

Capitolo I

Evoluzione storica della disciplina

di *Ennio Codini*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Dal sorgere dello Stato ai primi decenni dell'esperienza liberale: l'indifferenza del pubblico potere. – 3. Il crescente interventismo statale fino al sorgere del *Welfare State*. – 4. La disciplina degli interventi e dei servizi sociali nel quadro del *Welfare State* della prima metà del Novecento. – 5. I servizi pubblici come elemento centrale del *Welfare State* italiano. – 6. Peculiarità dei servizi sociali nell'ambito del *Welfare State* italiano. – 7. La Costituzione del 1947: l'intervento pubblico come responsabilità collettiva e diritto della persona. – 8. Dal massimo sviluppo alla crisi del *Welfare State*: verso una crescente valorizzazione del privato sociale. – 9. Il nuovo ruolo di regioni ed enti locali. – 10. Un'evoluzione ancora insoddisfacente. – 11. Accrescersi dei problemi e prospettive del sistema. – *Riferimenti bibliografici.*

1. Introduzione

Per la naturale inclinazione dell'uomo alla solidarietà e per altre ragioni ovunque e in ogni tempo vi sono stati interventi volti ad aiutare i poveri, i malati, i disabili, gli anziani non autosufficienti e in generale le persone comunque in difficoltà.

Peraltro tali interventi hanno assunto nei vari contesti caratteri anche marcatamente diversi.

Si può certo ravvisare una qualche uniformità quanto al ruolo della famiglia. Ma anche a questo proposito non vanno trascurate diversità e discontinuità. Si pensi ad esempio a come certi doveri di assistenza sono venuti meno o comunque si sono attenuati col passaggio dalla famiglia patriarcale quella nucleare nell'Europa del XX secolo.

Estrema variabilità si ravvisa poi in particolare quanto al ruolo dei pubblici poteri. Anzitutto quanto alla misura del loro coinvolgimento. Si riscontrano situazioni di quasi totale disinteresse così come situazioni di azione pubblica invece sistematica, capillare, al limite dell'omnicomprensivo, si pensi all'esperienza della socialdemocrazia svedese nel Novecento.

In questo capitolo, si ripercorre la storia delle legislazioni italiane in materia, segnata dal variare del ruolo del pubblico potere, collocandola nel contesto dello sviluppo del *Welfare State* in Italia e in Europa.

In particolare, stante il tema specifico del volume, ci si sofferma sulla storia

della legislazione riguardante quelli che oggi sono definiti interventi e servizi sociali. Non si mira a una ricostruzione analitica bensì a far emergere, nel contesto dei problemi e delle idee che le spiegano, le principali caratteristiche e le linee di tendenza del 'modello' italiano.

2. Dal sorgere dello Stato ai primi decenni dell'esperienza liberale: l'indifferenza del pubblico potere

Al sorgere dello Stato moderno e fino all'Ottocento in Europa i governi non pongono certo tra i propri compiti primari l'aiuto delle persone in difficoltà.

Esercito, polizia, giustizia, fisco, moneta, di questo anzitutto essi si occupano. Talora poi affiorano anche obiettivi di tipo economico, ad esempio lo sviluppo di certe imprese.

L'aiuto alle persone in difficoltà resta ai margini dell'azione pubblica. Esso rimane come in precedenza compito dei familiari, dei vicini di casa e delle organizzazioni caritative; per alcune esigenze chi può si rivolge anche a soggetti che vendono prestazioni sul mercato.

Rispetto a queste attività il pubblico potere rimane pressoché indifferente: non le sostiene, né sviluppa interventi integrativi o sostitutivi, e nemmeno le regola specificamente, salvo che per gli obblighi familiari, assoggettandole semplicemente al diritto comune.

La particolare rilevanza della famiglia e delle organizzazioni caritative determina peraltro addirittura una scarsa rilevanza del giuridico in quanto tale. Nella famiglia, escluse situazioni di elevata conflittualità, l'aiuto viene prestato spontaneamente a prescindere dagli obblighi legali; e d'altra parte, anche l'agire delle organizzazioni caritative è spontaneo oltretutto gratuito, caratteristiche che lo pongono per c.d. ai margini di un diritto comune dove è centrale l'idea di rapporto obbligatorio con prestazioni corrispettive. Resta tra l'altro marginale l'idea, tipica invece del giuridico, di un diritto alle prestazioni; queste ultime tendono viceversa ad essere ricondotte spesso alla dimensione del dono. A tale esito concorre anche la scarsa propensione in generale delle persone in difficoltà a pretendere e ad agire in giudizio, laddove invece è proprio questo a dare giuridica consistenza alle pretese.

L'unica parziale eccezione al disinteresse del pubblico potere riguarda il **problema della povertà**. Specie in alcune situazioni i governi vedono nella povertà un pericolo per l'ordine sociale e questo li spinge ad intervenire per tenere sotto controllo il fenomeno. Emerge peraltro in proposito un singolare mix di misure assistenziali e repressive. Si pensi al 'diritto dei poveri' che si sviluppa nel Regno Unito tra il XVII e il XIX secolo, e cioè agli albori della fase liberale, dove il punire è considerato un modo efficace per spingere all'impegno persone la cui povertà è vista come figlia dell'indolenza. Emblematicamente nel Canto di Natale a chi gli

chiede di donare qualche cosa ai poveri Scrooge risponde: «*Are there no prisons? Are there no workhouses?*».

Al di là di tale eccezione, tornando al dato dell'indifferenza del pubblico potere va osservato che, anche quando allo Stato assoluto succede in buona parte dell'Europa lo Stato liberale, inizialmente lo scenario non muta. Anzi si rafforzano le ragioni del disinteresse dei governi.

Alla fiducia storica nelle capacità della famiglia, del vicinato e delle organizzazioni caritative, si affianca quella nel progresso. È diffusa la convinzione che lo sviluppo tecnico-scientifico nel contesto del mercato porterà a un accrescersi delle risorse e a una loro distribuzione capaci, se non di azzerare, certo di ridimensionare drasticamente le situazioni di difficoltà; anzitutto quelle correlate alla povertà, ma anche diverse altre come quelle legate a patologie.

