

Luca Galli

La coprogrammazione e la coprogettazione dei servizi di integrazione dei migranti

**Paradigmi di coinvolgimento della società civile
nei percorsi di inclusione sociale**



G. Giappichelli Editore – Torino

INTRODUZIONE

L'Italia è oramai giunta a un crocevia improcrastinabile in tema di scelte di gestione del fenomeno migratorio. Come noto, nell'ultimo trentennio si è assistito a una sua trasformazione da paese di emigrazione a paese di immigrazione. Infatti, se all'inizio degli anni '80 del XX secolo, i cittadini stranieri stabilmente presenti sul territorio italiano si attestavano attorno ai 200.000 individui, meno dell'1% della popolazione residente, la situazione è drasticamente cambiata con l'ingresso nel nuovo millennio: tra il 2001 e il 2011, il numero di migranti ha raggiunto i 4,5 milioni, per attestarsi ad oltre i 5 milioni all'inizio del 2021¹. Molto dipende dalla collocazione geografica del Paese, che ha fatto sì che esso si trovasse (e si trovi tuttora) al centro delle migrazioni di massa che, soprattutto a partire del 2013, hanno visto lo spostarsi verso l'Unione Europea e attraverso il Mediterraneo di milioni di migranti provenienti da paesi in precarie condizioni politiche, economiche e sociali. Tale collocazione geografica, d'altra parte, ha inciso non soltanto sulla crescita numerica della popolazione migrante, ma ne condiziona fortemente la composizione: dei nuovi permessi di soggiorno rilasciati annualmente, la vasta maggioranza è composta da richieste di asilo e casi di ricongiungimento familiare, a fronte di un ben più limitato numero di permessi rilasciati per motivi di lavoro (ciò anche come conseguenza delle politiche di stringente contingentamento che, tradizionalmente, hanno riguardato il quantitativo massimo annuo di tali permessi lavorativi rilasciabili)². Questo a indicare come l'Italia, a differenza

¹Per questi dati, vedasi Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), *Indicatori demografici. Anno 2020*, 3 maggio 2021, (spec. p. 8), online: https://www.istat.it/it/files//2021/05/REPORT_INDICATORI-DEMOGRAFICI-2020.pdf.

²Vedasi, in materia, ISTAT, *Cittadini non comunitari: presenza, nuovi ingressi e acquisizioni di cittadinanza. Anni 2017-2018*, 14 novembre 2018, online: https://www.istat.it/it/files//2018/11/Report_cittadini_non_comunitari.pdf, in base al quale le richieste di asilo e di ricongiungimento familiare si attestano rispettivamente al 38,5% e al 42,3% dei nuovi permessi rilasciati in un singolo anno. Le percentuali si sono parzialmente alterate negli anni successivi, principalmente come conseguenza dei maggiori impedimenti alla circolazione e all'ingresso degli stranieri conseguenti alla pandemia di COVID-19; vedasi, da ultimo, ISTAT, *Cittadini non comunitari in Italia. Anni 2020-2021*, 22 ottobre 2021, laddove a una forte riduzione degli arrivi per motivi umanitari (12,6% del totale) è comunque corrisposto un incremento del peso sulla percentuale complessiva delle riunificazioni familiari (attestatesi al 59%), comunque sempre confermando la centralità di queste due forme di ingresso, ancora pari a tre quarti del totale.

di altri paesi storicamente caratterizzati da consistenti flussi di immigrazione (tra le ipotesi classiche, basti qui richiamare gli Stati Uniti, il Canada o l'Australia), presenti necessariamente minori possibilità di selezione dei singoli individui in ingresso³, rendendo allo stesso tempo evidente e pressante l'esigenza dell'introduzione di una puntuale, sistematica ed efficiente politica di gestione del fenomeno migratorio. Una politica che, dal momento dell'ingresso nel territorio nazionale, non solo garantisca ai singoli individui una corretta protezione dei loro diritti, ma avvii percorsi di integrazione sociale che mirino il più possibile ad assicurare l'armonica convivenza nelle comunità locali, consentendo allo stesso tempo il pieno esplicamento delle potenzialità insite nel fenomeno migratorio, da vedersi non solo come fonte di problemi e spese per le finanze pubbliche, ma come occasione di crescita (*in primis* economica) della comunità di accoglienza⁴.

Se, dunque, appare chiaro che l'integrazione dei migranti, a fronte dell'ampliarsi e del normalizzarsi del fenomeno migratorio, non possa che assurgere a interesse per la collettività nazionale, non può ancora dirsi che la politica e, conseguentemente, l'ordinamento giuridico italiano abbiano affrontato il tema migratorio in maniera soddisfacente, sia nel suo complesso, sia sotto il profilo specifico dell'inclusione sociale dei nuovi membri della collettività. La tendenza, infatti, è quella di continuare a rapportarsi con esso secondo dinamiche emergenziali e di breve periodo, qualificandolo in primo luogo come un problema da risolversi all'esterno dei confini nazionali, "chiudendoli" o cercando di limitare le partenze dai paesi di provenienza o transito, e concedendosi l'ingiustificato lusso di prestare poca attenzione alla crescente componente della collettività nazionale con *background* migratorio, ai suoi bisogni e ai suoi equilibri con la restante parte della popolazione italiana⁵.

³ Ad esempio, se si considera il livello di istruzione dei nuovi arrivati (elemento spesso di rilevanza centrale nei processi di selezione dei migranti da parte dei paesi le cui condizioni geografiche consentono lo svolgimento di tale procedura selettiva), dati recenti indicano che il 14,2% dei migranti non ha alcun titolo di studio o ha solo la licenza elementare; il 29,8% ha un'istruzione secondaria inferiore; il 43,4% ha un'istruzione secondaria superiore; e solo il 12,6% ha una laurea; vedasi C. BONIFAZI, *Traiettorie di mobilità: arrivare e muoversi in Italia*, in ID. (a cura di), *Migrazioni e integrazioni nell'Italia di oggi*, Roma, 2017, p. 7 ss. (spec. p. 35).

⁴ Oramai numerose sono le ricerche che, a livello internazionale, europeo e nazionale, attestano l'impatto complessivamente positivo del fenomeno migratorio sulle società di accoglienza, specialmente in termini di crescita economica, demografica e bilancio fiscale, con i migranti che tendono comunque a pagare più in imposte e contributi previdenziali rispetto al valore dei servizi di cui beneficiano; vedasi, *ex pluribus*, N. KAUSHAL, *Blaming immigrants. Nationalism and the Economics of Global Movements*, New York, 2018; WORLD BANK GROUP, *Moving for Prosperity*, Washington DC, 2018; K. D'ARTIS e P. LECCA, *Long-term Social, Economic and Fiscal effects of immigration into the EU: The Role of the Integration Policy*, in JRC Working Papers in Economics and Finance, 2017, n. 4; Fondazione Leone Moressa, *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione. Edizione 2016*, Bologna, 2016; Centro Studi Confindustria, *Immigrati: da emergenza a opportunità*, Roma, 2016; M. LIVI BACCI, *L'Europa ha bisogno di un'immigrazione di massa*, in *il Mulino*, 2016, p. 921 ss.

