

## INTRODUZIONE ALL'ASSISTENZA SOCIALE E CENNI STORICI

Vi è da tempo immemore l'interesse rivolto all'individuo bisognoso ed insicuro, che ricerchi protezione nello stato sociale via via affermatosi.<sup>1</sup> Il concetto di "Assistenza sociale" può essere inteso come una conquista moderna, che risponde all'aiuto richiesto da chi versi in stato indigente, di fatto coincidente con un'innata sensibilità rivolta al bisogno dei propri simili<sup>2</sup>. Da alcuni considerata come una "*costola del sistema previdenziale*"<sup>3</sup>, i cui caratteri fondanti sono riconosciuti essere l'universalità e la gratuità, da cui però si differenzia per la proposta di tutele estese anche a soggetti non lavoratori, bensì cittadini in genere<sup>4</sup>. L'assistenza sociale può dunque essere interpretata come la risposta alla questione sociale<sup>5</sup>, ovvero il riconoscimento di tutele minime, che – almeno inizialmente – risponde a necessità di ordine pubblico<sup>6</sup>, ma che successivamente comporta "*l'imporre definitivamente dei diritti sociali, con finalità di redistribuzione tendente al principio di parità*

---

<sup>1</sup> Ernest Renan disse: "La nazione è una grande solidarietà", Cinelli, Giubboni, Cittadinanza, lavoro e diritti sociali, Giappichelli, Torino, 2014, p. 12.

<sup>2</sup> Jorio, Diritto dell'assistenza sociale, Giuffrè, Milano, 2006, p. 19.

<sup>3</sup> Mesiti, La garanzia costituzionale dei diritti assistenziali e previdenziali insopprimibili, in Riv. dir. sic. soc., 2021, n. 2, p. 326; vedasi anche Sciarra, Prove di solidarietà in alcune sentenze della Corte costituzionale, in Riv. dir. sic. soc., 2019, n.2.

<sup>4</sup> Cfr. Corte Cost. 28 aprile 1976, n. 92 e 20 maggio 1972, n. 127 dirette a marcare la distinzione tra assistenza e previdenza; Corte Cost. 20 maggio 1976, n. 126 e 30 luglio 1971, n. 174 con l'intento di tracciare l'ulteriore confine tra assistenza e beneficenza.

<sup>5</sup> Si tratta del fenomeno che vede la legislazione sociale come conseguenza dell'intensificarsi dell'industrializzazione e delle estese forme di povertà e sfruttamento, ad esempio le prime forme di assicurazione obbligatoria contro le malattie ed infortuni sul lavoro degli operai, nella Germania all'epoca del cancelliere Von Bismarck, che creò il Wohlfahrtsstaat col fine di tenere a freno le agitazioni che mettevano in pericolo lo Stato mediante leggi preventive. Gli stati nazionali iniziarono quindi un cammino nella realizzazione di moderni sistemi di contrasto ai principali rischi sociali, grazie a forme di mutualizzazione e redistribuzione; Cinelli, Giubboni, Cittadinanza, lavoro e diritti sociali, Giappichelli, Torino, 2014, p.13; Possieri, La storia dello Stato sociale in Italia, Riv. dir. sic. soc., 2021, p. 797.

<sup>6</sup> L'evento storico che ha visto il sorgere dello stato sociale come garante di prestazioni e ricerca di benessere per l'individuo, successore del precedente stato liberale portatore di semplici libertà e facoltà. Nasce infatti con lo scopo di proteggere le condizioni di vita di individui e famiglie dalle incertezze della quotidianità, gli Stati si fanno carico dei poveri e del "loro diritto di vivere" sancendo, in questo modo "la pretesa legale di sussistenza" Taschini, I diritti sociali al tempo della condizionalità, Giappichelli, Torino, 2019, p. 1. Si ricordi che già nella prima costituzione francese, firmata nel 1791 da re Luigi XVI dopo la fuga fallita, conteneva la creazione di un sacro diritto ai soccorsi pubblici per allevare bambini, soccorrere infermi e fornire lavoro ai poveri validi che non l'avessero. Concetto che sarà poi ripreso nel 1973 con la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, che all'articolo 21 prevede misure di natura assistenziale per chi non fosse in grado di lavorare: "I soccorsi pubblici sono un sacro dovere. La società deve la sussistenza ai cittadini disgraziati, sia procurando loro del lavoro, sia assicurando i mezzi di esistenza a color che sono fuori dall'età di lavorare", Pezzini, La decisione sui diritti sociali, Giuffrè, Milano, 2001, p. 2; Bronzini, Il contrasto del rischio di esclusione sociale del diritto europeo, in Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale, Greco, Giappichelli, Torino, 2021, p. 26.

