al processo di ricerca del lavoro<sup>125</sup>.

#### 4.8. Il nucleo essenziale di un diritto e l’assistenza sociale

Oltre alla forte interferenza nelle competenze regionali rappresentata dai livelli essenziali concernenti i diritti sociali, dalla giurisprudenza della Corte, sembra emergere un altro elemento di criticità, rappresentato dal c.d. nucleo essenziale di un diritto. Questo sembra costituire un limite alla competenza regionale in tutte quelle situazioni in cui, in assenza di un livello essenziale, la Corte rinviene la necessità di tutelare quello che è «*strettamente inerente al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana*» (sent. n.166 del 2008), sia questa rappresentata dalla “*offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti*» (sent. n. 94 del 2007, in questo senso anche sent. n. 121 del 2010), o nel caso in cui sia necessario assicurare “*le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno — in particolare, alimentare*” (sent. n. 62 del 2013 e sent. n. 10 del 2010), o il diritto all’istruzione di un disabile, che necessità per la sua attuazione del trasporto (sent. n. 275 del 2016). La Corte, nella sentenza n. 275 del 2016, includendo il servizio di trasporto scolastico di alunni portatori di handicap tra i servizi ausiliari all’istruzione, lo considera come la garanzia del “*nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all’educazione degli alunni disabili*”. L’intervento sulla competenza regionale, non avviene attraverso il criterio della prevalenza, ma per garantire la tutela del nucleo fondamentale di un diritto come l’istruzione,

<sup>122</sup> Nell’art. 1, d.l. n. 4 del 2019 il Rdc è qualificato “quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all’esclusione sociale”.

<sup>123</sup> E’ quanto emerge dalla documentazione depositata dall’Istat alle commissioni Lavori e Affari sociali alla Camera al termine di un’audizione sul dl reddito di cittadinanza-quota 100.

<sup>124</sup> Presidente del Consiglio Giuseppe Conte su Corriere della Sera del 28 settembre 2020.

<sup>125</sup> A distanza di un anno dall’entrata in vigore della misura non è stato avviato un sistema informatico unico nazionale per l’incontro tra domanda ed offerta di lavoro.

che finisce per “attrarre” a sé tutti i servizi a questo complementari che ne rappresentano le “*garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all’educazione degli alunni disabili*”.

Il concetto è espresso in modo ancora più chiaro nelle, già richiamate, sentenze n. 10 del 2010 e n. 62 del 2013, ove la Corte specifica che proprio in situazioni in cui manchi una previsione, che garantisca il nucleo fondamentale di un diritto, spetti al legislatore nazionale farsene comunque carico, anche stabilendone le caratteristiche qualitative e quantitative “*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*” (sent. n. 62 del 2013).

La Corte si riferisce ad un livello minimo, e non essenziale, di un diritto fondamentale. Il riparto delle competenze è pertanto superato, non solo dal livello essenziale, bensì anche dalla necessità di garantire il nucleo irrinunciabile di un diritto fondamentale.

#### 4.9. Il coordinamento della finanza pubblica

Infine il ricorso al coordinamento della finanza pubblica ha rappresentato uno tra gli strumenti più invasivi dell’autonomia regionale che ha condizionato pesantemente le politiche locali e reso difficile garantire i servizi di assistenza e acuito i rapporti tra Stato e Regioni. Si tratta di una competenza, sebbene concorrente<sup>126</sup>, che taglia trasversalmente e “*prevale su tutte le altre competenze anche esclusive*” (sent. n. 65 del 2016) ed ha condizionato pesantemente le politiche regionali, reso difficile garantire i servizi di assistenza e acuito i rapporti tra Stato e Regioni<sup>127</sup>. La Corte ha sempre negato il carattere meramente lineare dei tagli ai finanziamenti regionali e al contempo ha comunque ritenuto salvaguardata l’autonomia regionale<sup>128</sup> considerando l’intervento una mera indicazione di *riduzione di spesa per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e per un ammontare complessivo, senza indicare dettagliatamente la misura dei risparmi da conseguire in ciascun singolo ambito*” (sent. n. 141 del 2016). La Corte ritiene, infatti, che le “riduzioni” “*possono determinare ricadute sull’intensità con la quale le Regioni concorrono ad assicurare la garanzia di alcuni fondamentali diritti*” ma “*il contributo imposto alle Regioni ordinarie determina una contrazione complessiva del livello della spesa, ma non è e non potrebbe essere indirizzato ad incidere, in dettaglio, sui singoli ambiti di questa*” (sent. n. 154 del 2017). La Corte ritiene infatti che le “*ampie*

