



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA

Sede Amministrativa: Università degli Studi di Padova

Dipartimento di Storia, Filosofia del Diritto e Diritto Canonico

SCUOLA DI DOTTORATO DI RICERCA IN GIURISPRUDENZA

INDIRIZZO: UNICO

CICLO XXIII a.a. 2007/2008.

**“IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ COME PARADIGMA COSTITUZIONALE  
DI ELABORAZIONE DI NUOVI DIRITTI SOCIALI”**

**Direttore della Scuola:** Ch.mo Prof. Roberto Kostoris

**Supervisore:** Ch.mo Prof. Luca Antonini

**Dottoranda:** Monica Bergo



## Indice

ABSTRACT (Italiano).....	6
ABSTRACT (English).....	8
INTRODUZIONE.....	10
PARTE PRIMA.....	15
DALLO STATO SOCIALE ALLA SUSSIDIARIETÀ.....	15
Capitolo I - La nascita dei diritti sociali. ....	15
1. La natura dei diritti sociali: da diritti di prestazione a diritti soggettivi. ....	15
2. I sistemi di <i>Welfare State</i> nel secondo dopoguerra.....	19
3. Lo Stato sociale italiano. ....	23
3.1 Il “corto circuito” del <i>Welfare State</i> in Italia: i dati e le prospettive. ....	28
4. La fine dei sistemi di <i>Welfare State</i> : alla ricerca di nuovi paradigmi.....	32
Capitolo II - Il principio di sussidiarietà.....	39
1. Le origini filosofiche del principio: convergenze fra pensiero laico e pensiero cattolico. ....	39
2. La sussidiarietà in Europa: i diversi volti di un principio. ....	47
2.1 <i>La sussidiarietà nel panorama culturale di Jacques Delors.</i> ....	49
2.2 <i>Sussidiarietà liquida?</i> ....	53
3. L’evoluzione del principio di sussidiarietà in Italia. ....	56
3.1 <i>La sussidiarietà taciuta.</i> ....	56
3.2 <i>La sussidiarietà ritrovata: dal riconoscimento normativo, alla riforma della Costituzione</i> ....	65
3.3 <i>La sussidiarietà rinforzata</i> ....	72
3.4 <i>Sussidiarietà fiscale: il cinque per mille e la legge “più dai meno versi”</i> ....	75
a) <i>Il cinque per mille</i> .....	75
b) <i>La legge “Più dai meno versi”</i> ....	79
3.5 <i>Il federalismo fiscale</i> ....	83
3.5.1 <i>Il calcolo dei fabbisogni standard</i> .....	85
Capitolo 3 – Il ruolo delle istituzioni e l’emersione di nuovi attori. ....	88
1. Il Terzo settore: personaggio in cerca d’autore. ....	88
1.1 <i>Non profit, cooperative sociali, fondazioni bancarie, associazioni di promozione sociale: i dati sul terzo settore.</i> ....	92
1.2 <i>Le proposte per una sistemazione giuridica del Terzo settore.</i> ....	97
2. Politiche fiscali di sostegno al <i>non profit</i> : una prospettiva comparata.....	101
2.1 <i>Il caso di Percentage Law in Slovacchia</i> .....	107
Appendice.....	110
PARTE SECONDA.....	112
I DIRITTI SOCIALI NELL’ERA POST-MODERNA IN ITALIA E ALL’ESTERO. ....	112
Capitolo I – Sulla tutela dei diritti sociali in Italia. ....	112

1. Il regionalismo italiano all'indomani della riforma del Titolo V della Costituzione.....	112
2. Il diritto all'istruzione.....	115
2.1 Verso un "quasi mercato" dell'istruzione? Il voucher formativo. ....	120
2.2 Il buono scuola nelle Regioni italiane. ....	123
2.3 Dal buono scuola alla Dote: l'evoluzione di una buona pratica. ....	124
3. La sanità. ....	128
3.1 L'organizzazione del Sistema Sanitario in Italia: verso il welfare mix. ....	131
3.2 Pubblico e privato fra accreditamento e certificazione. ....	135
3.3 Un caso di buona pratica: l'esperienza del modello sanitario lombardo. ....	138
4. Servizi alla persona e servizi sociali. ....	145
4.1 I buoni servizio .....	147
4.2 Il caso dei "Buoni lavoro" .....	149
Capitolo II – I servizi alla persona in Francia .....	151
1. Introduzione.....	151
2. L'evoluzione dei servizi alla persona in Francia.....	152
2.1 Il sostegno pubblico al settore dei servizi alla persona. ....	158
2.2 Misure di semplificazione amministrativa.....	159
3. I primi buoni lavoro introdotti in Francia.....	160
3.1 Il Chèque emploi-service (CES). ....	160
3.2 Titre emploi-service (TES). ....	164
3.3 La creazione del Chèque-emploi associatif .....	165
4. L'introduzione del Chèque emploi-service universel. ....	167
4.1 La legge n°2005-841 del 26 luglio 2005 .....	167
4.1.1 Definizione di servizi alla persona.....	168
4.2 Creazione del Chèque emploi-service universel.....	169
4.2.1 Un buono, due forme: CESU bancario e CESU prefinanziato.....	170
4.2.2 Vantaggi sociali e fiscali.....	173
4.2.3 Vantaggi in cifre.....	175
4.3 Regime previsto per l'accreditamento di imprese e associazioni.....	175
5. L'Agence Nationale des Services à la Personne (ANSP).....	180
5.1 Le insegne: informazione di qualità per la persona.....	182
6. Prospettive per l'implementazione di una buona pratica. ....	183
Capitolo III – Gran Bretagna: dalla Terza Via alla Big Society.....	184
1. L'evoluzione del Welfare britannico. ....	184
2. Il fenomeno dei quasi mercati. ....	186
3. I quasi mercati nel sistema educativo britannico. ....	190
3.1 Problematiche nella teoria di (quasi) mercato.....	192
4. I servizi di cura per l'infanzia nel Regno Unito. ....	194
4.1 Il childcare voucher.....	195
5. I quasi mercati e la libertà di scelta nel sistema sanitario inglese. ....	197
5.1 Il programma "Money follow the patient". ....	198