*sostanziale*<sup>7</sup>. I diritti sociali potrebbero essere definiti come “l’insieme delle regole giuridiche, e particolarmente delle leggi dello Stato, che proteggono gli elementi deboli e non possidenti della società e regolano l’intervento dello Stato nella sfera economica”<sup>8</sup>, che non siano una semplice appendice della politica economica, ma che debbano essere considerati come complementari all’idea di governo democratico<sup>9</sup>. Secondo parte della dottrina, i diritti sociali hanno sia lo scopo di riequilibrare le disparità sociali, presenti già alla nascita o che emergano successivamente, sia di far partecipare ogni individuo ai benefici della vita associata<sup>10</sup>. I diritti sociali non potranno mai essere intesi meramente come proclamazioni astratte, bensì sono il frutto di interazioni tra soggetti ed istituzioni; sono quindi il frutto di conflitti e mediazioni<sup>11</sup>.

Godere degli anzidetti diritti significa poter usufruire dei vantaggi offerti dallo Stato senza che le disuguaglianze rappresentino una limitazione. Dunque si sostanziano nel godimento di beni riconosciuti come essenziali per la vita degli individui e soddisfattivi delle legittime esigenze e “*costituiscono la parte spettante a ciascuno delle risorse individuali in società*”<sup>12</sup>.

Esiste<sup>13</sup> infatti il diritto di ogni individuo sprovvisto di capacità lavorativa, che non disponga di altri mezzi materiali per un’esistenza dignitosa, di ottenere tali mezzi dallo Stato. Tali mezzi vengono assicurati grazie al contributo solidaristico di tutti

---

<sup>7</sup> Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 28.

<sup>8</sup> Tali diritti sono destinati a risanare, eliminare, correggere quelle situazioni di disagio in cui gli individui possono incorrere nel corso della loro vita, Jorio, *Diritto dell’assistenza sociale*, Giuffrè editore, Milano, 2006, p.54; Bifulco, *Cittadinanza sociale, Eguaglianza e forme di stato*, in Chieffi, *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Cedam, Padova, 1999. Vedasi anche Gurvitch, *La dichiarazione dei diritti sociali*, Milano, 1949, da cui è tratta la citazione p. 93.

<sup>9</sup> Cinelli, Giubboni, *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 31, 32.

<sup>10</sup> Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 1; sul punto si veda anche Mazziotti, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII, Giuffrè, Milano, 1964.

<sup>11</sup> Longo, *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2017, p. 212.

<sup>12</sup> Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 2; vedasi anche Mazziotti, *Diritti sociali*, s.n.t., s.d., p. 804; Luciani, *Sui diritti sociali*, s.n.t., s.d., evidenza che la ricerca dei diritti sociali è possibile solo se si parte dall’universo assiologico definito dal principio di eguaglianza, il quale garantisce che il valore della giustizia sociale venga tradotto nel riconoscimento di una pluralità di situazioni soggettive attive e non semplicemente nell’affermazione di oggettive esigenze ordinarie, eventualmente assistite dall’imposizione di specifici doveri inderogabili in capo a terzi; Baldassarre, *Diritti sociali*, s.n.t., s.d., evidenza che i diritti sociali trovano la loro giustificazione teorica nel diverso concetto di liberazione da determinate forme di privazione e quindi hanno come scopo la realizzazione dell’eguaglianza o, più precisamente, una sintesi tra libertà ed uguaglianza, che trova la sua radice nella tutela della dignità umana.

<sup>13</sup> Si approfondirà l’articolo 38 Cost. in seguito

i membri, ovverosia il dovere generalizzato di assicurare i mezzi necessari per vivere a chi ne sia sprovvisto.

È inoltre riconosciuto il diritto a misure che colmino l'assenza di autonomi strumenti di sopravvivenza, anche per quei soggetti *“affetti da minorazione fisica, psichica, o sensoriale, nonché più in generale coloro che si trovino in una situazione di inferiorità sociale che può ostacolare l'effettivo esercizio dei diritti di libertà e partecipazione ed il pieno sviluppo della persona umana. [...] Il legislatore ordinario e la pubblica amministrazione debbono organizzare la trasformazione di parte delle risorse esistenti in beni e servizi che siano specificamente rivolti a neutralizzare quelle differenze che concorrono a definire la posizione sociale di ciascun individuo, [...] ovvero si traducono in un ingiustificato ostacolo all'esercizio di un diritto garantito”*<sup>14</sup>.