⁵ L'importanza di non concentrarsi solo sulla fase "esterna" del fenomeno migratorio, ma di ri-

Da qui l'intenzione di fare dell'integrazione dei migranti lo specifico ambito di indagine entro cui collocare la presente ricerca con la quale, allo stesso tempo, si intende suggerire l'opportunità di osservare tale tematica sotto una luce particolare, che collochi al centro dei percorsi di inclusione sociale non soltanto il migrante chiamato a integrarsi, ma anche la società di accoglienza chiamata ad integrare. L'occasione di tale cambio di prospettiva è offerta da un contesto italiano – analogo a quello di molti paesi europei – in cui la scarsa attenzione, se non la “diffidenza verso lo straniero” hanno comportato l'affermazione di dinamiche sostanzialmente “assimilazioniste” – di c.d. *civic integration*⁶ – per cui lo sforzo di adattamento è posto principalmente in capo al migrante, che potrà stabilmente e legalmente permanere sul territorio nazionale, così come avere pieno godimento dei diritti individuali, solo qualora dimostri la sua capacità di amalgamarsi al tessuto socio-culturale nazionale⁷.

flettere su come esso venga affrontato anche “all'interno” dei confini nazionali, è chiaramente espressa da F. CORTESE, *La crisi migratoria e la gestione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2019, p. 435 ss., in base a cui l'ordinamento italiano si caratterizza per una netta prevalenza di politiche unilaterali di chiusura dei confini, quando sarebbe opportuno concentrarsi sui profili di organizzazione amministrativa di un sistema di accoglienza e integrazione che sia chiaro, coordinato ed efficiente, risultando questo l'“unica istanza, cioè, che, come si è visto, può essere la variabile determinante per la soluzione della crisi migratoria e per la sua stessa percezione pubblica” (cfr. p. 447). L'esigenza di superare le dinamiche emergenziali e di passare a una gestione “ordinaria” del fenomeno migratorio è riaffermata anche in F. CORTESE e S. PENASA, *Editoriale*, in *Diritto costituzionale*, 2020, p. 5 ss.

⁶Sul diffondersi in concreto di un approccio assimilazionista all'immigrazione, in Italia così come all'interno della maggioranza dei paesi europei, vi è una sostanziale uniformità a livello dottrinale; *ex pluribus*, V. CARBONE, *Civic integration Italian style: worthy learning*, in *Mondi migranti*, 2018, p. 79 ss.; D. KOSTAKOPOULOU, *The Anatomy of Civic Integration*, in *Modern Law Review*, 2010, p. 933 ss.; C. JOPPKE, *Transformation of Immigrant Integration: Civic Integration and Antidiscrimination in the Netherlands, France, and Germany*, in *World Politics*, 2007, p. 243 ss.; K. GROENENDIJK, *Legal Concepts of Integration in EU Migration Law*, in *European Journal of Migration and Law*, 2004, p. 111 ss.; C. JOPPKE ed E. MORAWSKA (a cura di), *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*, New York, 2003; R. BRUBAKER, *The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany, and the United States*, in *Ethnic and Racial Studies*, 2001, p. 531 ss.

⁷Un chiaro messaggio assimilazionista viene comunicato da uno dei pochi istituti giuridici esistenti nell'ordinamento italiano specificamente concernenti il tema dell'inclusione sociale dei migranti, ossia il c.d. “accordo di integrazione”, previsto sempre all'interno dell'art. 4-bis d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, ma puntualmente regolato dal d.p.r. 14 settembre 2011, n. 179, in base al quale la permanenza dello straniero sul territorio nazionale sarebbe consentita solo qualora egli adempia a una serie di obblighi previsti all'interno dell'accordo (che, invece, presenta impegni limitati, se non del tutto assenti, per le pubbliche amministrazioni in relazione al supporto da garantirsi al migrante nel processo di integrazione). Nello specifico, gli impegni per il migrante vanno dall'acquisizione di un'adeguata conoscenza di lingua, principi dell'ordinamento costituzionale, organizzazione e funzionamento delle istituzioni pubbliche e vita civile, all'adesione ai valori della comunità nazionale, come riassunti nella “Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione”, di cui al decreto del Ministero dell'Interno del 23 aprile 2007. In materia, sia consentito il

Ora, al di là dei dubbi di logicità di tale approccio – potendo l’integrazione essere il risultato della permanenza in un contesto sociale e del godimento dei diritti, piuttosto che il presupposto –, degli interrogativi sulla sua conformità alla matrice pluralistica della Costituzione italiana e delle esigenze di cambiamento comunque suggerite dai risultati ampiamente migliorabili raggiunti proprio in tema di inclusione dei migranti⁸, l’unidirezionalità di tali sforzi appare chiaramente in contrasto con gli obiettivi ultimi di uguaglianza, armonizzazione e coesione sociale – l’opposto, appunto, di una dis-integrazione – cui ogni ragionevole azione integrativa è chiamata a puntare⁹. Prima ancora, questa unidirezionalità sembra traghettare il sistema lontano dall’idea di integrazione riconosciuta (almeno nelle dichiarazioni di intenti) come auspicabile a livello di ordinamento europeo¹⁰, e soprattutto cristallizzata all’interno delle previsioni del legislatore

rinvio a L. GALLI, *Rethinking integration contracts. The role of administrative law in building an intercultural society*, Napoli, 2021. Prima ancora che sulla permanenza dello straniero nel territorio nazionale, la percezione del migrante come “pericolo” incide sulla sua libertà di ingresso, come dimostrato dall’impostazione fortemente difensiva – e, quindi, restrittiva di tale libertà – della disciplina in tema di permessi di soggiorno e allontanamento; in materia, su tutti, M. SAVINO, *Le libertà degli altri. La regolazione dei flussi migratori*, Milano, 2012.

⁸ Sulle criticità dell’integrazione in Italia, vedasi ISTAT, *Vite e percorsi di integrazione degli immigrati in Italia*, Roma, 2018, in cui si evidenziano ostacoli all’apprendimento della lingua italiana, difficoltà nell’ottenere un lavoro corrispondente alle qualifiche scolastiche o professionali conseguite nel paese di provenienza, condizioni abitative insufficienti, limitata partecipazione alla vita sociale e politica, nonché perdurante senso di discriminazione tanto sul lavoro, quanto nella propria quotidianità. Analoghe criticità sono evidenziate anche negli Indici Mipex (Migrant Integration Policy Index) 2020 riguardanti l’Italia, accessibili online: <https://www.mipex.eu/italy>.

⁹ Sull’integrazione quale strumento di coesione sociale, vedasi, recentemente H. CAROLI CASAVOLA, *Le migrazioni e l’integrazione giuridica degli stranieri. Le prospettive in cinque quesiti*, in ID. (a cura di), *Le migrazioni e l’integrazione giuridica degli stranieri*, Torino, 2021, p. 1 ss. e, in precedenza, da parte della stessa Autrice, ID., *L’integrazione nella società pluralista e i migranti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, p. 383 ss. Questa, d’altro canto, è la linea tracciata anche all’interno dei principali interventi internazionali e sovranazionali in tema di integrazione, che ne ribadiscono il ruolo quale meccanismo di uguaglianza e coesione sociale; vedasi, su tutti, l’Obiettivo 16 del *Global Compact on Migration* (appunto intitolato “*Empower migrants and societies to realize full inclusion and social cohesion*”) e la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, 23 settembre 2020, *Un nuovo patto sulla migrazione e l’asilo*, COM(2020)609, che – nella sezione dedicata all’inclusione in Europa – riconosce un netto legame tra inclusione e coesione sociale (spec. p. 30).