<sup>126</sup> A. D’ATENA sottolinea come “il complesso delle sentenze costituzionali che si sono venute stratificando nel tempo evidenzia una trasformazione del titolo competenziale riconosciuto allo Stato dall’art. 119, comma 2, Cost. Per loro effetto, in particolare la *competenza concorrente* su riparto verticale (...) tende sempre di più, ad assumere i caratteri di una *competenza finalistica*”, in *Diritto regionale*, Giappichelli, 2017, pg. 224.

<sup>127</sup> Si ricordano, a titolo di esempio, l’art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, che aveva stabilito il contributo delle Regioni inizialmente in 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, esteso al 2018 ed incrementato di 3.452 milioni di euro dall’art. 1, comma 398, della legge n. 190 del 2014, recante Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015); l’art. 1, comma 681, della legge n. 208 del 2015 aveva poi esteso anche al 2019 tali contributi; il comma 527 dell’art. 1 della legge n. 232 del 2016, estende al 2019 i contributi al contenimento della spesa pubblica già previsti per le Regioni a statuto ordinario dall’art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale, convertito, con modificazioni, in l. n. 98 del 2014.

<sup>128</sup> La Corte ha ritenuto che permanga in capo “*a ciascuna Regione la possibilità di allocare diversamente le risorse tra i vari campi di intervento, allo scopo di continuare a perseguire obiettivi considerati strategici*” (sent. n. 154 del 2017).

riduzioni di spesa in alcuni, pur fondamentali ambiti (assistenza sociale ....) non dimostrano “l’oggettiva impossibilità di offrire un adeguato livello di servizio rispetto ai bisogni della popolazione” (sent. n. 65 del 2016). In questi casi ricade sul legislatore regionale l’onere di dimostrare l’impossibilità di garantire i servizi con le risorse disponibili. Se questo è il modo in cui sono andati configurandosi le riduzioni di finanziamenti trasferiti dallo Stato alle Regioni, diversamente se avvenuto quanto il taglio è avvenuto sui finanziamenti tra Regioni e Province. La Corte, con le sentenze nn. 10 del 2016 e 188 del 2015, ha ribadito che l’attribuzione di funzioni deve essere necessariamente accompagnata da adeguate risorse finanziarie per garantire i servizi al cittadino. Pertanto, la Corte ritiene che, se i tagli alle risorse sono tali da non consentire il finanziamento delle funzioni conferite alle Province, contrastano con il principio di uguaglianza, art. 3 Cost., e pregiudicano la fruizione dei diritti di rilevanza sociale che rappresentano un “profilo di garanzia fondante nella tavola dei valori costituzionali, che non può essere sospeso nel corso del lungo periodo di transizione che accompagna la riforma delle autonomie territoriali” (sent. n. 10 del 2016).

Così la Corte, di fronte alla necessità di garantire un diritto fondamentale come l’istruzione, non esita a dichiarare illegittima l’indeterminatezza del finanziamento per il trasporto scolastico di un disabile, in quanto lede il fondamentale diritto all’istruzione (sent. n. 275 del 2016), sacrificando le esigenze di bilancio. In questo caso la Corte segue un percorso inverso. Diversamente, nel caso di impugnativa in via principale da parte delle Regioni, la Corte chiede la “prova” inoppugnabile dell’impossibilità di offrire un servizio adeguato, diversamente, nel caso di giudizio sollevato in via incidentale questa non è richiesta. Prioritario per la Corte è il rispetto del nucleo indefettibile di garanzie (sent. n. 251 del 2008 che richiama sent. n. 226 del 2000) che costituisce il limite invalicabile all’intervento normativo discrezionale del legislatore.