È noto come questi concetti abbiano avuto un'evoluzione storica non indifferente, fino a giungere ai giorni nostri. In epoca premoderna non si riscontra, in capo al singolo, l'effettivo riconoscimento di garanzie e prestazioni assistenziali; ciò che veniva loro garantito era frutto dell'ormai ben radicata cultura della liberalità e ospitalità di matrice cristiana.

L'individuazione del bisognoso avveniva secondo criteri soggettivi, poiché chiunque poteva considerare qualcun altro in circostanze di bisogno, giacché non vi erano univoci canoni tesi a definire quando fosse presente lo stato di necessità. La più ovvia conseguenza era la disomogeneità delle scelte dei destinatari degli aiuti e l'assoluta disparità di trattamenti, lasciati all'arbitrio del soggetto elargitore<sup>15</sup>.

In epoca cinquecentesca, infatti, si preferì affidare ad enti collettivi, quali parrocchie o municipi, l'attività caritatevole di affrontare le emergenze e le problematiche dei meno abbienti<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Giorgis, La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale, Jovene, Napoli, 1999, p.37, 38, 43.

<sup>15</sup> Possieri, La storia dello Stato sociale in Italia, Riv. dir. sic. soc., 2021, p. 798, ci indica come si potesse incontrare il rischio di tralasciare soggetti in evidenti difficoltà oppure la corresponsione di assistenze non basate su reali bisogni.

<sup>16</sup> A tal proposito si ricordi l'”Act for the relief of the poor” 1601, che rappresenta la prima legge di assistenza sociale in terra europea. Grazie alla suddetta venne affidato alle comunità religiose la gestione delle situazioni meritevoli di aiuto, garantendone la messa in opera mediante il foraggiamento da parte dei cittadini più benestanti. Cosicché si superò la concezione dell'aiuto come

In epoca moderna comparvero poi le prime forme organizzate di assistenza sociale, differenziate dall'univocità dell'erogazione clericale, sorte grazie al nascere della visione illuminista. Parallelamente a quanto scritto, nacquero pensieri e considerazioni della povertà come una disgrazia, un male da estirpare poiché pericoloso per la buona tenuta societaria. L'Europa intera venne permeata da una visione di classe, cosciente delle differenze, ma intollerante verso le stesse. “*Nei territori veneziani venne per esempio proibita l'attività dell'elemosinare e della richiesta di qualunque bene*”<sup>17</sup>.

In special modo in Italia, complice la tardività dell'affermarsi della questione sociale, l'assistenzialismo venne poco condiviso. Nel XIX secolo il soccorso rivolto agli indigenti aveva mantenuto quei caratteri di beneficenza e carità già citati, tipici di tempi pregressi. La carità legale rappresentò l'approccio prevalente, soprattutto in campo sanitario, ove si attestava la presenza delle società di Mutuo Soccorso e delle Opere Pie<sup>18</sup>. L'insieme delle misure di assistenza rimaneva infatti un'esclusiva degli enti religiosi, misure che quindi conservano gli scopi salvifici e paternalistici, con attenzione soprattutto ad orfanotrofi e case di cura. L'intero complesso di attività assunse dimensioni tali da richiedere un'ingente porzione del patrimonio vaticano, mobiliare e non. Un'idea di cambiamento venne proposta grazie all'importante riforma di stampo liberale realizzata con la legge del 3 agosto 1862, n. 753, che presentava il fine di distribuire le competenze di tale sistema alle istituzioni provinciali, le “deputazioni”, relegando lo Stato ad un ruolo residuale. Detta riforma è definita “importante”<sup>19</sup> poiché successe alle “Leggi Siccardi” del 1850, volte a limitare la capacità degli enti religiosi di acquisire beni, sia mediante acquisto che donazione *mortis causa*; e alla legge del 23 marzo 1855 che soppresse gli organi ecclesiastici non esercenti alcuna attività di divulgazione religiosa. Nonostante tali interventi normativi, si verificarono notevoli distorsioni, attestate

---

un'opera di discrezionale beneficenza, bensì divenne il materializzarsi di un tributo solidale atto al riequilibrio delle risorse, od in generale ad una sopravvivenza garantita in modo più esteso.

<sup>17</sup> Ritter, Storia dello Stato sociale, Roma, Bari, 1996, p. 3.

<sup>18</sup> Rappresentavano una realtà fondamentale nello scenario assistenziale del Paese: nel 1900 erano una galassia di circa 27 mila istituzioni; Possieri, La storia dello Stato sociale in Italia, Riv. dir. sic. soc., 2021, p. 800; Giorgi, Pavan, Storia dello Stato sociale in Italia, Bologna, 2021, p. 27, 28.