¹⁰ Per quanto riguarda l’ordinamento europeo, sin da Consiglio dell’Unione Europea, *Principi fondamentali comuni della politica di integrazione degli immigrati nell’unione europea*, 19 novembre 2004, l’integrazione è stata definita come “un processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco da parte di tutti gli immigrati e di tutti i residenti degli Stati membri”, che quindi “[r]ichiede la partecipazione non solo degli immigrati e dei loro discendenti, ma di ciascun residente. Il processo d’integrazione comprende l’adattamento da parte degli immigrati, uomini e donne, che hanno diritti e responsabilità nei confronti del nuovo paese di residenza; esso coinvol-

nazionale, per cui l'equilibrato inserimento dei nuovi consociati deve essere il risultato di uno sforzo congiunto tanto dei migranti quanto della società di accoglienza. In tale direzione, appunto, è chiaramente orientata la definizione giuridica del concetto di integrazione, contenuta nell'art. 4-*bis* d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo Unico sull'Immigrazione – TUI), in base a cui essa dovrebbe riassumersi in “quel processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno [enfasi aggiunta] a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società”. Ancora, che la strada debba essere quella del “reciproco impegno” trova conferma nell'esplicito riferimento, sempre nel Testo Unico sull'Immigrazione, a uno specifico modello di integrazione – vedasi l'art. 38, in tema di educazione – che è quello dell'interculturalità, appunto incentrato sull'accoglienza delle differenze, sul rispetto, sulla tolleranza e sullo scambio culturale, tale da collocarsi in posizione diametralmente opposta a ogni concezione assimilazionista¹¹.

ge altresì la società di accoglienza, che dovrebbe creare le possibilità per la piena partecipazione economica, sociale, culturale e politica degli immigrati. Si esortano pertanto gli Stati membri a tener conto sia degli immigrati che dei propri cittadini nella politica d'integrazione e a coinvolgerli, informandoli chiaramente dei rispettivi diritti e responsabilità”. L'importanza della partecipazione attiva nel processo di integrazione da parte della società di accoglienza è poi evidenziata in documenti più recenti tra cui, da ultimo, la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, 24 novembre 2020, *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027* [COM(2020)758].

¹¹ Numerose sono le ricostruzioni degli ipotizzabili modelli di integrazione; tra le più classiche, appunto, si annovera quella che contrappone l'approccio assimilazionista – incentrato sull'attuazione di un processo unilaterale di adattamento del migrante alla società di accoglienza, la quale attende “passivamente” che il primo ne assuma cultura e linguaggio – ai modelli multiculturalista, prima, e interculturalista, poi, sostanzialmente incentrati sulla convivenza e sullo scambio tra le differenti culture, invece che sulla *reductio ad unum* in favore di quella maggioritaria. Per una ricognizione di questi differenti modelli, vedasi *ex pluribus* S. CASTLES, H. DE HAAS e M.J. MILLER, *The Age of Migration*, New York, 2014, p. 250; C. MURPHY, *Immigration, Integration and the Law: The Intersection of Domestic, EU and International Legal Regimes*, Burlington, 2013, p. 11 ss.; S. CASTLES, *How nation-states respond to immigration and ethnic diversity*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1995, p. 293 ss.; nella dottrina italiana, invece, vedasi per esempio S. GOZZO, *Quale integrazione? Politiche per l'accoglienza e percezione dell'immigrato in Europa*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2017, p. 17 ss. Per considerazioni più specifiche sull'interculturalismo, V. BELLO, *Interculturalism as a New Framework to reduce Prejudice in Times of Crisis in European Countries*, in *International Migration*, 2018, p. 23 ss.; G. BOUCHARD, *Interculturalism: a view from Quebec*, Toronto, 2015; ID., *Qu'est ce que l'interculturalisme*, in *McGill Law Journal*, 2011, p. 395 ss.; N. MEER e T. MODOOD, *How does Interculturalism Contrast with Multiculturalism?*, in *Journal of Intercultural Studies*, 2012, p. 175 ss.; nella dottrina italiana, A. PELLICCIA, *La prospettiva ibridista per una politica dell'integrazione in una società interculturale* in C. BONIFAZI (a cura di), *Migrazioni e integrazioni nell'Italia di oggi*, Roma, 2017, p. 307 ss.; P. CONSORTI, *Nuovi razzismi e diritto interculturale. Dei principi generali e dei regolamenti condominiali nella società multicultural*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale*, 2009, p. 1 ss.; R. DE VITA, *Convivere nel pluralismo*, Siena, 2008, (spec. p. 68).

Dunque, indipendentemente dalle riflessioni sui differenti schemi e modelli di convivenza, spesso semplificazioni di realtà ben più complesse¹², l'attivazione di un dialogo tra le componenti delle comunità locale e nazionale e, quindi, un loro coinvolgimento effettivo nella risoluzione delle questioni attinenti alla loro co-esistenza sono costantemente riconosciuti come ingredienti chiave per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo armonioso della collettività¹³. Ammessa la centralità del confronto e del coinvolgimento bilaterale, diventa pertanto necessario individuare i luoghi preposti al loro svolgimento, tra cui – dal punto di vista giuridico – posizione privilegiata non può che essere riconosciuta alle pubbliche amministrazioni, le quali, essendo prime affidatarie della cura degli interessi della collettività, diventano possibile tramite di questo dialogo, rivelandosi capaci di convogliare al loro interno non solo le esigenze dei consociati, “vecchi e nuovi”, ma anche gli sforzi che ciascuno di essi è disposto a porre in essere per il perseguimento del benessere generale¹⁴.

Dell'interlocuzione tra amministrazione e migrante – o, quanto meno, di alcuni possibili profili della stessa – si è già parlato altrove¹⁵. Queste pagine, come

¹²Che i modelli di integrazione “lasciano il tempo che trovano” e non sono necessariamente capaci di cogliere la complessità del reale è suggerito anche da H. CAROLI CASAVOLA, *L'integrazione nella società pluralista e i migranti*, cit., p. 396. D'altro canto, questo appare evidente se si considera la ricca produzione scientifica circa l'effettiva possibilità di considerare l'interculturalismo come un qualcosa di più e di migliore rispetto al multiculturalismo oppure sul fatto che esso sia, semplicemente, una riproposizione del medesimo modello sotto una differente denominazione, potendosi ravvisare anche nell'approccio più classico analoghe tensioni al dialogo e al confronto interculturale, chiamate a superare ogni creazione di comunità etniche chiuse al loro interno e incapaci di comunicare tra loro; *ex pluribus*, T. MODOOD, *Interculturalism: Not a new policy paradigm*, in *Comparative Migration Studies*, 2018, p. 1 ss.; N. MEER, T. MODOOD e R. ZAPATA-BARRERO, *Multiculturalism and Interculturalism. Debating the Dividing Lines*, Edimburgo, 2016; W. KYMLICKA, *Comment on Meer and Modood*, in *Journal of Intercultural Studies*, 2012, p. 211 ss.; C. TAYLOR, *Interculturalism or Multiculturalism?*, in *Philosophy & Social Criticism*, 2012, p. 413 ss.