Si ammette che per qualche tempo continueranno a manifestarsi e non sporadicamente situazioni di povertà, di emarginazione, ecc. Ma si confida in un rapido miglioramento della situazione sicché, al di là di alcune limitate misure reputate necessarie per difendere l'ordine costituito dalla minaccia dei poveri, ben possono apparire bastevoli gli interventi tradizionalmente assicurati dalla famiglia e dalla società. Tra l'altro in questa fase alle organizzazioni caritative religiose se ne affiancano di nuove laiche per lo più legate a lasciti frutto della ricchezza derivante dallo sviluppo capitalistico sicché le possibilità di trovare assistenza appaiono tendenzialmente crescenti.

Sul piano dei principi giuridici troviamo invero affermazioni che indicano considerazione e impegno; si pensi all'inclusione nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, poi inserita nella Costituzione francese del 1791, di un diritto all'assistenza pubblica per i bambini abbandonati, i malati poveri e gli indigenti. Ma nel complesso in Francia come in Italia come altrove permane un sostanziale disinteresse del pubblico potere.

Di importanza non trascurabile il fatto che sul piano scientifico ancora nel XVIII secolo prevalga l'idea che l'intervento pubblico possa essere un ostacolo allo sviluppo; basti pensare ad Adam Smith.

3. Il crescente interventismo statale fino al sorgere del *Welfare State*

Nel corso dell'Ottocento l'atteggiamento dei governi conosce però, a partire dai paesi più avanzati, un progressivo mutamento (ancorché sul piano scientifico continuano a manifestarsi tesi a favore del non intervento, basti pensare a John Stuart Mill).

Dal sostanziale disinteresse si passa a un crescente interesse. In Italia l'evoluzione inizierà a fine secolo ma già prima in Francia come in Germania le politiche pubbliche cominciano ad includere sistematicamente anche l'aiuto alle persone in difficoltà.

Resta e in una qualche misura resterà sempre un'area importante di interventi

di aiuto privati estranei alle politiche pubbliche. Ma si delinea un insieme crescente di interventi, nuovi o anche tipologicamente preesistenti, specificamente regolati e sostenuti se non addirittura direttamente realizzati dal pubblico potere.

Diverse le cause di tale mutamento.

Anzitutto, la fiducia nel progresso perde l'originaria ingenuità a fronte del permanere se non addirittura per certi versi dell'accrescersi di gravi situazioni di difficoltà rispetto alle quali gli interventi assicurati dalla famiglia e dalla società risultano solo in parte adeguati.

E paradossalmente proprio quel progresso che avrebbe dovuto cancellare i problemi finisce per spingere il pubblico potere a intervenire.

Le classi dirigenti impegnate in politiche di potenza si rendono conto del fatto che, nel nuovo contesto tecnico-economico, assai più di prima l'esistenza di un gran numero di persone in difficoltà e senza aiuto adeguato è un fattore di debolezza per l'intera compagine nazionale; si osserva ad esempio che è ben difficile avere un'industria ben sviluppata e un esercito efficiente se molti giovani crescono con il corpo e la mente segnati dalla miseria.

Muta inoltre, col formarsi del proletariato industriale, l'atteggiamento di coloro che si trovano in difficoltà e in particolare dei poveri. Prima era sovente segnato dalla rassegnazione. Nel corso dell'Ottocento invece emerge sempre più nelle masse diseredate, anche attraverso organizzazioni politiche e sindacali, l'idea di un legame forte tra la loro condizione e un determinato ordine sociale che potrebbe essere modificato nonché la **pretesa** a che comunque i governi intervengano nell'assistenza integrando l'agire della famiglia e della società.

Quest'ultimo mutamento, si noti, progressivamente inciderà non solo sulla portata ma anche sull'impostazione delle politiche.

I limitati interventi assistenziali pubblici in favore dei poveri erano tradizionalmente caratterizzati da un approccio se non repressivo comunque paternalistico; usando schemi giuridici si può dire che se anche si ravvisava un dovere delle istituzioni tuttavia si tendeva a escludere che vi fossero a riguardo veri e propri obblighi con corrispondenti pretese. Da questo punto di vista, che operasse un'amministrazione pubblica o un'organizzazione caritativa la situazione non era poi così diversa. Il fatto che cominci ad affermarsi l'idea di una pretesa degli interessati a che i governi intervengano propone invece un modo di ragionare diverso anche se la strada per l'emersione di un vero e proprio diritto alle prestazioni sarà lunga.

Anche il concepire le politiche di assistenza ai diseredati in termini di mantenimento dell'ordine entra in crisi a livello di principio, non solo perché comincia a emergere l'idea che l'assistenza sia un obbligo ma anche perché bisogna tener conto di istanze socio-politiche per una società più giusta: si deve intervenire non per conservare ma per trasformare l'ordine sociale.

Sul piano cronologico considerando l'Italia possiamo vedere un preciso momento di svolta nella **legge Crispi** del 1890. Essa pubblicizza preesistenti organizzazioni fondate su patrimoni privati destinati a scopi caritativi, dando vita alla figura dell'IPAB: Istituzione pubblica di assistenza e beneficenza.

Non vi è una radicale discontinuità quanto all'agire delle organizzazioni coin-

volte che continuano a perseguire i propri scopi istituzionali sostanzialmente secondo le preesistenti modalità (ad esempio: assistere disabili gravi all'interno di grandi istituti).

Mutano però le regole di gestione, passandosi dalla mera soggezione al diritto privato all'applicazione in misura preponderante del diritto amministrativo (ossia di una disciplina specificamente dettata per funzioni di interesse pubblico). Inoltre lo Stato attraverso forme di indirizzo e controllo diviene responsabile dell'attività.

Sorge così, e su larga scala date le ragguardevoli dimensioni in termini assoluti come relativi del 'sistema IPAB', una responsabilità dello Stato nella regolazione e nella gestione di interventi volti a aiutare le persone in difficoltà.

Negli anni a cavallo tra Otto e Novecento l'impegno del pubblico potere continua poi a crescere nel quadro di una più generale evoluzione che porta in Italia come altrove lo Stato liberale a configurarsi come *Welfare State*. Quest'ultima formula invero comincerà ad affermarsi solo nella seconda metà del XX secolo dopo il piano Beveridge del 1942 – rimanendo comunque in competizione con la denominazione *Socialstaat*: **Stato sociale**, proposta da von Stein nel 1850 – ma non pare arbitrario utilizzarla anche con riguardo al cinquantennio precedente.

Emblematico dell'evoluzione quanto avviene nel settore previdenziale a partire da quell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni dei lavoratori che secondo il modello della legislazione di Bismarck viene introdotta anche in Italia nel 1898.