## **5. È possibile una evoluzione della materia assistenza sociale in politiche sociali?**

L’analisi svolta mostra come sia difficile inquadrare ancora l’assistenza sociale come un “complesso chiuso” di servizi e prestazioni, ma appare necessario ripensarlo come un sistema organizzato, al pari di quello sanitario, in cui sono molteplici i livelli di governo che intervengono. Questa configurazione rende più evidente la tensione che caratterizza il rapporto tra la materia assistenza sociale e le politiche sociali, tra l’elemento statico, che organizza la materia per settori ed ambiti, e l’elemento dinamico che invece caratterizza le politiche pubbliche<sup>129</sup>. La differenza tra le due prospettive si coglie qualora si tenga presente che “le politiche pubbliche sono rivolte ad obiettivi, si svolgono per programmi, mentre le materie sono etichette che contrassegnano settori, ambiti, argomenti destinati ad essere oggetto di una disciplina”<sup>130</sup>. In questa, forse più che in materie, è difficile che tutti gli ambiti toccati ricadono esclusivamente al suo interno, ma “tracimano” in altre, a cui concorrano altri soggetti

<sup>129</sup> S. MANGIAMELI, Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo, in *www.issirfa.it*, 2013; R. BIN, Il governo delle politiche pubbliche tra costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale, in *Le Regioni*, n. 3, 2013, pg. 509-528.

<sup>130</sup> R. Bin *op. cit.*



istituzionali, Stato, Regioni ed enti locali, superando la rigida separazione delle competenze<sup>131</sup>. Non è un caso infatti che fino ad oggi l'assistenza sociale non sia stata inclusa in modo esplicito all'interno di un elenco predefinito di materie.

Gli ultimi anni hanno evidenziato come la lotta alla povertà si incroci con materie come la sicurezza sul lavoro; gli interventi in materia di disabilità sono strettamente connessi all'istruzione, la lotta alla violenza di genere si intreccia con l'ambito penale e civile; gli interventi sociali in materia di immigrazione si intrecciano con la tutela diritti fondamentali, quali istruzione, diritto alla casa o un complesso di provvidenze erogate da vari soggetti istituzionali. In questi casi la Corte usa frequentemente espressioni come intreccio di materie, sovrapposizioni di competenze, pluralità di interessi, perché sulle materie è costruito il riparto delle competenze, ma quando queste, si incrociano e si intrecciano strettamente, le materie faticano a rappresentare il canone più corretto per la *governance* di aree molto più ampie che corrispondono a politiche complesse.

L'attuale *governance* ha mostrato le sue criticità quando si è cercato di imporre una pianificazione a livello centrale con interventi e/o servizi uniformi ed omogenei ma senza qualificarli come livelli essenziali, provocando una sorta di torsione del sistema. Dato l'attuale assetto costituzionale, infatti, l'adeguamento a locale di una pianificazione centrale di politiche, che investe le competenze regionali o si attua facendo ricorso allo strumento costituzionalmente previsto, quali sono i livelli essenziali (lett. m, comma 2, art.117 Cost.), o facendo leva sul finanziamento vincolandolo non solo all'obiettivo perseguito, ma anche al rispetto di specifiche richieste predeterminate già al momento del trasferimento. Si assiste così alla proliferazione di fondi particolari diretti a finanziare politiche, non già specifiche azioni che ricadono nel perimetro delle materie, superando in questo modo il divieto, stabilito dall'art. 119 Cost., di trasferimenti vincolati tra i vari livelli di governo. L'unica via consentita alla Corte, per comporre il conflitto, è imporre il ricorso a "forme di leale collaborazione" che, si realizza attraverso la previa acquisizione di pareri o intese in sede di Conferenze, ma solo al momento dell'adozione del decreto di fissazione dei criteri di ripartizione del Fondo. La Corte, tuttavia, non sembra avere altre opzioni possibili e la sua appare più una scelta obbligata dal ruolo che essa stessa riveste, di giudice delle leggi, ma anche, e sempre più, di supplente ed arbitro in assenza di strumenti adeguati per evitare il conflitto tra Stato e Regioni. La Corte utilizza le modalità e gli strumenti che le sono propri, non potendo sostituirsi agli altri organi della Repubblica, anche quando questi sono deficitari, ma solo richiamarli a svolgere con adeguatezza il loro compito<sup>132</sup>. E' pertanto inevitabile che, il reiterato ricorso a soluzioni "alternative" mostri nel tempo tutte le criticità e le fragilità di uno strumento inadatto per governare ordinariamente processi e dinamiche in divenire, soprattutto nella fase ascendente.

---

<sup>131</sup> R. Bin *op. cit*

<sup>132</sup> La Corte in altre occasioni non ha mancato di sottolineare la mancata attuazione della Carta costituzionale lamentando la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi"(sentt. n.251 del 2016 e 278 del 2010).