¹³Così, per esempio, sull'importanza del dialogo interculturale, vedasi Consiglio d'Europa, *White Paper on Intercultural Dialogue “Living Together As Equals in Dignity”*, 2008, ai sensi del quale il confronto tra le differenti componenti sociali “*is a powerful instrument of mediation and reconciliation: through critical and constructive engagement across cultural fault-lines, it addresses real concerns about social fragmentation and insecurity while fostering integration and social cohesion*” (spec. p. 17).

¹⁴Sul livello istituzionale quale vertice aggiuntivo del confronto bilaterale tra società di accoglienza e migrante, vedasi R. PENNINX, *Integration process of migrants in the European Union and policies relating to integration*, paper presentato alla *Conference on Population Challenges, International Migration and Reproductive Health in Turkey and the European Union: Issues and Policy Implications, held in Istanbul, October 11/12, 2004* come ripreso anche da T. CAPONIO, *Dai modelli alle pratiche di integrazione degli immigrati. Convergenza o divergenza?*, in *Meridiana*, 2006, p. 93 ss.

¹⁵Sia consentito il rinvio al già menzionato L. GALLI, *Rethinking integration contracts. The role of administrative law in building an intercultural society*, cit.

detto, sono invece incentrate sui meccanismi del possibile dialogo tra amministrazione e società di accoglienza, che ne costituiscano la porta d'accesso per una sua partecipazione alla costruzione dei percorsi di integrazione dei non-cittadini e che le offrano la possibilità di assumere un ruolo di risorsa attiva nell'organizzazione di un adeguato sistema amministrativo di gestione del fenomeno migratorio in Italia. Tale idea di coinvolgimento della società civile nei processi di integrazione, d'altra parte, appare manifestazione specifica di un più ampio movimento che ha caratterizzato il diritto amministrativo degli ultimi decenni e che, nei differenti contesti, ha assunto svariate forme e denominazioni: da *New Governance* a *Participatory decision-making*, da democrazia deliberativa ad amministrazione condivisa¹⁶. Queste varie sfaccettature di un medesimo panorama di idee presentano un punto di contatto comune nella convinzione che un più intenso coinvolgimento degli *stakeholders* nella definizione delle condotte degli attori pubblici possa produrre numerose conseguenze positive. Da un lato, si garantirebbe l'*empowerment* dei consociati, con una più capillare diffusione dei principi di uguaglianza, libertà, autodeterminazione e senso di appartenenza alla comunità. Dall'altro, si giungerebbe a un efficientamento dell'agire amministrativo tramite la valorizzazione delle risorse aggiuntive che la collettività è disposta a mettere a disposizione, siano esse strettamente economiche o di "forza lavoro" volontaria, ma anche in termini di acquisizione di conoscenze, competenze ed esperienze ulteriori – spesso legate al "vivere quotidianamente" i problemi di cui l'amministrazione cerca la soluzione – da sommarsi a quelle proprie dei soggetti pubblici, che colmino asimmetrie informative e che facilitino l'individuazione e l'implementazione di soluzioni migliori¹⁷.

¹⁶ La produzione in materia è particolarmente ampia. Rimandando al proseguo per una più approfondita riflessione sull'amministrazione condivisa, si possono richiamare, per un sintetico sguardo alle teorie della c.d. *New Governance* e del c.d. *Participatory decision-making* formulate dalla dottrina d'oltreoceano, R.T BULL, *Making the Administrative State Safe for Democracy: A Theoretical and Practical Analysis of Citizen Participation in Agency Decisionmaking*, in *Admin L Rev*, 2013, p. 611 ss.; L. BLOMGREN BINGHAM, *The Next Generation of Administrative Law: Building the Legal Infrastructure for Collaborative Governance*, in *Wis. L. Rev.*, 2010, p. 297 ss. e ID., *Collaborative Governance: Emerging Practices and the Incomplete Legal Framework for Public and Stakeholder Voice*, in *J. Disp. Resol.*, 2009, p. 269 ss.; J. FREEMAN, *Collaborative Governance in the Administrative State*, in *UCLA L. Rev.*, 1997, p. 1 ss.; A.F POPPER, *An Administrative Law Perspective on Consensual Decisionmaking*, in *Admin L Rev*, 1983, p. 255 ss. Quanto alla dottrina italiana, in tema di democrazia partecipativa e deliberativa, *ex pluribus*, V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018 e U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010. Ancora, sulla stretta interconnessione di questo approccio all'amministrazione con anche peculiari modelli economici (quali quelli di *sharing economy* e *collaborative economy*), vedasi di recente V. MOLASCHI, *Economia collaborativa e beni comuni: analogie, differenze e intersezioni nella prospettiva di uno sviluppo urbano sostenibile*, in *Dir. econ.*, 2020, p. 345 ss.

¹⁷ Per una ricognizione di questi profili positivi (ma anche delle criticità che vengono tradizionalmente riscontrate in tali modelli partecipativi – su tutti, l'aumento di costi e tempistiche proce-

È in questa ricerca degli strumenti di pieno coinvolgimento della società civile nei percorsi di integrazione dei migranti che, dunque, acquistano particolare rilievo gli istituti della coprogrammazione e della coprogettazione, veri e propri protagonisti delle riflessioni che verranno svolte nelle successive pagine. Come si vedrà, per quanto non si tratti di meccanismi di recente introduzione, essi sono tuttora capaci di suscitare rilevanti questioni giuridiche, soprattutto a fronte dei confini in buona parte sfumati che li contraddistinguono. Se proprio questa incertezza li rende sicuramente oggetto appetibile di approfondimento scientifico, i loro pochi tratti attualmente incontrovertibili ne esaltano ulteriormente il valore per lo specifico tema indagato in questa sede.

Prima di tutto, sono strumenti relazionali volti a mettere in contatto l'amministrazione con una peculiare porzione di soggetti rappresentativi della società civile, ossia il c.d. Terzo settore il quale, come si dirà, si contraddistingue per essere votato a una missione di "fratellanza sociale" che dovrebbe collocarlo al di fuori dalle logiche di soddisfacimento di interessi personali, ma bensì all'interno di spinte al perseguimento altruistico del benessere dei membri della collettività di cui essi stessi sono espressione. Da qui, dunque, la possibilità di fare affidamento sul fatto che coprogrammazione e coprogettazione diventino canali di dialogo amministrativo con soggetti effettivamente chiamati all'inclusione sociale dei migranti e che, dunque, possano essere fautori di una partecipazione positiva e propositiva alla costruzione di un sistema pubblico di assistenza all'integrazione.