Con l'affermarsi dello Stato sociale, si noti per inciso, non solo gli interventi volti a aiutare le persone in difficoltà, ma anche altri ambiti comunque estranei alle funzioni originariamente assunte dallo Stato divengono oggetto di politiche pubbliche sempre più ambiziose; basti pensare a quanto avviene nel settore scolastico dove prima oltralpe e poi anche in Italia a interventi pubblici non coinvolgenti tutta la popolazione e, o comunque volti a garantire alle masse poco più che l'alfabetizzazione si sostituisce un'ampia e complessa organizzazione pubblica chiamata a portare tutte le nuove generazioni per parecchi anni sui banchi di scuola.

4.

La disciplina degli interventi e dei servizi sociali nel quadro del *Welfare State* della prima metà del Novecento

Nella prima metà del Novecento in Europa l'azione pubblica continua a svilupparsi: risorse sempre più ingenti vengono destinate a scuola, sanità, assistenza, ecc.

Al là del caso particolare della rivoluzione sovietica, la continua crescita deriva tra l'altro dalla fine del voto censitario, ove sussistente, e dalla crisi del 1929.

La fine del voto censitario – avvenuta in Italia nel 1912 – porta a un diretto coinvolgimento di quello che allora veniva definito proletariato nella politica e all'emergere di partiti – si pensi a quelli socialisti e comunisti e anche in Italia al partito popolare – espressione di segmenti della popolazione molto più direttamente interessati a un intervento pubblico di tipo sociale di quanto non lo fosse-

ro quei possidenti, imprenditori e professionisti che prima avevano il monopolio del potere politico.

Quanto alla crisi del '29, essa determina l'acuirsi per diversi anni di alcuni problemi – si pensi alla disoccupazione di massa – e soprattutto porta i gruppi dirigenti a riconsiderare la propria fiducia nel mercato. In Italia come in Francia, nel Regno Unito come negli USA, seppur con conseguenze in parte diverse matura l'idea che i governi debbano intervenire assai più di quanto avessero fatto in passato in termini regolativi e integrativi rispetto al mercato, che si tratti della siderurgia o delle telecomunicazioni, delle cure mediche o della povertà derivante dalla disoccupazione di massa.

In molti paesi e così in Italia si sviluppa un intervento dello Stato per sostenere e sviluppare l'economia anche con la gestione di attività d'impresa. Si parla in proposito di Stato interventista; tale attività peraltro viene distinta, anche da un punto di vista giuridico, da quella propria del *Welfare State*.

Anche per quest'ultimo comunque la crisi del '29 è fattore di crescita. Negli anni Trenta, in Italia come in Francia, in Germania come nel Regno Unito, il *Welfare State* si trova a gestire risorse imponenti e ad essere elemento decisivo nella vita degli individui e delle società.

Quattro sono i principali settori: istruzione; sanità; interventi e servizi sociali; previdenza. Come immediatamente si intuisce, escluso il primo gli altri possono tutti riferirsi a quelle azioni di aiuto alle persone in difficoltà assunte come riferimento sin dall'inizio di questa riflessione.

Non si ha però unicità di disciplina. Sanità e previdenza si sviluppano ciascuna con un proprio diritto e lo stesso vale per gli interventi e i servizi sociali.

Questi ultimi peraltro tenderanno a essere definiti dal legislatore italiano in termini almeno in parte residuali. Anche se si tratta di una normativa posteriore, l'art. 128 del d.lgs. n. 112/1998 rappresenta bene tale orientamento. Vi si legge che la disciplina degli interventi e dei servizi sociali riguarda *«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 ... quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario»*. Una definizione in positivo sarà data invece nell'art. 1 della legge n. 328/2000 di disciplina generale del settore parlando di una disciplina degli interventi e servizi sociali concernente situazioni *«di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza del reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia»*.

Va inoltre osservato che la distinzione degli interventi e dei servizi sociali dagli altri settori del *Welfare State* avrà sempre profili in una certa misura problematici: da un lato, il principale ente previdenziale, ossia l'INPS, assumerà anche compiti con marcati tratti assistenziali (erogando prestazioni non su base contributiva); dall'altro, si svilupperà una non trascurabile area di interventi caratterizzati da commistione, specie tra il sociale e il sanitario.

5. I servizi pubblici come elemento centrale del *Welfare State* italiano

Vanno messi in luce a questo punto i connotati che assume in Italia il *Welfare State* e le peculiarità in tale ambito degli interventi e dei servizi sociali e della relativa legislazione.

Un dato fondamentale è che il *Welfare State*, in Italia come in Francia, in Germania come nel Regno Unito, si sviluppa principalmente attraverso l'istituzione nei diversi settori di servizi pubblici.

Vi sono anche altre modalità, ad esempio l'erogazione di contributi a favore dei poveri o dei disabili, ma l'istituzione di servizi pubblici è quella principale; diversa, si noti, l'esperienza statunitense che invece, pur non ignorando il ricorso a servizi pubblici, è caratterizzata dai sussidi nonché dalla promozione della libera iniziativa privata: si pensi alla disciplina a favore delle fondazioni.

Parlando qui di **servizi pubblici** ci si riferisce a **realtà nelle quali il pubblico potere finanzia e governa un insieme-sistema di operatori pubblici e, o privati**.

Nei servizi pubblici lo **standard delle prestazioni** viene definito tendenzialmente a un livello più alto di quanto previsto dal diritto di famiglia o dal diritto comune o eventualmente dal diritto amministrativo per tutti gli erogatori.

In alcuni ambiti ciò è reso evidente dall'esistenza di due diversi atti di abilitazione. Di regola ad esempio oggi in Italia per aprire una casa di riposo va richiesta un'autorizzazione mentre per l'ingresso nel corrispondente servizio pubblico è richiesto un ulteriore atto, l'accreditamento, attestante alcune ulteriori caratteristiche delle prestazioni (o comunque di elementi dell'organizzazione incidenti su di esse). Un privato operante al di fuori del servizio pubblico può certo offrire standard pari o addirittura superiori a quelli di accreditamento, ma senza esservi tenuto.

In una prima fase l'idea sarà quella di standardizzare al massimo le caratteristiche delle prestazioni offerte dai servizi pubblici. Successivamente invece si svilupperà l'idea che, ferma restando la garanzia di livelli base, sia opportuna, anche in un'ottica di concorrenza, la possibilità di una certa diversificazione.