<sup>19</sup> Bienintesi, Corner, Falco, Labanca, Paggi, Polsi, Procacci, Tomassini, Assistenzialismo e politiche di controllo sociale in Italia liberale e fascista, in [http://morgana.unimore.it/materiali\\_discussione/0373.pdf](http://morgana.unimore.it/materiali_discussione/0373.pdf).

da relazioni governative realizzate nel 1874, 1876 e 1880 da Minghetti, Nicotera e Depretis, che davano continuità all'impianto precedente.<sup>20</sup>

Tuttavia, il vero momento di svolta, teso ad uniformare e generalizzare l'intero impianto di assistenza, arrivò con l'emanazione della legge n. 6972 del 17 luglio 1890, anche chiamata "Legge Crispi", che conteneva la previsione di controlli su bilanci e attività di assistenza rese da enti religiosi, con conseguente esproprio di beni clericali. Venne attribuita, infatti, agli enti di soccorso al bisognoso la natura pubblica, prevedendo l'obbligatoria "*equivalenza tra il fine perseguito e la connotazione giuridica*", la cui conseguenza fu l'istituzione delle IPAB (Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza), con la volontà di rimpiazzare le allora esistenti organizzazioni operanti in tale ambito<sup>21</sup>. All'articolo 1 si conferì alle IPAB il compito di "*prestare assistenza ai poveri, tanto in stato di sanità quanto di malattia [...] procurare l'educazione, l'istruzione, l'avviamento a qualche professione, arte e mestiere, od in qualsiasi altro modo il miglioramento morale ed economico*".

Nel 1904 la c.d. "Legge Giolitti" riaffermò la centralità dello Stato nel settore assistenziale a scapito delle organizzazioni religiose, riconoscendo il dovere di una società civile di prestare soccorso al povero bisognoso. Essa, infatti, istituì la commissione provinciale e il consiglio superiore per coordinare le attività assistenziali e per lo studio delle necessità presenti sul territorio nazionale. Dal maggio 1915 all'ottobre 1919 vennero introdotte ben 337 norme a carattere sociale, le cui nuove provvidenze vennero presentate come diritti soggettivi e non più considerate un'"elemosina umiliante"<sup>22</sup>. Ciononostante l'esito di quanto riportato non migliorò le condizioni di diffusa miseria, analfabetismo e mancanza di senso

---

<sup>20</sup> Jorio, Diritto dell'assistenza sociale, Giuffrè, Milano, 2006, p. 19-21.

<sup>21</sup> "La ratio di tale disposizione consistette nel fatto che, essendo l'assistenza destinata a perseguire una finalità pubblica, essa non poteva essere lasciata alla mercè dei privati"; Jorio, Diritto dell'assistenza sociale, Giuffrè, Milano, 2006, p. 23.

<sup>22</sup> L'azione riformatrice iniziò, soprattutto a partire dal 1916, in special modo per merito degli esecutivi guidati da Paolo Boselli, Vittorio Emanuele Orlando e Francesco Saverio Nitti. Nell'ottobre 1919, inoltre, viene pubblicato un volume di circa 800 pagine dal titolo "L'assistenza di guerra in Italia" che riassumeva l'attività svolta dal Ministero per l'assistenza militare e le pensioni di guerra, in cui si trova scritto: "Lo stato giuridico che nell'anteguerra [...] era considerato come il tipo più elevato, veniva di balzo ad essere raggiunto e superato da una concezione altissima: lo Stato giuridico sociale", ed inoltre la guerra "rappresentò lo snodo in cui nacque lo Stato sociale italiano" e il primo reale momento in cui si promosse un tentativo di "generalizzare interventi riformistico-assistenziali", Giorgi, Pavan, Storia dello stato sociale in Italia, Bologna, 2021, p. 36, 39, 40; Possieri, La storia dello Stato sociale in Italia, Riv. dir, sic. soc., 2021, p. 802.

civico<sup>23</sup>. I succitati interventi normativi furono contraddistinti proprio per l'ideologia prevalente in tale epoca: mantenere l'ordine pubblico, tutelando la società liberale dalla povertà, senza però garantire alcun diritto volto ad emancipare il singolo, ma rendendolo sempre più non autosufficiente e dipendente<sup>24</sup>.

In epoca corporativa alcuni enti della pubblica amministrazione furono deputati all'erogazione di misure assistenziali, come ad esempio il Ministero di Grazia e Giustizia (che si occupava delle famiglie dei carcerati e dei minori disadattati), il Ministero degli Interni (al tempo competente anche per l'ambito sanitario) ed il Ministero del Lavoro, i quali si occupavano delle condizioni degli orfani dei caduti sul lavoro, dei ciechi e sordomuti.