In secondo luogo, e da un punto di vista oggettivo, i due istituti in questione sono diretti a operare principalmente – anche se non esclusivamente – proprio nel settore degli interventi assistenziali, ovvero delle azioni volte alla risoluzione delle posizioni di particolare vulnerabilità in cui si trovano alcuni dei consociati, tra cui annoverare anche la popolazione italiana con *background* migratorio che soffre degli svantaggi conseguenti a tale condizione¹⁸. Infine, l'assommarsi dei due profili appena indicati – ovvero, la dimensione altruistica dei soggetti coinvolti e la natura assistenziale delle prestazioni oggetto degli istituti – genera un terzo ed essenziale profilo di interesse, ossia quello di rendere coprogettazione e coprogrammazione un qualcosa in più e un qualcosa di diverso dagli strumenti

durali), oltre agli Autori citati nella precedente nota, vedasi anche U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, 2008, p. 175 ss. e R. IRVIN e J. STANSBURY, *Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?*, in *Pub. Admin. Rev.*, 2004, p. 55 ss.

¹⁸ Per una ricognizione di queste difficoltà, vedasi – oltre ai già citati Indici Mipex e ISTAT, *Vite e percorsi di integrazione degli immigrati in Italia*, cit. – anche quanto riportato nel menzionato *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027* (spec. pp. 4-5), dove si riprendono alcune delle criticità che affliggono maggiormente la popolazione migrante rispetto a quella "autoctona", come più elevati tassi di dispersione scolastica, di disoccupazione, di povertà e maggiori difficoltà nell'accesso a soluzioni abitative adeguate.

di mera esternalizzazione di un servizio a fronte di un corrispettivo economico, aprendo gli spazi a una collaborazione sinergica pubblico-privata che – operando in chiave di quella già menzionata valorizzazione delle risorse messe a disposizione dalla società civile per l’incremento del benessere della collettività medesima – diventi, allo stesso tempo, strumento di organizzazione di migliori servizi e momento di responsabilizzazione dei consociati coinvolti nella cura dei bisogni del prossimo – dimensione che, come detto, acquista particolare rilievo per la realizzazione di un’integrazione che sia espressione effettiva di un impegno condiviso tra “nuovi arrivati” e comunità di accoglienza.

Ciò posto, la scelta di suddividere le successive pagine in due parti è espressione della necessità, in prima battuta, di conferire agli istituti di coprogettazione e coprogrammazione un’adeguata sistematica, nel tentativo di tratteggiarne più chiaramente i contorni e di legittimare la loro permanenza all’interno dell’ordinamento italiano, quali meccanismi autonomi e distinti rispetto all’ulteriore strumentario operante tanto ai fini della partecipazione privata all’azione amministrativa, quanto dell’intervento degli operatori economici nel sistema di erogazione dei servizi assistenziali. Individuate peculiarità e potenzialità degli istituti in via generale, la seconda parte sarà dedicata a indagarne i margini di implementazione o, comunque, di implementabilità all’interno degli esistenti sistemi di assistenza all’integrazione, così da verificare quanto è già stato fatto e, soprattutto, quanto ancora si possa fare per assicurare il più ampio e attivo coinvolgimento della società civile nei percorsi di inclusione sociale della popolazione migrante italiana.

PARTE I
PROFILI GENERALI

CAPITOLO I

IL COINVOLGIMENTO PRIVATO NEI SERVIZI SOCIALI: TRA MERCATO E SOLIDARIETÀ

SOMMARIO: 1. Il mutevole equilibrio tra pubblico e privato nell'erogazione dei servizi sociali e dei servizi di integrazione: un inquadramento storico-giuridico. – 1.1. (*Segue*): l'impatto delle crisi sui servizi sociali quale occasione di rinnovato interesse per l'apporto privato. – 2. Le differenti ragioni del coinvolgimento privato nel sistema dei servizi sociali e il loro ancoraggio costituzionale: l'utile economico. – 2.1. (*Segue*): e le spinte di matrice solidaristica. – 3. Dalla spinta solidale all'amministrazione condivisa. – 4. In rappresentanza della società civile: il Terzo settore nelle prestazioni assistenziali.

1. *Il mutevole equilibrio tra pubblico e privato nell'erogazione dei servizi sociali e dei servizi di integrazione: un inquadramento storico-giuridico*

Accingersi allo studio dei servizi di integrazione rivolti ai migranti, soprattutto in un'ottica di riflessione sui margini di implementazione e successo di un cambio di paradigma che sappia porre il coinvolgimento della società civile al centro dell'organizzazione delle prestazioni di inclusione sociale, richiede in prima battuta una riflessione sull'ubicazione di tali servizi all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, che porti alla luce gli attori coinvolti, le ragioni, i principi essenziali e i modelli giuridici posti alla base del loro coinvolgimento.

Prima coordinata spaziale da prendere in considerazione, dunque, è quella della collocazione dei servizi di integrazione diretti ai non-cittadini in un gioco di scacole cinesi, solo apparentemente semplice, che li vede come *species* del più ampio *genus* dei servizi sociali i quali, a loro volta, appartengono alla più vasta famiglia dei pubblici servizi. Gli sforzi dottrinali – supportati, negli ultimi decenni, da interventi normativi solo parzialmente chiarificatori – sono infatti confluiti in una concezione di servizi sociali quali erogazioni di prestazioni volte all'elevazione e allo sviluppo delle condizioni di vita della persona umana, specialmente indirizzate nei confronti degli individui in particolari situazioni di marginalità e difficoltà, così da garantire il rispetto di un minimo comune denominatore di qualità esistenziale in favore di tutti i componenti della comunità di consociati¹.

¹ In dottrina, gli interventi in materia di servizi sociali sono numerosi; senza pretesa di esausti-

Se il vantaggio di tale opera tassonomica è quello di ricondurre l'oggetto principale del presente scritto – i servizi di integrazione – nell'ambito di figure storicamente più radicate negli studi amministrativistici, l'immediata conseguenza è quella di aprire il campo alle medesime problematiche che hanno tradizionalmente caratterizzato le categorie dei servizi sociali e, prima ancora, dei servizi pubblici. Tra di esse, ruolo da protagonista è stato proprio giocato dalla tematica dei rapporti tra operatori pubblici e privati nell'erogazione delle prestazioni in questione, come testimoniato in primo luogo dalla ben nota contrapposizione tra concezione soggettiva e oggettiva dei pubblici servizi².

Potendo trascendere dalla trattazione approfondita di questo tema, in quanto eccedente le finalità del presente lavoro, e risultando dunque sufficiente il rinvio alla numerosa e autorevole dottrina che si è pronunciata in materia, basti qui ricordare come il coinvolgimento sia pubblico sia privato trovi ad oggi esplicita conferma sin dalle previsioni costituzionali. Da una parte, per quanto riguarda le attività indirizzate al perseguimento del benessere in senso ampio dei consociati (i servizi pubblici, dunque), l'art. 43 Cost. apre potenzialmente alla

vità, *ex pluribus*, R. CAVALLO PERIN, *Il welfare state nell'Unione Europea in tempo di crisi economica e l'inesatta contrapposizione tra Stato e mercato*, in *Fenomenologia e società*, 2013, p. 37 ss.; V. BERLINGÒ, *Beni relazionali. L'apporto dei fatti di sentimento all'organizzazione dei servizi sociali*, Milano, 2010; A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, Milano, 2007 e ID., *Servizi sociali*, in M.P. CHITI e G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, IV, p. 1897 ss.; R. FINOCCHI GHERSI, *Servizi sociali*, in S. CASSESE (diretto da) *Dizionario di Diritto pubblico*, Milano, VI, 2006, p. 5536 ss.; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *I servizi sociali*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, 2001, p. 1019 ss. (spec. 1023 ss.); E. FERRARI, *I servizi sociali*, Milano, 1986 nonché, più di recente da parte dello stesso autore, ID., *I servizi sociali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, I, p. 891 ss. e ID., *Lo Stato sussidiario: il caso dei servizi sociali*, in *Dir. pubbl.* 2002, p. 99 ss. Quanto ai menzionati interventi normativi, il riferimento è in primo luogo alla definizione contenuta nell'art. 128, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, in base al quale: “per ‘servizi sociali’ si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia”.