Un altro connotato peculiare delle prestazioni dei servizi pubblici – strettamente legato al finanziamento pubblico – è la loro **gratuità** o comunque l'assenza di oneri per l'utenza tali da operare una selezione quanto all'accesso (principio di non discriminazione secondo il reddito). Anche quando è imposto all'utente un onere economico, di regola l'ammontare è inferiore a quello che potrebbe essere il prezzo in regime di mercato. Anche un privato al di fuori del servizio pubblico può invero offrire servizi gratuitamente o a prezzi non di mercato, ma per libera scelta, non perché a ciò tenuto.

In alcuni contesti si è addirittura ritenuto che le prestazioni dei servizi pubblici dovessero essere sempre o quasi tendenzialmente gratuite, così ad esempio in Italia negli anni Settanta del Novecento. Di recente però, anche per effetto della crisi finanziaria di cui si dirà più avanti, si è sviluppata l'idea che non di rado un qualche contributo economico possa, debba essere richiesto all'utente se il suo reddito supera una certa soglia o la prestazione non è ritenuta essenziale.

Spesso si propone un ulteriore connotato delle prestazioni dei servizi pubblici, ossia il loro essere offerte senza discriminazioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

Peraltro, nell'esperienza europea non sono mancate discriminazioni senza che perciò si dubitasse dell'esservi un servizio pubblico. Laddove, come oggi in Italia e in molti altri paesi, vige a livello costituzionale il **principio di eguaglianza** è da quest'ultimo che deriva per i servizi pubblici come per tutto l'agire pubblico e in certa misura persino per quello privato un divieto di discriminazione. La non discriminazione non è dunque un connotato essenziale del servizio pubblico di per sé stesso ma è un suo connotato necessario oggi in Italia e ovunque viga il principio di eguaglianza.

6. Peculiarità dei servizi sociali nell'ambito del *Welfare State* italiano

Anche la legislazione in tema di interventi e servizi sociali contempla sin da principio, e in posizione centrale, lo strumento del servizio pubblico. Con peraltro alcune rilevanti peculiarità.

Anzitutto i servizi pubblici sociali così come in generale gli interventi sociali nascono e si sviluppano in Italia come una sorta di parente povero rispetto alla sanità o alla scuola beneficiando di **meno risorse pubbliche** al punto che rimarrà fino a tempi recenti grande il rilievo dei patrimoni privati gestiti dalle IPAB.

Inoltre in Italia i servizi pubblici sociali vengono organizzati in modo particolare.

Il **ruolo dei comuni** risulta più importante che in altri settori. I servizi sociali, in quanto in buona misura comunali, si collocano ad esempio agli antipodi rispetto alla scuola, dove servizio pubblico significa scuola di Stato. Questo fermo restando che anche quando il servizio è comunale il suo finanziamento si fonda comunque tradizionalmente in misura rilevante su fondi statali.

Anche il **ruolo dei privati** risulta più importante che in altri settori. Molti restano fuori dal servizio pubblico ma molti altri vengono invece coinvolti.

A proposito del ruolo dei privati c'è poi un'ulteriore peculiarità dei servizi sociali nell'ambito del *Welfare State* italiano. Mentre in altri settori trovano ampio spazio operatori con fine di lucro, nei servizi sociali il privato tipico non ha fine di lucro rientrando nel c.d. **privato sociale**. E non è solo un dato di fatto: l'ordinamento tende a privilegiare i privati senza fine di lucro – ossia, come anche si dice, le organizzazioni *no profit* – rispetto a quelli con fine di lucro ovvero, come anche si dice, (*for*) *profit*. Inoltre, all'interno del *no profit* assumono di fatto e sul piano giuridico un ruolo di particolare importanza le organizzazioni di volontariato, ossia organizzazioni che non solo non distribuiscono utili ma per statuto nemmeno remunerano gli operatori.

Le peculiarità di cui sopra sono invero agevolmente spiegabili.

Quanto alla relativa pochezza delle risorse pubbliche investite, va anzitutto os-

servato che l'obbiettivo irrinunciabile di dare a tutti i ragazzi un'istruzione e a tutti i cittadini cure mediche secondo i migliori standard impone, una volta scelta la strada del servizio pubblico, di costruire e mantenere in attività servizi 'grandi' e necessariamente costosi laddove invece in materia di interventi e servizi sociali l'ambito dei destinatari delle prestazioni appare comunque più limitato e si può per lo meno immaginare un operare a basso costo specie se, come spesso è accaduto, gli obiettivi non sono molto ambiziosi. Va poi tenuto presente che, come già accennato, alcune tutele di tipo assistenziale verranno affidate, con le relative risorse, al sistema previdenziale.

Quanto al ruolo dei comuni, va osservato che tali enti, specie in alcuni ambiti territoriali, avevano cercato di aiutare le persone in difficoltà, così come avevano se non istituito comunque promosso scuole, già prima che lo Stato intervenisse sistematicamente. E d'altra parte, in materia di interventi e servizi sociali non vi erano certo a favore di un prevalente ruolo dello Stato quelle ragioni di uniformità e controllo esistenti invece in materia scolastica. Perciò già la normativa di unificazione del 1865 affidava ai comuni compiti in materia di assistenza e persino il fascismo, pur statalista, riconobbe l'importanza dei comuni con l'istituzione degli Enti comunali di assistenza (ECA) nel 1937.

Quanto infine al ruolo particolarmente importante dei privati, e soprattutto del *no profit* e *in primis* del volontariato, va osservato che al sorgere dello Stato sociale la loro presenza nell'assistenza appariva, sul piano quantitativo così come qualitativo, assai più adeguata alle esigenze del servizio pubblico di quanto non fosse nella sanità o nella scuola. Per rendersene conto basta confrontare la pochezza della scuole private laiche al nascere del servizio pubblico e la problematicità di un inserimento di quelle cattoliche, pendente la questione romana, in un servizio pubblico chiamato anche alla formazione del cittadino, con quella rete imponente di strutture assistenziali religiose che specie al nord punteggiavano la penisola già alla fine dell'Ottocento erogando prestazioni con modalità per nulla problematiche agli occhi di uno Stato pur tentato dal laicismo.

7.

La Costituzione del 1947: l'intervento pubblico come responsabilità collettiva e diritto della persona

La crescita del *Welfare State* si realizza in Italia nei primi decenni del XX secolo senza radicali discontinuità. La Grande guerra è solo una battuta d'arresto. Anche il fascismo, pur con la sua drammatica diversità, per quanto qui interessa si limita sostanzialmente a sviluppare il sistema.