Tuttavia vi furono anche enti pubblici, nazionali e locali, competenti per tale materia, poiché a loro attribuita dal Testo Unico della legge comunale e provinciale vigente all'epoca.

In aggiunta, non si dimentichi l'impegno degli enti ecclesiastici in virtù della disciplina prevista nel Concordato del 1929. Infatti, il regime fascista si rese disponibile ad "*accondiscendere alle istanze di intervento del potere religioso*", accettando quelle ingerenze che tempo addietro si erano volute superare<sup>25</sup>.

Si noti come l'assistenzialismo divenne uno strumento di controllo sociale, poiché i vari servizi erogati furono in realtà pensati come funzionali al mantenimento del regime totalitario ed autoritario. Si considerino ad esempio interventi come la Carta del lavoro, la normativa sulla maternità e sull'infanzia, il T.U.LL.SS. r.d. 1265 del 27 luglio 1934, volti esclusivamente ad ottenere consenso e conservare quello già acquisito<sup>26</sup>. Il sistema di assistenza sociale di stampo fascista si caratterizzò infatti da un forte accentramento affidando dunque ad organi centrali le decisioni più delicate, e da un'eccessiva burocratizzazione degli strumenti di sostegno alla

---

<sup>23</sup> Bienintesi, Corner, Falco, Labanca, Paggi, Polsi, Procacci, Tomassini, Assistenzialismo e politiche di controllo sociale in Italia liberale e fascista, in [http://morgana.unimore.it/materiali\\_discussione/0373.pdf](http://morgana.unimore.it/materiali_discussione/0373.pdf).

<sup>24</sup> Jorio, Diritto dell'assistenza sociale, Giuffrè, Milano, 2006, p. 22, 23.

<sup>25</sup> "Allorquando il regime fascista raggiunse l'apice del suo potere, gli interventi assistenziali divennero una prerogativa, quasi esclusiva, del potere pubblico a discapito della logica autonomista che precedentemente ne aveva consentito l'esercizio alla Chiesa" Jorio, Diritto dell'assistenza sociale, Giuffrè, Milano, 2006, p. 25.

<sup>26</sup> Bienintesi, Corner, Falco, Labanca, Paggi, Polsi, Procacci, Tomassini, Assistenzialismo e politiche di controllo sociale in Italia liberale e fascista, in [http://morgana.unimore.it/materiali\\_discussione/0373.pdf](http://morgana.unimore.it/materiali_discussione/0373.pdf).

povertà, il che portò ad un notevole utilizzo di risorse per risolvere le problematiche di organizzazione invece che per sanare i problemi dei destinatari delle misure. Oltretutto si elaborò una classificazione degli utenti sulla base dei rispettivi bisogni, tuttavia senza considerare molte necessità di natura psico-fisica e relazionali, producendo un sistema fortemente settoriale<sup>27</sup>. Nacquero anche molte istituzioni nazionali e locali di assistenza specifica<sup>28</sup> e rimasero operative le IPAB assieme agli ECA (Enti Comunali di Assistenza) istituiti con legge 3 giugno 1937, n. 847, che servivano a completare l'opera di assistenza compiuta dagli altri organismi, soprattutto centrali, già nominati.

Si ricordi inoltre come il ventennio sia stato caratterizzato dal fenomeno del "custodialismo", mediante il quale gli assistenti sociali operarono rigidi controlli a tutela dell'ordine pubblico, fino a giungere ad azioni coercitive nei confronti dei meno piacenti<sup>29</sup>. L'implementazione esponenziale degli organismi e delle misure in ambito assistenziale fece notevolmente innalzare la spesa pubblica<sup>30</sup>.

L'idea solidale europea nacque nella fase storica in cui si ebbe l'inizio della costruzione dei moderni *Welfare State* post-bellici<sup>31</sup>. Questa solidarietà viene intesa come la redistribuzione delle risorse all'interno di un preciso gruppo, legandosi quindi a dei criteri politico-normativi tesi ad individuare quale sia quel preciso gruppo<sup>32</sup>. Oltre alla Costituzione francese (art. 1 e 20) e tedesca, possiamo ricordare l'art. 20 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, frutto dell'assemblea

---

<sup>27</sup> Tattara, *La battaglia del grano in L'economia italiana 1861-1940*, di Gianni Toniolo, Bari, Laterza, 1978, p. 359.

<sup>28</sup> Si ricordi l'ONOG (Opera Nazionale degli Orfani di Guerra), l'ENAOLI (Ente Nazionale per l'Assistenza degli Orfani Lavoratori Italiani) e l'OMNI (Opera Nazionale di Maternità e Infanzia) che esplicitò uno degli aspetti più cari agli ideali del regime corporativo, ovvero quello dell'affidare alle donne il compito di assistenza verso i bisognosi, che infatti fu in realtà uno strumento politico per controllare ed aumentare i dati demografici.