²I contributi in materia di servizi pubblici sono altrettanto numerosi e illustri; basti qui ricordare A. DE VALLES, *I servizi pubblici*, in V.E. ORLANDO (diretto da), *Primo trattato di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1930, IV, p. 633 ss. e U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, Padova, 1964, quali esposizioni chiave delle due differenti concezioni (rispettivamente soggettiva ed oggettiva) dei servizi pubblici. Ancora, *ex pluribus*, R. VILLATA, *Pubblici servizi. Discussioni e problemi*, Milano, 2008 e, più di recente, R. VILLATA e S. VALAGUZZA, *Pubblici servizi*, Torino, 2022; L.R. PERFETTI, *Contributo ad una teoria dei servizi pubblici*, Padova, 2001; N. RAGONE, *I servizi pubblici*, Bologna, 1999; F. GIGLIONI, *Osservazioni sull'evoluzione della nozione di “servizio pubblico”*, in *Foro amm.*, 1998, p. 2265 ss.; S. CATTANEO (voce), *Servizi pubblici*, in *Enc. dir.*, Milano, 1990, XLII, p. 362 ss.; F. MERUSI, *Servizio pubblico*, in *Noviss. dig. it.*, Torino, 1960, XVII, p. 215 ss.

proprietà pubblica delle imprese eroganti tali prestazioni, implicitamente confermando l'ammissibilità di una loro imputabilità anche in capo a operatori privati³. Dall'altro lato, per quel che concerne le attività più specificamente dirette a risolvere le condizioni di marginalità affliggenti alcuni dei consociati (quindi, i servizi sociali), l'art. 38 Cost., nel configurare il diritto all'assistenza dei singoli, richiede il suo soddisfacimento attraverso un irrinunciabile intervento delle strutture pubbliche, legittimando allo stesso tempo l'azione integrativa degli operatori privati⁴.

Tali disposizioni costituzionali, tuttavia, sono il frutto di un processo di evoluzione dipanatosi lungo gli anni, in cui il rapporto tra i differenti soggetti che si sono fatti carico dell'erogazione delle prestazioni assistenziali può essere sinteticamente inquadrato come un fenomeno in equilibrio dinamico. Infatti, l'incidenza degli operatori pubblici e privati è variata nel tempo, dando origine a condizioni di bilanciamento che, tanto in Italia quanto in numerosi altri ordinamenti nazionali, sono cambiate di pari passo al trasformarsi delle forme di stato e di governo, nonché delle condizioni economiche e sociali che hanno caratterizzato le varie nazioni nel corso dei secoli⁵.

La storia dell'erogazione delle prestazioni in supporto alle fasce più bisognose della popolazione, specialmente quella più recente, dal XIX secolo in poi, è infatti caratterizzata da una tensione definitoria che ha coinvolto non solo la

³ Su tutti, U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, cit., pp. 52 e 144 ss., laddove l'Autore afferma che "l'art. 43 rende costituzionalmente possibile la riserva o il trasferimento delle imprese che si riferiscono a servizi pubblici essenziali ma non esige che vi si addivenga necessariamente ed in ogni caso. Dice invero tale norma che ai fini di utilità generale la legge può (e non deve) riservare o trasferire dette imprese [...] Si deve ammettere quindi che possono esistere servizi pubblici essenziali espliciti da imprese che la legge non riserva o non trasferisce in mano pubblica, di guisa che esse continuano ad essere gestite legittimamente da soggetti privati" (cfr. p. 52).

⁴ Su tutti, E. FERRARI, *I servizi sociali*, cit., p. 80 ss., laddove l'Autore riconosce espressamente che la presenza pubblica nel settore dei servizi sociali non è e non può essere esclusiva, pur essendo d'altra parte necessaria, a fronte di un ordinamento che assicura a tutti i suoi componenti una situazione giuridica soggettiva (il diritto all'assistenza), impone ai soggetti esponenziali della collettività il compito (l'obbligo) di predisporre gli apparati necessari per lo svolgimento delle attività volte al soddisfacimento della suddetta situazione soggettiva e, allo stesso tempo, non vieta ma garantisce ai privati la libertà di intraprendere azioni dirette a rispondere ai medesimi bisogni (spec. pp. 91-92).

⁵ Tale argomento rientra nella più ampia tematica dell'affermazione e dell'evoluzione dello stato sociale. In materia, con numerosi spunti anche per quanto riguarda i rapporti pubblico-privati nell'erogazione delle prestazioni assistenziali, vedasi F. CONTI e G. SILEI, *Breve storia dello stato sociale*, Roma, 2005. Ancora, si veda il recente C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, 2021, in cui l'Autore, nel tratteggiare il problema della povertà nell'ordinamento italiano, dedica il terzo e il quarto capitolo dell'opera all'approfondimento del ruolo delle pubbliche autorità nella risoluzione dello stesso, toccando in più punti il tema dei rapporti tra interventi pubblici e azione privata.

portata di queste prestazioni – tanto in termini oggettivi quanto in termini soggettivi, ossia tanto in termini di contenuti quanto di possibili beneficiari⁶ –, ma che ha riguardato anche e soprattutto gli organismi incaricati della loro organizzazione ed erogazione, nel delimitare quali dovessero essere gli spazi di intervento pubblico e quali aree potessero invece rimanere soggette alla libera iniziativa privata⁷. Questa tensione definitoria, d'altro canto, trova la propria diretta manifestazione nella molteplicità delle espressioni con cui si sono qualificate le prestazioni in esame – carità, beneficenza, assistenza, fino ad arrivare all'attuale sistema "integrato" dei servizi sociali – ciascuna atta, in primo luogo, a indicare un differente bilanciamento nei rapporti tra pubblico e privato all'interno di questo settore⁸.

In maniera estremamente sintetica, si può ricordare come il soccorso agli individui in condizioni di marginalità sia rimasto, lungo tutto il periodo di affermazione dello stato moderno e sino alla fine del XIX secolo, un'area sostanzialmente esorbitante dal campo d'azione e dall'assunzione di responsabilità dei soggetti pubblici, salvo alcuni limitati interventi diretti a fronteggiare non tanto la condizione di difficoltà dei singoli individui, quanto il problema della povertà nel suo complesso, percepito come possibile elemento di rottura degli equilibri sociali e, dunque, da reprimersi con strumenti concepiti quali mezzi di tutela

⁶ Il riferimento è alla frammentazione dell'assistenza sociale che ha per lungo tempo caratterizzato il sistema italiano, articolatosi in plurime forme di supporto a seconda delle esigenze da soddisfare (maternità, infanzia, necessità abitative, ecc.) o dei beneficiari ultimi dei servizi (lavoratori, inabili al lavoro, figli illegittimi, ecc.); vedasi A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, cit., p. 5 ss.