Le Regioni, non hanno mancato, in alcuni casi, di evidenziare i limiti delle intese raggiunte, spesso generiche, al punto di creare difficoltà nella gestione di finanziamenti<sup>133</sup>. Difficoltà che emergono anche dal continuo richiamo a organismi, quali tavoli, forum, cabine di regia, che ricorrono nella legislazione, a tutti i livelli di governo, come sedi istituzionali di confronto dinamico e costruttivo nella fase ascendente di programmazione e definizione degli atti.

Appare pertanto sempre più necessario pensare a forme nuove e flessibili di collaborazione tra i diversi soggetti istituzionali coinvolti senza che, nessuno di essi, debba subire “incurSIONI” o compressioni della propria sfera di autonomia.

---

<sup>133</sup> È il caso, per esempio, del Fondo pari opportunità, come emerge dalla Relazione sulla *governance* dei servizi anti violenza e sul finanziamento dei centri anti violenza e delle case rifugio approvata il 14 luglio 2020, in Senato, Doc. XXII-bis n. 3, Commissione Parlamentare di Inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, Reperibile in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1162171.pdf> Relazione della Commissione, 2020.



## BIBLIOGRAFIA

- ALAIMO A., *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello ideal-tipico di strategia di inclusione*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, n. 2, 2019.
- ANZON A., *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003.
- BALADIN S., *La competenza esclusiva statale sull'immigrazione vs. la legislazione regionale sull'integrazione sociale degli immigrati: un inquadramento della Corte costituzionale* in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- BALDAZZI D., *Il settore "lavoro" dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: le Regioni alzano bandiera bianca*, in *Le istituzioni del federalismo*, n.6, 2006.
- BANCHERO A., *I livelli essenziali delle prestazioni nell'ambito dei servizi alla persona: dalla tutela della salute alla protezione sociale*, in *Quaderni regionali*, 2008 fasc. 2.
- BELLOCCI M., PASSAGLIA P., *La tutela dei "soggetti deboli" come applicazione dell'istanza solidaristica nella giurisprudenza costituzionale*, in [www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/STU%20191/tutela\\_soggetti\\_deboli.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU%20191/tutela_soggetti_deboli.pdf)
- BENEDETTI A.M., *Ordinamento civile e competenza legislativa delle Regioni*, in *Il Foro italiano*, 2005, n. 0, parte I.
- BENELLI E., *Quando forma (processuale) e sostanza s'intrecciano. L'assegno di maternità tra competenza esclusiva statale e materia (residuale) dei servizi sociali*, in *Regioni*, n. 3.
- BENVENUTI M., *Un "problema nazionale". Spunti ricostruttivi in tema di "istruzione" e "istruzione e ... formazione professionale", tra Stato e Regioni, a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), num. 1, 2015.
- BIFULCO R. e CELOTTO A., *Corte costituzionale e materie*, in *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, a cura di R. Bifulco e A. Celotto, Ed. Scientifica, 2015.
- BIN R., *Il governo delle politiche pubbliche tra costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 3, 2013.
- BIONDI DAL MONTE F., *La Corte costituzionale torna sui fondi statali vincolati, con alcune novità in materia di immigrazione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2008.
- CAPESCIOTTI M., *Servizi sociali*, in *Le materie dell'art 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, Ed. Scientifica, 2015.
- CARINCI F., *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003.
- CAVALIERI P., *La gestione dei servizi di assistenza sociale nella legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 1984.
- BUZZACCHI C., *Art. 8 Funzioni delle Regioni*, in *Il sistema integrato dei servizi sociali: commento alla legge n. 328 del 2000*, Giuffrè, 2007.
- CORSI C., *Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato, Regioni e Corte costituzionale*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2010.