Con la Costituzione del 1947 invece si assiste all'introduzione di nuovi principi; principi che, si noti, già erano o sarebbero stati successivamente introdotti a livello costituzionale anche in altri ordinamenti.

Se consideriamo l'art. 2 emerge che nella misura in cui determinati interventi sociali sono necessari per garantire i **diritti inviolabili** dell'uomo essi devono esse-

re garantiti dalla Repubblica ossia dall'insieme dei pubblici poteri.

Se poi consideriamo il comma 2 dell'art. 3 emerge che nella misura in cui determinati interventi sono comunque necessari per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana è compito del pubblico potere garantirli anche al di là di quanto richiesto dalla tutela dei diritti inviolabili.

Ecco dunque che quello che fino ad allora era stato un intervento del pubblico potere crescente ma comunque del tutto rimesso a scelte politiche dei governi diventa almeno in una qualche misura adempimento di un **dovere** e di un **obbligo**.

Di fatto, anche per effetto dell'esperienza sino ad allora maturata, tutto ciò finisce per tradursi, per quanto qui interessa, nella necessità di predisporre adeguati servizi pubblici.

Servizi pubblici per i quali, come sopra già osservato, il principio di eguaglianza di cui al comma 1 dell'art. 3 impone un dover essere – e dunque una disciplina – **senza discriminazioni**. Si noti che anche il dover essere le prestazioni pubbliche senza oneri a carico dei beneficiari o comunque con oneri non tali da dare luogo ad una selezione di fatto sulla base della ricchezza appare, nel nuovo contesto, un necessario corollario del principio di eguaglianza.

Ma la Costituzione non dà vita solo a vincoli giuridici circa il se e il come del *Welfare State*. Essa stabilisce anche solennemente come si è detto che ai doveri propri del pubblico potere corrispondono **diritti**.

Inizialmente l'azione pubblica nel settore degli interventi e dei servizi sociali, e più in generale in aiuto delle persone in difficoltà, si era sviluppata mutuando sostanzialmente da quella preesistente caritativa privata l'idea che se pur in una qualche misura essa poteva ritenersi doverosa comunque in capo alle persone in difficoltà non sussistevano diritti. L'emergere di un proletariato non più passivo e la fine del voto censitario avevano portato come sopra rilevato all'affermarsi di una qualche doverosità dell'intervento pubblico a riguardo, ma non alla configurazione di diritti individuali anche per la persistente scarsissima propensione delle persone in difficoltà a pretendere e ad agire in giudizio.

In questo scenario la Costituzione del 1947 si pone come elemento di rottura sul piano dei principi, con la sua insistenza sui diritti nell'art. 2 così come poi nella disciplina dei diversi ambiti del *Welfare State*; si parla a riguardo in particolare di **diritti sociali**. Questo anche se, come del resto per molti aspetti innovativi del dettato costituzionale, ci vorrà tempo per avere una significativa attuazione. Sarà solo negli anni Settanta, ad esempio, che si delinea, anche per effetto dell'agire delle sempre più attive organizzazioni di tutela, un orientamento dei tribunali a riconoscere un diritto alle prestazioni assistenziali. Ciò grazie all'evolversi della legislazione, sempre più attenta alla definizione degli obblighi degli erogatori, e anche in una qualche misura al di là di tale evoluzione, ritenendo i tribunali almeno in alcuni casi esigibili tali prestazioni anche nell'inerzia del legislatore sulla base del solo dettato Costituzionale. Tutto ciò fermo restando che non di rado la carenza degli stanziamenti ostacolerà non poco l'effettività dei diritti.

A proposito della rilevanza della Costituzione va infine segnalato che quest'ultima nel suo riconoscere le autonomie locali sembra in qualche modo sottrarre al legislatore la possibilità di mettere in discussione il ruolo dei comuni nei settori, come quello degli interventi e dei servizi sociali, dove tale ruolo era tradizionalmente significativo. La Costituzione del 1947, inoltre, nel definire la posizione delle regioni dà loro un ruolo relativamente importante nella disciplina legislativa degli interventi e dei servizi sociali seppur sulla base di principi dettati dal legislatore statale.

Nei limiti dei principi e dei vincoli su indicati resta comunque un ampio spazio per le scelte politiche del legislatore. Risulta tra l'altro rimessa a tali scelte la questione dell'attribuire o meno un ruolo maggiore ai comuni e ai privati.

8.

Dal massimo sviluppo alla crisi del *Welfare State*: verso una crescente valorizzazione del privato sociale

Nel secondo dopoguerra, in non casuale concomitanza con una straordinaria crescita della ricchezza, l'azione pubblica nel settore degli interventi e servizi sociali e in generale l'esperienza del *Welfare State* si sviluppano ulteriormente.

Le crescenti risorse derivanti dalla leva fiscale, in Italia come in Francia, in Germania come nel Regno Unito, vengono indirizzate a sostenere una crescita quantitativa e qualitativa degli interventi e dei servizi sociali così come dell'offerta di servizi scolastici e sanitari.

A determinare una tale tendenza concorrono tra l'altro il ruolo centrale di partiti di massa come, in Italia, il partito comunista e la democrazia cristiana, per loro natura sensibili alle esigenze dei ceti popolari e medi, così come la necessità di migliorare ulteriormente la condizione del popolo a sostegno della crescita; per non parlare della rilevanza comunque di costituzioni che, come si è visto, parlano a riguardo di diritti e di obblighi andando tra l'altro a dare ulteriore fondamento a quella tendenza già in una qualche misura manifestatasi e che andrà vieppiù rafforzandosi delle persone in difficoltà a pretendere che il legislatore e l'amministrazione si facciano carico di determinati bisogni. Tra l'altro nel secondo dopoguerra cominciano ad affermarsi, accanto ai partiti di massa espressione dei ceti popolari e medi, organizzazioni di tutela dei diritti di particolari gruppi di persone in difficoltà, come ad esempio i disabili.

Ma proprio quando sul finire degli anni Settanta lo sviluppo dello Stato sociale conosce nuovi traguardi – si pensi in Italia alla legge n. 833/1978 istitutiva del servizio sanitario nazionale – iniziano a manifestarsi fattori che determineranno di lì a poco una grave **crisi**.