⁷ Vedasi, su tutti, A. ALBANESE, *op. ult. cit.*, p. VI ss.

⁸ Tra i molteplici autori che si sono cimentati nella distinzione delle summenzionate espressioni, si consideri, per esempio, I.A. SORACE (voce), *Assistenza e beneficenza (I agg.)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Milano, 2008, p. 31 ss., che qualifica – in sintesi – con il termine carità le iniziative di esclusiva pietà religiosa, tipiche del Medioevo europeo, volte a dare attuazione al messaggio evangelico di aiuto nei confronti del prossimo; con beneficenza le attività di soccorso ai poveri e agli indigenti che, seppur sempre gestite da enti privati principalmente di natura religiosa, acquisiscono un grado effettivo di organizzazione e regolamentazione giuridica, come per esempio la beneficenza ospedaliera; con assistenza – o beneficenza legale – le attività di sostegno ai bisognosi erogate direttamente (o quanto meno regolate) dallo stato, a fronte del riconoscimento di un interesse pubblico nello svolgimento di queste attività; con servizi sociali una nozione inizialmente comprendente non esclusivamente l'attività di assistenza, ma anche l'organizzazione della polizia locale, l'istruzione artigiana e professionale, i musei, ecc., e che solo dalla fine del XX secolo ha assunto, in sede normativa, una portata più circoscritta e legata agli interventi destinati a rimuovere e superare le situazioni individuali di bisogno e difficoltà. Per differenti interpretazioni, vedasi *ex pluribus*, A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, cit., p. 1 ss.; A. SANDULLI, *Letteratura in materia di assistenza e beneficenza: percorsi e tendenze*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, p. 753 ss.; E. FERRARI, *I servizi sociali*, cit., p. 51 ss.; F. BASSANINI, *Aspetti costituzionali del trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di assistenza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 326; U.M. COLOMBO (voce), *Assistenza (profili amm.)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1958, p. 753 ss.

dell'ordine pubblico⁹. Al di fuori di questo singolo spettro pubblicistico, la condizione di marginalità di alcuni dei componenti della collettività veniva concepita principalmente in chiave religiosa, quale occasione per il compimento di opere di carità, di modo che l'intervento in soccorso a questi soggetti fosse rimesso, se non direttamente ai famigliari, soprattutto a organizzazioni di matrice ecclesiastica, che agivano spontaneamente in favore di chi si trovasse in condizioni di bisogno¹⁰.

La situazione cominciò gradualmente a cambiare verso la fine del XIX secolo quando l'ampliarsi dell'ingerenza pubblica in questo settore fu accompagnata da un corrispondente ritrarsi del ruolo dei soggetti appartenenti alla società civile, senza comunque giungere a una loro completa scomparsa. La nascita dell'interesse degli apparati pubblici per le questioni assistenziali, d'altra parte, più che al diffondersi di dichiarazioni dei diritti e di carte costituzionali¹¹, fu legata alle trasformazioni socio-economiche e politiche verificatesi nei vari ordinamenti nazionali, con l'affermarsi del proletariato industriale e delle relative forme di organizzazione che, accompagnate dall'estensione del suffragio, hanno reso sempre maggiormente incisive le pretese, da parte delle fasce più ampie della popolazione, di un più consistente interventismo dello stato nel settore della

⁹Vedasi V. CERULLI IRELLI e A. GIURICKOVIC DATO, *La lotta alla povertà come politica pubblica*, in *Riv. it. sc. giur.*, 2020, p. 189 ss. (spec. 197 ss.); U.M. COLOMBO (voce), *Assistenza (profili amm.)*, cit., p. 753 ss. Il caso più lampante è quello della c.d. *Poor law* britannica, incentrata sulla riconduzione obbligatoria dei poveri "non meritevoli" (in quanto abili al lavoro e, dunque, percepiti come un pericolo per l'integrità – anche morale – della società) all'interno delle *workhouses*, le cui oltremodo rigide (e quasi carcerarie) condizioni lavorative venivano viste come strumento di prevenzione della povertà, ossia come incentivo per gli individui a trovare qualsiasi tipo di lavoro che non li costringesse a finirvi; in materia, vedasi F. CONTI e G. SILEI, *Breve storia dello stato sociale*, cit., p. 15 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO (voce), *Assistenza (profili cost.)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1958, p. 749 ss.

¹⁰Vedasi E. CODINI, A. FOSSATI e S.A. FREGO LUPPI, *Manuale di diritto dei servizi sociali*, Torino, 2019, p. 4; I.A. SORACE (voce), *Assistenza e beneficenza (I agg.)*, cit., p. 32. Lo stesso primo intervento post-unitario in materia di assistenza sociale (legge 3 agosto 1862, n. 752) ha sostanzialmente riconosciuto il ruolo primario della beneficenza privata, introducendo solo blandi controlli pubblici sui soggetti che erogavano tali interventi; così S. FREGO LUPPI, *Servizi sociali e diritti della persona*, Milano, 2004, p. 19; sulla legge del 1862 vedasi anche A. SANDULLI, *Letteratura in materia di assistenza e beneficenza: percorsi e tendenze*, cit., p. 758, che parla espressamente di "atteggiamento cauto" del legislatore nell'intervenire in questo settore, "nuovo" alle regolamentazioni normative e, in generale, all'intervento pubblico.

¹¹Il diritto dei cittadini all'assistenza trova una sua prima fondamentale espressione – seguita, comunque, da una limitata implementazione – nella Costituzione francese del 1791, in cui era confluita la precedente Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino; vedasi M. MAZZIOTTI DI CELSO (voce), *Assistenza (profili cost.)*, cit., p. 749. D'altro canto, nell'ordinamento italiano, lo Statuto albertino non conteneva alcun effettivo riconoscimento di diritti sociali in favore degli individui; così S. FREGO LUPPI, *Servizi sociali e diritti della persona*, cit., p. 14.

beneficenza¹². Si è supportato, così, anche l'avvio di una riconsiderazione del problema della povertà, non più da concepirsi – in ambito pubblicistico – esclusivamente come un problema di ordine pubblico, ma anche come una questione da risolvere nell'ottica del raggiungimento di una società più giusta¹³. Queste considerazioni, sostanzialmente adeguabili alla maggior parte degli ordinamenti occidentali del periodo, trovarono rappresentazione in Italia nella nota legge 17 luglio 1890, n. 6972 (c.d. legge Crispi). Con essa si dispose la pubblicizzazione delle opere pie¹⁴, organizzazioni fondate su patrimoni privati destinate a scopi caritativi, appunto in risposta ai mutamenti del contesto socio-economico del paese, da un lato quale componente del processo di laicizzazione e circoscrizione dell'influenza della Chiesa cattolica all'interno del nuovo ordinamento nazionale, dall'altro in un'ottica di gestione diretta dell'operato di soggetti (originariamente privati) incaricati della soddisfazione delle crescenti pretese di supporto delle fasce più deboli della popolazione¹⁵.