<sup>29</sup> Tattara, *La battaglia del grano in L'economia italiana 1861-1940*, di Gianni Toniolo, Bari, Laterza, 1978, p. 371.

<sup>30</sup> Jorio, *Diritto dell'assistenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 23, 24, 25. Non va dimenticato che allo stesso tempo era prestato aiuto dal PNF, che si traduceva in sussidi alimentari (i cosiddetti ranci del popolo) ma anche nella consegna di indumenti, legname, carbone, medicinali e in elargizioni in denaro; Possieri, *La storia dello Stato sociale in Italia*, Riv. dir. sic. soc., 2021, p. 805; Giorgi, Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia*, Bologna, 2021, p. 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50.

<sup>31</sup> Sandulli, *Nuovi modelli di protezione sociale fra istanze recenti e pretese risalenti*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2019, n. 3, p. 621.

<sup>32</sup> Cinelli, Giubboni, *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 15; "La preoccupazione degli stati diventa la redistribuzione delle ricchezze tra i cittadini, il mercato e la macroeconomia perdono di rilievo, assestandosi su una posizione accessoria all'attuazione delle politiche sociali e al raggiungimento dell'obbiettivo anzidetto", Taschini, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 8.

generale delle nazioni unite, datata 10 dicembre 1948, che recita: *“Ogni individuo, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale, nonché alla realizzazione, [...] dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità ed al libero sviluppo della sua personalità”*. Si rammenti come la nozione di “sicurezza sociale” includa soprattutto la sicurezza economica del singolo e la prevenzione dei rischi sociali, prevedendo cioè un vario numero di attività di politiche sociali. Nasce infatti nel secondo dopoguerra, prevedendo un allargamento delle tutele, ovverosia un loro riconoscimento universalizzato, il cui intento è quello di garantire all’individuo “sicurezza” appunto<sup>33</sup>. Sembra palese l’assunto secondo cui liberare dal bisogno sia l’obiettivo delle più evolute e moderne democrazie. A titolo non esaustivo si possono citare varie fonti internazionali che nel tempo hanno fatto proprio tale principio: “Social security act” USA 1935, “Piano Beveridge” UK 1942<sup>34</sup>, “Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali” 1950, “Convenzione OIL n. 102” 1952, “Carta sociale europea” 1961, “Codice europeo della sicurezza sociale” 1963, “Convenzione europea di sicurezza sociale” 1972, “Carta sociale europea” 1996 e la “Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea” 2000<sup>35</sup>. La protezione sociale nel corso del ’900 diventa un progetto legislativo per gli indigenti ed *“un grande obiettivo politico da perseguire per l’intera cittadinanza”*<sup>36</sup>.

A conclusione di questa introduzione al tema assistenziale, l’affermazione secondo cui: *“la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l’immagine universale della dignità umana, [...] cui lo stato non può abdicare in nessun caso”*<sup>37</sup> riassume al meglio l’argomento di cui si sta trattando.

---

<sup>33</sup> Sandulli, Nuovi modelli di protezione sociale fra istanze recenti e pretese risalenti, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2019, n. 3, p. 624.

<sup>34</sup> A tal riguardo, sembra idoneo ricordare il motto sottostante il famoso “piano Beveridgeano”: “dalla culla alla bara”.

<sup>35</sup> Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 2, 3, 4, 9, 19, 27, 28.

<sup>36</sup> Possieri, *La storia dello Stato sociale in Italia*, Riv. dir. sic. soc., 2021, p. 797.

<sup>37</sup> Corte Cost. 25 febbraio 1988, n. 217.

## CAPITOLO 1

### 1.1 I FONDAMENTI DELL'ASSISTENZA SOCIALE NELL'ODIERNO ORDINAMENTO ITALIANO

Terminata l'introduzione, con cui si sono analizzati i temi fondanti il concetto di assistenza sociale ed il relativo sviluppo temporale, è bene comprendere in quale contesto si sia inserita la Carta costituzionale. Infatti nel presente capitolo si intende determinare in che termini la Costituzione tratti la tematica dell'assistenza sociale. La costituzionalizzazione dei diritti sociali è un aspetto caratterizzante le costituzioni post belliche, come già anticipato nell'introduzione. Invero la Costituzione italiana è una tra le prime a prevedere la sicurezza sociale come uno dei capisaldi dell'ordinamento<sup>38</sup>. Il riconoscimento di tale concetto poggia sul principio di solidarietà dell'articolo 2, che sancisce l'inviolabilità della vita umana, ovvero l'adempimento ai doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale; e il principio di uguaglianza dell'articolo 3, che prevede il riconoscimento di pari opportunità, dunque la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo personale<sup>39</sup>.