Lo sviluppo dell'economia rallenta sino quasi ad arrestarsi. Correlativamente la leva fiscale appare incapace di continuare a fornire risorse crescenti salvo accrescere, ma è chiaro che a riguardo vi sono di fatto limiti invalicabili, la pressione. Lo sviluppo, che continua, degli interventi e dei servizi pubblici viene allora finanziato, specialmente in Italia, attraverso l'indebitamento dello Stato, che ri-

sulta in rapida crescita dalla fine degli anni Settanta. Questa strategia sarebbe ragionevole se al rallentamento seguisse una ripresa vigorosa della crescita. Invece, dalla fine degli anni Settanta in poi abbiamo un alternarsi di fasi di recessione e fasi di sviluppo comunque debole cosicché si arriva sul finire del secolo ad una situazione senza alternative: la spesa pubblica in termini reali non può più crescere. Anzi, il necessario rientro dalla posizione debitoria pubblica, imposto per molti paesi anche dall'adesione all'euro, comporta addirittura dei 'tagli'. Conseguentemente l'azione pubblica in generale deve contrarsi o comunque essere meno costosa. E non viene fatta alcuna eccezione per il settore degli interventi e dei servizi sociali: anche per esso si prevedono tagli di spesa.

I governi nazionali così come quelli regionali e locali però in linea di principio rifiutano – salvo che nel caso particolare dei paesi che usciti dall'esperienza socialista – l'idea di una contrazione dell'intervento pubblico. Emblematico guardando all'Italia il moltiplicarsi di leggi con le quali vengono confermati gli impegni già assunti e ne vengono presi di nuovi, si pensi alla legge 5 febbraio 1992, n. 104 per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate. Allora l'attenzione si concentra sul come **ridurre i costi**.

Due sono essenzialmente le strade seguite in proposito dai legislatori e dalle amministrazioni: una crescente valorizzazione dei privati ed in particolare del privato sociale; una crescente valorizzazione dei governi regionali e locali.

La **valorizzazione dei privati** ed in particolare del privato sociale – che si ha in diversi altri paesi – in Italia in termini generali si ritrova nella riforma costituzionale del 2001 – che introduce il principio di sussidiarietà orizzontale – e per quel che riguarda gli interventi e servizi sociali si sviluppa attraverso leggi come la n. 266/1991 sul volontariato o la n. 381 sempre del 1991 sulle cooperative sociali e poi con la già citata legge n. 328/2000.

Essa emerge anzitutto a livello di gestione dei servizi pubblici. Sempre più le norme e le prassi si orientano nel senso di limitare in essi il ruolo gestionale delle organizzazioni pubbliche dando spazio appunto ai privati.

L'idea è quella di coinvolgere organizzazioni capaci di interpretare i bisogni dell'utenza e operanti a costi più bassi di quelle pubbliche; caso limite quello delle organizzazioni di volontariato tradizionalmente vicine ai bisogni dell'utenza e operanti attraverso prestazioni gratuite dei soci.

Nel settore degli interventi e dei servizi sociali tale valorizzazione risulta particolarmente accentuata; questo perché, come già messo in evidenza, tradizionalmente il ruolo dei privati era non trascurabile, sicché si tratta di proseguire lungo strade già percorse, e perché più che altrove è grande la propensione della società a partecipare all'intervento pubblico e con costi ridotti (si pensi al ruolo che assume in tale settore il volontariato). D'altra parte, si noti, il limite al ricorso al privato sociale e soprattutto al volontariato costituito dalla tecnicità degli interventi appare meno condizionante nei servizi sociali che non ad esempio nella sanità.

Peraltro, la valorizzazione del privato sociale non riguarda solo i servizi pubblici. Nel momento in cui il finanziamento di questi ultimi diviene problematico

non volendosi ridimensionare il *Welfare State* si comincia a guardare con più attenzione alle risorse rimaste per c.d. all'esterno; risorse non certo trascurabili, basti pensare al ruolo delle fondazioni bancarie o al c.d. *Welfare* aziendale. La stessa legge n. 328/2000 apre in tal senso dal momento che, come è stato osservato, essa «non intende istituire un servizio [pubblico] ... ma un assetto ordinato di interventi con una finalizzazione comune: una rete di servizi [pubblici e non] ovvero un sistema integrato» [G. PASTORI]. Uno strumento particolare di valorizzazione che viene utilizzato è quello fiscale, come si può vedere considerando la disciplina sulle ONLUS e quella successiva contenuta nel *Codice del Terzo Settore*; la scommessa è che il minor introito per l'erario possa fungere da moltiplicatore delle risorse impiegate nel sociale.

9. Il nuovo ruolo di regioni ed enti locali

Quanto alla **valorizzazione dei governi regionali e locali**, che caratterizza l'esperienza italiana così come quella spagnola negli ultimi decenni (mentre in Francia o in Germania non si hanno particolari mutamenti degli equilibri tra centro e periferia), in termini generali essa conosce in Italia un momento importante con la legge n. 142/1990 sull'ordinamento delle autonomie locali e culmina con la riforma costituzionale del 2001, mentre per quel che riguarda più specificamente gli interventi e i servizi sociali si ritrova nella già citata legge n. 328/2000.

Con la riforma costituzionale del 2001 molti ambiti del potere legislativo e tra l'altro la legislazione in materia di interventi e servizi sociali vengono a collocarsi nell'area della **potestà legislativa esclusiva** delle regioni. Il legislatore statale non esce di scena, la Costituzione per quanto qui interessa infatti comunque gli riserva anzitutto la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Tuttavia con la riforma si supera l'idea che i legislatori regionali non potessero essere altro che meri attuatori di principi comunque stabiliti dalla legge dello Stato.

D'altra parte, sempre con la citata riforma costituzionale si pone il principio secondo cui di regola le funzioni amministrative e dunque anche le funzioni amministrative in materia di interventi e servizi sociali spettano ai comuni; una linea in cui già si era posta la citata legge n. 328 sviluppando quel ruolo importante degli enti locali storicamente caratteristico della disciplina degli interventi e dei servizi sociali.

Va inoltre osservato che alla crescita dei compiti dei governi locali si accompagna la previsione di una **radicale modifica del meccanismo di finanziamento**.

L'art. 119 Cost. come risultante dalla citata riforma prevede che regioni ed enti locali traggano le risorse per la propria azione da entrate e tributi propri nonché dalla compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio; solo eccezionalmente per i territori con minore capacità fiscale per abitante è previsto un finanziamento integrativo derivante da un fondo perequativo statale. Radicale il cambio di orientamento rispetto ad un sistema che si era sviluppato, in generale ed anche specificamente con riguardo agli interventi e ai servizi sociali,

avendo come asse centrale imponenti ed essenziali flussi finanziari dallo Stato alle regioni e agli enti locali, i c.d. trasferimenti.