La situazione non fu oggetto di cambiamenti sostanziali durante la prima metà del XX secolo¹⁶, mentre nuova linfa all'incremento dell'intervento pubblico

¹² Vedasi E. CODINI, A. FOSSATI e S.A. FREGO LUPPI, *Manuale di diritto dei servizi sociali*, cit., p. 5; F. CONTI e G. SILEI, *Breve storia dello stato sociale*, cit., p. 48 ss.

¹³ In questo senso, M. MAZZIOTTI DI CELSO (voce), *Assistenza (profili cost.)*, cit., p. 750.

¹⁴ Come noto, le opere pie sono state trasformate in un allora neoistituito tipo di persona giuridica di diritto pubblico, le Istituzioni Pubbliche di Beneficenza (IPB), in seguito evolutesi in Istituzioni Pubbliche di Beneficenza e Assistenza (IPAB), dove l'aggiunta del termine "assistenza" sta a sottolineare la costante crescita del ruolo pubblico nell'erogazione dei servizi in favore dei bisognosi; sul significato da attribuire a questo cambiamento da IPB a IPAB, avvenuto con Regio Decreto 30 dicembre 1923, n. 2841, vedasi U. DE SIERVO (voce), *Assistenza e beneficenza pubblica*, in *Dig. disc. pubbl.*, Milano, 1987, p. 445 ss. (spec. p. 447), mentre sui diversi significati delle espressioni beneficenza e assistenza, si rimanda a quanto detto nella precedente nota 8. Più in generale in materia di IPAB, invece, vedasi – *ex pluribus* – P. CAVALIERI, *L'assistenza tra disciplina pubblica e libertà dei privati: cento anni di giurisprudenza dalla legge Crispi*, Milano, 1992; A. SANDULLI, *Letteratura in materia di assistenza e beneficenza: percorsi e tendenze*, cit., p. 763 ss.; L. FERRARA, *La natura giuridica delle IPAB tra ricognizione, interpretazione e normazione*, in *Le Regioni*, 1991, p. 1538 ss.; P. BODDA (voce), *Istituzioni locali di assistenza*, in *Enc. dir.*, Milano, 1958, p. 762. Per una ricognizione della dottrina di fine '800 e dei primi decenni del '900, si veda inoltre U. DE SIERVO (voce), *op. ult. cit.* e le opere ivi indicate.

¹⁵ Così C. CARDIA (voce), *Assistenza e beneficenza (dir. amm.)*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988, p. 2. Vedasi anche S. FREGO LUPPI, *Servizi sociali e diritti della persona*, cit., p. 20, in cui l'Autrice sottolinea come questo processo di pubblicizzazione fosse mosso anche dall'interesse, per lo Stato, di acquisire la possibilità di gestire gli ingenti patrimoni a disposizione delle opere pie; sempre sull'ammontare di questo patrimonio, vedasi F. CONTI e G. SILEI, *Breve storia dello stato sociale*, cit., p. 34.

¹⁶ Vale la pena fare presente che, in Italia, la crisi del '29 e l'avvento del regime fascista furono fattori di crescita per l'intervento pubblico in ambito assistenziale (rispettivamente a fronte dell'acuirsi dei problemi sociali e dell'utilizzo delle politiche di "welfare" per il perseguimento di finalità del regime; vedasi S. FREGO LUPPI, *Servizi sociali e diritti della persona*, cit., p. 21), ma questo non significò un venir meno dell'attività assistenziale privata, come testimonia la dilatazione del campo di azione degli enti ecclesiastici conseguita dal Concordato del 1929 il quale, consentendo

scaturì dalla conclusione del secondo conflitto mondiale, a seguito del quale, a una situazione materiale di grande bisogno da parte della popolazione, si aggiunse la nascita del nuovo ordinamento costituzionale, caratterizzato – per la prima volta, in Italia – dalla qualificazione dell’assistenza pubblica sia come un dovere per gli apparati amministrativi, sia come un diritto per i consociati, a fronte della comparsa in Costituzione di una serie di situazioni giuridiche riconducibili al novero dei c.d. diritti sociali¹⁷. Ancora, all’espansione economica dei successivi due decenni corrispose un ulteriore ampliamento del *welfare* pubblico, il cui apice può indicarsi, in Italia, con l’istituzione del sistema sanitario nazionale *ex lege* 23 dicembre 1978, n. 833¹⁸.

Utilizzando quest’ultima data come spartiacque, il periodo successivo fu caratterizzato da fasi cicliche di stagnazione e limitata ripresa economica, in cui l’intervento pubblico nei servizi sociali – così come, in generale, in tutti i servizi pubblici – venne finanziato tramite l’indebitamento dello Stato. Ad ogni modo, le continue contrazioni delle economie nazionale e internazionale, nonché l’insostenibilità dell’ammontare in costante aumento del debito si tradussero, ben presto, nella necessità di razionalizzare i costi (e, quindi, l’azione pubblica in campo sociale), generando un primo, sostanziale ritorno di interesse per il ruolo degli operatori privati in relazione agli interventi assistenziali¹⁹. D’altronde, che il settore privato non avesse mai abbandonato tale ambito, anche nella fase di massima espansione dell’intervento pubblico, è testimoniato dalla lungimirante previsione dei costituenti con cui, al già richiamato art. 38, comma 5, Cost., si era ribadita la libertà dell’assistenza sociale privata. Tuttavia, affinché questa libertà giungesse a un effettivo riconoscimento, si dovette attendere proprio il mutato contesto socioeconomico appena descritto, venutosi a consolidare negli

loro il riconoscimento di personalità giuridica (di diritto privato), ne facilitò la gestione di attività assistenziali; in materia, vedasi C. CARDIA (voce), *Assistenza e beneficenza (dir. amm.)*, cit., p. 3.

¹⁷ Così U. DE SIERVO (voce), *Assistenza e beneficenza pubblica*, cit., pp. 447-448 e S. FREGO LUPPI, *Servizi sociali e diritti della persona*, cit., p. 23 ss. Sulla costituzionalizzazione dei servizi sociali e sul loro essere espressione di ideali radicati nella cultura europea, quali la lotta contro la miseria e la lotta per l’elevazione della condizione umana, vedasi M.S. GIANNINI, *La libertà dall’ignoranza e dal bisogno. I diritti sociali. Diritti dell’uomo e Nazioni Unite, Padova. Testo della conferenza tenuta al Corso sulla Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo (Roma, 30 ottobre –10 dicembre 1962), in occasione del quindicesimo anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell’Uomo, approvata dall’assemblea delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948*, Padova, 1963, p. 85 ss., ora in Id., *Scritti*, Milano, 2004, V, p. 57 ss., nonché le riflessioni su tale contributo di G. DE GIORGI CEZZI, *Libertà dalla paura. Verso nuove forme di libertà per le collettività?*, in *federalismi.it*, 2020, p. 207 ss.

¹⁸ Vedasi S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Bari-Roma, 2021, p. 23 ss., dove si individua nell’istituzione del servizio sanitario nazionale l’apice del c.d. “Stato del benessere”. Nello stesso senso, S. GIUBBONI e A. PIOGGIA, *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2015, p. 297 ss. (spec. p. 303).

¹⁹ Vedasi C. CARDIA (voce), *Assistenza e beneficenza (dir. amm.)*, cit., p. 8.