- D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, Le Regioni, 2003.
- D'ATENA A., *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore* (Nota a C. cost. n. 282/2002), in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2002.
- D'ATENA A., *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni cost.* 2003.
- D'ATENA A., *Giustizia Costituzionale e autonomie regionali. In tema di applicazione del Titolo V*, in *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della Rivista "Giurisprudenza costituzionale" per i cinquantesimo anniversario*, a cura di A. Pace, Milano, Giuffrè, 2006.
- D'ATENA A., *Diritto regionale*, Giappichelli, 2017.
- DESIDERI C., *La Nascita e l'evoluzione delle Regioni*, in *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitari e processi di federalismo*, a cura di S. Mangiameli, 2012.
- DINELLI F., *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, 2011.
- DOSI G., *Mantenimento, assegni, surroga del terzo: no della Consulta ma la porta resta aperta*, in *D.&G. – Diritto e giustizia*, 2005, n. 14.
- FALLETTA P., *Assistenza e servizi sociali*, in *Le materie di competenza regionale commentario*, a cura di G. Guzzetta, F.S. Marini, D. Morana, Napoli, 2015.
- FARGION V., *Geografia della cittadinanza sociale: ragioni e politiche assistenziali dagli anni Settanta agli anni Novanta*, il Mulino, Bologna, 1997.
- FINOCCHI GHERSI R., *Servizi sociali in Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, 2006.
- GALLARATI F., *La leale collaborazione secondo la Corte costituzionale: le sentenze «additive di procedura»*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it), 2016, n.3.
- GENTILINI A., *Statuti e leggi regionali in materia di migrazioni*, in *Camera dei deputati, Osservatorio sulla legislazione – Rapporto 2011 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, in *Camera dei deputati, Osservatorio sulla legislazione*, 2012.
- GENTILINI A., *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in materia di migrazioni*, in *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, a cura di L. Ronchetti, Giuffrè, 2012.
- GENTILINI A., *I migranti*, in *Rapporto sulle Regioni*, GRUPPO24ORE, 2016.
- GIOCADA M., TRABESCHI F., MIRRI P.A., CANDIDO A., *ISEE e prestazioni Sociali e socio-sanitarie, AA.VV. Appendice sulle: normative regionali sulla compartecipazione al costo delle prestazioni sociali e socio-sanitarie*, Maggioli, 2015.
- GUIGLIA G., *I livelli essenziali delle prestazioni nella recente giurisprudenza e dell'evoluzione interpretativa*, Padova, 2007.
- INNOCENTI E., ROSSI E., VIVALDI E. (a cura di) *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettiva delle politiche di contrasto alla povertà*, Mulino, 2020.
- LAMARQUE E., *Legge della Provincia di Bolzano, surrogazione legale in favore della Provincia e ordinamento civile* (note a Corte cost. n. 106 del 2005) in *Le Regioni 2005*.
- MANGIAMELI S., *Leale collaborazione, dir. cost.*, Treccani, 2007.
- MANGIAMELI S., *Lecture sul regionalismo italiano*, 2011, Giappichelli.



- MANGIAMELI S., *Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo*, in [www.issirfa.it](http://www.issirfa.it), 2013.
- MICOL S., *Immigrazione e riparto di competenze Stato-Regioni: legittimi gli interventi normativi degli enti territoriali*, in *Lavor. Giur*, 2007.
- NAPOLITANO G.M., *Tendenze e politiche socio-assistenziali*, in *Rapporto sulla legislazione tra Stati Regioni ed Unione europea*, anni 2007 e ss, in *Camera dei deputati, Osservatorio sulla legislazione*.
- NOGLER L., *La tutela del lavoro*, in *Le Regioni*, n. 1, 2007.
- PERSIANI M., *Commentario della Costituzione, Rapporti economici*, a cura di G. Branca, Zanichelli, 1980.
- RONCHETTI L., *Ultimi atti del conflitto tra Stato e Regioni tra immigrazione e integrazione degli stranieri*, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2010.
- RONCHETTI L., *Il Ruolo delle Regioni di fronte all'immigrazione*, in S. Mangiameli (a cura di), *Rapporto sulle Regioni in Italia*, Gruppo 24 ORE, 2013.
- SCACCIA G., *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. Pubbl.* 2004.
- SCACCIA G., *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), 2007.
- SENATO, Doc. XXII-bis n. 3, Commissione Parlamentare di Inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, Reperibile in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1162171.pdf>, 2020.
- STRAZZARI D., *Riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione: alla ricerca del confine perduto?*, in *Le Regioni*, 2006.
- TRIPODINA C., in *Commentario breve alla Costituzione*, diretto da S. Bartole – R. Bin, Padova, Cedam, 2008.
- TRUCCO L., *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2012.
- VIGLIONE F., *Il diritto privato regionale nel sistema delle fonti privatistiche: orientamenti incerti della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2013.
- VIOLINI L., Art. 38, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, UTET, 2006;
- VIVALDI E., *I diritti sociali tra Stato e Regioni: il difficile temperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2012.