L'assistenza trova il suo fondamento all'articolo 38<sup>40</sup>, ove sono garantite, tra le altre, tutele in ambito educativo e all'avviamento professionale degli inabili, a cui deve *“provvedere lo Stato senza deroga alcuna”*<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Nel passaggio ad un ordinamento di stampo pluralista, in cui lo stato ha il compito di contrastare la povertà mediante forme di aiuto e grazie alle quali perseguire l'obiettivo di maggior inclusione sociale. Longo, I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi, in Riv. dir. sic. soc., 2017, p. 203.

<sup>39</sup> Longo, I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi, in Riv. dir. sic. soc., 2017, p. 204, 205.

<sup>40</sup> Fa parte dei diritti sociali essenziali, che hanno ad oggetto beni extra mercato, il cui fine è lo sviluppo della personalità individuale, Pezzini, La decisione sui diritti sociali, Giuffrè, Milano, 2004, p. 127.

<sup>41</sup> Si aggiunga un veloce richiamo al quinto comma dell'articolo 38 che prevede la libertà dell'assistenza privata sia con fini di lucro che solidaristici. In effetti la Costituzione per il settore assistenziale compie una scelta organizzativa più debole, poiché lo Stato può predisporre organi ed istituti per la realizzazione del contenuto dell'articolo 38, ma potrebbe altresì limitarsi ad integrare istituti privati, Pezzini, La decisione sui diritti sociali, Giuffrè, Milano, 2004, p. 136. Si legga infatti l'articolo 38 e l'articolo 41 Cost. in combinato disposto, ovvero la previsione di un'assistenza sociale pubblica ed obbligatoria e un'assistenza privata ipotetica. Ulteriormente, va notato come le prestazioni di stampo pubblico possano essere erogate anche da soggetti privati in qualità di concessionari terzi, poiché il livello minimo che si richiede alle pubbliche amministrazioni sia di garantire il servizio e regolarne la fruizione, non che si facciano carico dell'erogazione in prima persona. Si richiami anche all'articolo 118 comma quarto sulla sussidiarietà orizzontale. (vedasi

L'aspetto di cui da sempre si discute, in ordine alla volontà di definirne in maniera precisa il confine, è la differenza dei soggetti destinatari delle garanzie espresse al primo e secondo comma del citato articolo. Il secondo comma sancisce che: *“I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria”*. Innanzitutto, tale norma pone come soggetto tutelato il lavoratore, senza distinzione alcuna tra le varie possibili attività lavoristiche, e nemmeno inserendo differenze volte ad escludere alcune categorie di lavoratori<sup>42</sup>. Il sistema di tutele previdenziali dell'ordinamento italiano trae fondamento dal citato comma<sup>43</sup>. Ma è il primo comma dell'articolo 38 a rappresentare la norma meritevole di attenzione per il presente lavoro. Riportato letteralmente, recita che *“Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale”*. La prima differenza da notare è che al primo comma si distingue nettamente chi sia il destinatario: quel soggetto che non possa lavorare, poiché inabile.

In realtà, l'interpretazione della norma della più recente dottrina<sup>44</sup> intende l'inabilità al lavoro del primo comma come un'inabilità sociale. Si tratta dell'impossibilità di reperire un'occupazione, a causa di precarie condizioni psicofisiche oppure un lavoro da considerarsi come dignitoso<sup>45</sup>. Il lavoro viene considerato il mezzo primario di sostentamento. In assenza del quale gli strumenti

---

associazioni di volontariato l. n. 266/1991, cooperative di solidarietà sociale l. n. 381/1991, organizzazioni non lucrative di solidarietà sociale d.lgs. n. 460/1997); Caretti, I diritti fondamentali, Libertà e diritti sociali, Giappichelli, Torino, 2002, p. 389; Longo, I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi, in Riv. dir. sic. soc., 2017, p. 205, 206.

<sup>42</sup> Dalla lettura letterale del testo non si colgono differenze tra lavoratori subordinati ed autonomi, come non si colgono differenze fondate su una qualche caratteristica del singolo lavoratore (ad esempio la cittadinanza).

<sup>43</sup> Quelle tutele che abbiamo visto sorgere diversi anni prima, come già delineato nell'introduzione. Quelle misure volte cioè ad offrire garanzie al lavoratore, figura sorta successivamente alle rivoluzioni industriali e, come già citato, cui viene destinato l'intero contenuto delle politiche sociali come risposta alla questione sociale. Il lavoratore, che altrimenti si vedrebbe lasciato a sé stesso, ottiene forme di aiuto e di tutela in virtù dell'attività svolta.