Nell'intenzione del legislatore, il cambiamento dovrebbe rendere effettiva l'autonomia, che in generale rischia di essere formale quando vi è dipendenza economica.

Esso inoltre (secondo ipotesi anche altrove e già prima formulate, si pensi all'orientamento thatcheriano per una 'responsabilizzazione' degli enti locali) dovrebbe accrescere il controllo del popolo sull'agire pubblico.

Un potere 'vicino' come quello regionale e ancor più quello comunale è un potere tradizionalmente valutato dal popolo non tanto sulla base di appartenenze ideologiche quanto sulla base di risultati gestionali. Questa caratteristica dovrebbe accentuarsi con un finanziamento proveniente dalla stessa comunità locale a questo punto direttamente interessata a che i 'propri' soldi non vengano sprecati.

L'esito finale dovrebbe essere una migliore gestione delle risorse pubbliche.

10. Un'evoluzione ancora insoddisfacente

L'evoluzione di cui si è detto non ha peraltro portato in generale e in particolare per quel che riguarda la legislazione in materia di interventi e servizi sociali a un assetto che possa definirsi stabile e soddisfacente. Molti i nodi che attendono di essere sciolti.

Tenendo come riferimento centrale l'elemento di crisi sopra messo in evidenza, ossia la necessità di contenere la spesa pubblica, va osservato che quanto sinora fatto da un lato ha dato luogo a esiti ancora in parte ambigui e insoddisfacenti e dall'altro deve fare i conti con un accrescersi dei problemi.

Quanto al primo punto, va osservato anzitutto che alcune scelte attendono ancora di essere attuate.

Ad esempio, manca ancora quel **riordino della disciplina tributaria** necessario per dare attuazione al citato art. 119 Cost. sicché ad oggi gli interventi e i servizi sociali continuano a essere finanziati in misura prevalente con trasferimenti dallo Stato alle regioni, dallo Stato ai comuni, e anche dalle regioni ai comuni. E addirittura sono diffusi orientamenti secondo i quali i comuni dovrebbero continuare a dipendere in misura significativa per i propri interventi e servizi da finanziamenti statali-regionali specie per quel che riguarda i livelli essenziali di prestazione.

Un altro esempio: non è ancora emersa a livello di singole regioni una legislazione che valorizzi pienamente quella **potestà legislativa esclusiva** conferita a tali enti dalla Costituzione in materia di interventi e servizi sociali. È impressionante come le leggi regionali salvo qualche eccezione ricalchino le soluzioni della vecchia legge statale n. 328 sopra citata.

Quanto alla valorizzazione degli enti locali, essa tra l'altro si scontra – nel settore degli interventi e dei servizi sociali come in altri – con il fatto che molti di questi enti non sono adeguati sul piano dimensionale allo svolgimento dei compiti perché **troppo 'piccoli'**. Se si pensa al fatto che, a seconda degli studi e dei

tipi di intervento, la dimensione ottimale oscilla tra i 10-20mila e i 100-200mila abitanti emerge immediatamente che oltre la metà dei comuni italiani sono fuori scala appunto perché troppo piccoli.

Quanto poi alla valorizzazione dei privati e in particolare del privato sociale nel servizio pubblico, essa è avvenuta, nel settore degli interventi e dei servizi sociali così come ad esempio anche nel settore sanitario, senza scelte precise del legislatore quanto al rapporto pubblico-privato a livello gestionale e quanto alla **competizione** tra i gestori.

Circa quest'ultima questione va ricordato che in linea di principio l'inserimento dei privati nel servizio pubblico senza l'instaurarsi di un regime di concorrenza può ridurre e anche in misura notevole i vantaggi dell'inserimento stesso e potrebbe anche renderlo addirittura svantaggioso per non parlare del rischio di prassi clientelari. D'altra parte, l'atteggiamento tradizionale del pubblico potere e anche degli operatori privati nonché certuni limiti intrinseci del mercato rendono difficile l'affermarsi nei servizi sociali della concorrenza tra gestori nel rapporto con l'utenza. Sembra più facile realizzare una concorrenza per l'accesso al servizio pubblico; ma essa non è certo equipollente a quella nei rapporti con l'utenza e comunque il suo instaurarsi sembra trovare un ostacolo nell'eterogeneità dei privati che porta spesso a offerte di collaborazione difficilmente comparabili: come organizzare una gara tra un'organizzazione di volontariato, una cooperativa e una società per azioni?

E allora può accadere che le leggi – in materia di interventi e servizi sociali così come ad esempio in materia sanitaria – parlino di gare se non addirittura di merito 'accreditamento' dei privati accennando alla libertà di scelta degli utenti come ad un valore ma, insieme, prevedano piani che di fatto poi determinano a priori il ruolo dei diversi soggetti sulla base di accordi degli stessi con l'amministrazione.

11. Accrescersi dei problemi e prospettive del sistema

Quanto poi all'accrescersi dei problemi, va accennato anzitutto al fatto che diversi fattori, dall'invecchiamento della popolazione al crescere del numero delle persone sole, dall'aumento almeno per alcuni profili del numero dei disabili alla caduta di molti nell'indigenza, accrescono le situazioni di bisogno.

D'altra parte, anche quando ancora sussiste, la famiglia appare per le sue ridotte dimensioni, per il crescente peso del lavoro extradomestico, per la sua stessa crisi di stabilità sempre meno in condizione di continuare a fornire tutte quelle prestazioni gratuite di aiuto che aveva offerto in passato. Emblematico il drastico calo della capacità della famiglia di assistere senza supporti esterni i propri membri anziani non più autosufficienti che ha generato in questi anni, non potendo intervenire i servizi sociali, un'esplosione del mercato delle c.d. badanti.

Invero, nella sua spinta a coinvolgere la società nella propria azione il pubblico potere sembra addirittura in una qualche misura voler configurare la fa-

miglia come operatore del servizio pubblico, ma questo si scontra con una realtà nella quale le famiglie sembrano avere sempre meno risorse da offrire.