<sup>44</sup> Ad esempio si veda Longo, I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi, in Riv. dir. sic. soc., 2017; Mesiti, La garanzia costituzionale dei diritti assistenziali e previdenziali insopprimibili, in Riv. dir. sic. soc., 2021, n. 2; ed anche Bin, Pitruzzella, Diritto costituzionale, Giappichelli, Torino, 2019

<sup>45</sup> Bologna, Garilli, Migranti e lotta alla povertà, La Corte costituzionale nega il reddito di cittadinanza ai titolari del permesso di soggiorno per ricerca di un'occupazione, in Riv. dir. sic. soc., 2022, n. 1, p. 78, che richiama l'articolo 36 della Costituzione a proposito delle condizioni oggettive del mercato del lavoro, cui si accompagna una forma di deprivazione materiale.

utili alla sopravvivenza vengono a mancare, e la previsione del comma quarto della norma citata sancisce il compito dello Stato di provvedere a fornirli<sup>46</sup>. Ciò che si vuole tutelare mediante tale norma si riconduce alla dignità umana tutelata all'articolo 2 della Costituzione, dove vi si può reperire il cosiddetto “principio personalistico”<sup>47</sup>. Non si può parlare infatti di misure assistenziali subordinate ad un qualche requisito, come nel caso del lavoratore cui solitamente sono erogate delle misure di tutela previdenziale a fronte di un requisito minimo di contributi versati, cui per altro si lega anche la quantificazione della prestazione; e non si può parlare nemmeno di principio di automaticità delle prestazioni, poiché non esiste per il sistema assistenziale il legame tra un versamento periodico e le prestazioni di cui si può fruire. L'unico requisito è rappresentato dall'impossibilità di trarre sostentamento dall'attività lavorativa<sup>48</sup>. Si ricordi infatti come molte misure previdenziali siano commisurate all'ordinaria retribuzione del lavoratore, collegamento assolutamente assente per ciò che concerne le tutele assistenziali. Il richiamato disposto costituzionale esprime l'intento di recepire il concetto di “sicurezza sociale”, così come già delineato nell'introduzione<sup>49</sup>. Inoltre, è bene chiarire che il concetto di cittadino si è, negli anni, allontanato da quello di cittadinanza esclusivamente nazionale, considerando anche la cittadinanza europea<sup>50</sup>. In definitiva, chi viene ammesso come destinatario del sistema

---

<sup>46</sup> Si viene a configurare una prestazione in sostituzione del lavoro, condizionata ad una situazione definita in negativo rispetto allo status di lavoratore, Pezzini, *La decisione sui diritti sociali*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 127.

<sup>47</sup> Mesiti, *La garanzia costituzionale dei diritti assistenziali e previdenziali insopprimibili*, in Riv. dir. sic. soc., 2021, n. 2, p. 326; ma anche Longo, *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, in Riv. dir. sic. soc., 2017, p. 215.

<sup>48</sup> Dunque se il lavoratore può godere delle varie misure previdenziali anche in assenza di contribuzione, il cittadino inabile al lavoro non è sottoposto a questa verifica. Esiste infatti nei suoi confronti un più generale diritto all'esistenza, che gli deve essere garantita anche qualora mancasse la possibilità di procurarsela.

<sup>49</sup> Di fatto si vuole creare un sistema di eguaglianza e solidarietà che comprenda misure assistenziali e previdenziali, della cui erogazione è prestatore lo Stato. In questo modo si vuole superare definitivamente quanto accaduto nell'epoca anteriore alla Repubblica, ovvero in cui gli aiuti si organizzavano e venivano prestati in forma mutualistica e su base volontaria (ricordiamo le opere pie) cui man mano il legislatore delle varie epoche volle porre fine, con l'idea di pubblicizzare tali interventi. Infatti solo grazie all'avvento costituzionale si è dato avvio alla realizzazione di un sistema organico di sicurezza sociale, attraverso un “sistema di salvaguardia e di liberazione dallo stato di bisogno di tipo esistenziale” Jorio, *Diritto dell'assistenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 53; Pezzini, *La decisione sui diritti sociali*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 127.

<sup>50</sup> Prevista dal Trattato di Maastricht del 1992 e successivamente specificata con il trattato di Amsterdam del 1997: la cittadinanza europea rappresenta la condizione giuridica in cui ogni individuo versi, conseguentemente alla sua appartenenza ad uno stato membro dell'Unione Europea. Non mira a sostituire la cittadinanza nazionale, ma svolge un ruolo di completamento, col fine di