Inoltre, certi livelli di prestazione che anche in passato apparivano accettabili oggi appaiono inadeguati; basti pensare a come sono cambiati gli atteggiamenti degli interessati e della società circa i livelli minimi di prestazione da accordare ai disabili a proposito dei quali in pochi decenni si è passati dal modello del ricovero 'dignitoso' all'idea di un diritto alla vita indipendente il che peraltro implica forti investimenti.

E poi si vorrebbero affidare addirittura nuovi compiti agli interventi e ai servizi sociali. In Francia ad esempio si sta cercando di conservare o addirittura innalzare i livelli di partecipazione delle donne al mercato del lavoro e, insieme, di contrastare il declino demografico con una complessa azione di aiuto pubblico per l'assistenza ai bambini in età prescolare; si tratta di esigenze di grande rilievo e l'azione pare essere efficace, ma i costi non sono certo trascurabili.

Ecco allora delinearsi una situazione di grave crisi che induce taluni a ritenere pressoché inevitabile nel medio-lungo periodo, malgrado le innovazioni di cui si è detto, un declino della capacità dell'intervento pubblico di rispondere a bisogni ed esigenze che pure paiono ineludibili; in un contesto nel quale oltretutto anche il volontariato appare in crisi. La legislazione potrebbe anche rimanere ambiziosa, ma si tratterebbe sempre più di un mero programma destinato a rimanere inattuato per mancanza di risorse.

Non mancano però anche segnali di speranza.

Alcuni dei nodi sopra evidenziati sembrano essere seppur lentamente in via di scioglimento. Considerando l'Italia si pensi ad esempio al costante sviluppo di forme di collaborazione tra enti locali atte a ridurre le inefficienze collegate alle carenze dimensionali, per le quali la legislazione offre una sempre più ampia e sofisticata gamma di strumenti dalla convenzione all'unione di comuni.

E quanto al crescente bisogno di prestazioni, non va trascurato che ad esso in parte rispondono strategie volte a rendere sempre più l'aiuto alla persona in difficoltà insieme meno costoso e più efficace.

Si pensi a quelle – che sempre più nettamente si delineano nella legislazione recente – volte a contenere il ricorso della persona alle prestazioni pur accrescendo la qualità della vita: esemplare la preferenza per l'assistenza domiciliare in luogo dell'istituzionalizzazione per anziani non autosufficienti e disabili gravi.

Oppure si pensi alle strategie volte a rendere sempre più l'aiuto alla persona in difficoltà un aiuto per uscire in tutto o in parte da tale situazione, il che oltre ad essere un bene in sé dovrebbe alleggerire la pressione sul sistema assistenziale. Invero, accanto a soluzioni in linea di principio comunemente condivise – si pensi al collocamento mirato per i disabili – ve ne sono altre al centro di polemiche, basti pensare al dibattito negli USA come in Europa circa una possibile connotazione dei sussidi per i poveri in termini di sussidi temporanei e subordinati a un attivarsi del soggetto per uscire dalla condizione di povertà.

C'è, in generale, un ripensamento delle strategie. Si punta tra l'altro a riequili-

brare il rapporto tra servizi e sussidi sviluppando questi ultimi, come mostrano l'avvio nel 2017 dell'esperienza del reddito di inclusione e poi il varo nel 2019 del reddito di cittadinanza. Si manifesta inoltre sempre più una logica di 'rete' volta a coordinare i servizi pubblici con l'agire di persone e organizzazioni che pur ponendosi all'esterno operano con finalità simili.

Si parla anche in termini nuovi di prevenzione. Ad esempio in Germania dal 1995 è prevista dal codice civile un'assicurazione obbligatoria contro il rischio di non autosufficienza.

Certo, le tensioni sono drammatiche. Basti pensare a come si sta sviluppando in Europa lo scontro tra immigrati e autoctoni per beneficiare delle scarse risorse dello Stato sociale. E riemergono persino vecchie logiche che parevano sepolte. È poi così diverso ad esempio lo spirito che si esprime in certi sgomberi di accampamenti di poveri o nel sanzionare l'accattonaggio dalla logica del *Poor Law* inglese dove era bene che i poveri fossero puniti?

Tuttavia i principi costituzionali insieme a certi valori ancora radicati sembrano poter essere un baluardo e possibile via di gestione delle tensioni e resta il dato positivo costituito dal fatto che nel complesso sembra manifestarsi nella cultura e conseguentemente anche a livello scientifico, legislativo e amministrativo una capacità di rispondere alle sfide non in termini di arretramento.

Riferimenti bibliografici

- BALBONI E.-BARONI B.-MATTIONI A.-PASTORI G. (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328/1900 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, II ed., Giuffrè, Milano, 2007.
- BODDA P., voce *Assistenza*, III, *Istituzioni di assistenza*, a) *Istituzioni locali di assistenza*, in *Enc. dir.*, vol. III, 1958, pp. 762-783.
- CARDIA C., voce *Assistenza e beneficenza*, I, *Diritto amministrativo*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. III.
- CESAREO V. (a cura di), *Welfare Responsabile*, V&P, Milano, 2017.
- COLOMBO U.M., voce *Assistenza*, II, *Profili amministrativi*, in *Enc. dir.*, vol. III, 1958, pp. 753-762.
- CONTI F.-SILEI G., *Breve storia dello stato sociale*, Carocci, Roma, 2005.
- DE SIERVO U., voce *Assistenza e beneficenza pubblica*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. I, 1987, pp. 445-455.
- FERRARI E., *I servizi sociali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, *Diritto amministrativo speciale*, tomo I, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 891-924.
- FREGO LUPPI S.A., *Servizi sociali e diritti della persona*, Giuffrè, Milano, 2004.
- GUALDANI A., *Diritto dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2018.
- MADAMA I., *Le politiche di assistenza sociale*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- MAZZIOTTI M., voce *Assistenza*, I, *Profili costituzionali*, in *Enc. dir.*, vol. III, 1958, pp. 749-753.
- MORZENTI PELLEGRINI R.-MALASCHI V. (a cura di), *Manuale di legislazione dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2012.
- PASTORI G., *Pubblico e privato nei servizi sociali*, in E. BALBONI-B. BARONI-A. MATTIONI-G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, cit., pp. 75-83.

- PIOGGIA A., *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2018.
- RAPINI A., *Lo stato sociale*, Archetipo, Bologna, 2010.
- RIMOLI F., voce *Stato sociale (dir. cost.)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXX, 1993.
- RITTER GERHARD A., *Storia dello stato sociale*, Laterza, Roma-Napoli, 2007.