6. Il progetto di <i>Big Society</i> : qualcosa di nuovo (o forse di antico). .....	<b>199</b>
Capitolo IV – I diritti sociali visti dagli Stati Uniti: sistemi regionali di <i>Welfare</i> ? .....	<b>203</b>
1. Premessa .....	<b>203</b>
2. Gli strumenti di governo. ....	<b>205</b>
3. I diversi approcci alla soluzione del problema pubblico. ....	<b>211</b>
4. La teoria della <i>New Governance</i> . ....	<b>214</b>
5. La collaborazione nel sistema federale degli Stati Uniti d’America: <i>Intergovernmental Relations</i> e Feudalesimo Cooperativo. ....	<b>216</b>
5.1 <i>Un caso di studio per una New Governance “regionale”: il programma Medicaid</i> .....	<b>221</b>
5.1.1 <i>Un approfondimento: i Grant-in-aid</i> .....	221
5.2 <i>Cos’è Medicaid</i> .....	<b>225</b>
5.3 <i>Il ruolo dei “Centers for Medicare and Medicaid Services”</i> .....	<b>227</b>
5.4 <i>Una valutazione su Medicaid alla luce dell’approccio di New Governance</i> . ....	<b>228</b>
6. Profili fiscali: le deduzioni sulle donazioni e il <i>Philanthropic Big Bang</i> .....	<b>231</b>
CONCLUSIONI .....	<b>236</b>
Riferimenti bibliografici .....	<b>246</b>

## ABSTRACT (Italiano)

### **Premessa.**

Questo elaborato prende in esame la maggiore dottrina nazionale e internazionale sulle cause della crisi del *Welfare State* e sui suoi effetti in termini di difficoltà di garantire la tutela dei diritti sociali in modo universalistico.

La strada che si delinea per il futuro del problema pubblico in materia di diritti sociali richiede quanto meno un ripensamento del ruolo dello Stato e dei cittadini all'interno della società, intesi non solo come destinatari di servizi, ma anche come protagonisti nel processo di produzione e godimento del bene comune. In questo senso il principio di sussidiarietà può rappresentare la chiave di volta per una ridefinizione dei rapporti sociali, civili e politici.

La **prima parte** di questo contributo indaga le origini e la portata dell'interazione tra la democrazia e la sussidiarietà. La **seconda parte** indaga le riforme del *welfare* in corso in Italia, Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti, attraverso l'esame di alcuni casi studio che possono considerarsi come buone pratiche nei settori della sanità, dell'istruzione e dei servizi sociali.

Nella prima parte, il **primo capitolo** ripercorre l'evoluzione dei diritti sociali, così come elaborati dalla teoria giuridica e dalla prassi politica, secondo lo sviluppo dei sistemi di *Welfare State* dal secondo dopoguerra fino alla loro crisi.

Il **capitolo II** approfondisce le origini della sussidiarietà attraverso l'individuazione di importanti affinità fra il pensiero cattolico e quello laico, con particolare attenzione alle più recenti interpretazioni del principio.

Il **capitolo III** prende in esame le nuove politiche di *welfare* adottate in Italia e in Europa, in particolare quelle di natura fiscale. Sono illustrate le peculiarità di recenti misure fiscali come il cinque per mille, la legge "Più dai meno versi" e il federalismo fiscale italiano, che consentono di formulare delle prospettive positive per la tutela dei diritti sociali in Italia. L'esposizione prosegue con un'indagine sulle esperienze di c.d. *Percentage Laws* (il modello europeo del 5 per mille) nell'Europa dell'est, approfondendo il caso della Slovacchia.

Nella **seconda parte** di questo elaborato si documentano le riforme del *welfare* in corso in Italia, Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti nei settori della sanità, dell'istruzione e dei servizi sociali.

Il **capitolo I** si sofferma su alcune importanti misure sociali adottate in Italia, nell'ambito della nuova suddivisione delle competenze fra Stato e Regioni, disegnata dalla riforma del titolo V della Costituzione, a partire dai livelli essenziali delle prestazioni. Vengono esaminati i casi dei buoni scuola regionali, dell'accreditamento e della certificazione per le strutture private nel settore sanitario e del buono lavoro.

Il **capitolo II** espone le recenti riforme adottate in Francia per la tutela e lo sviluppo dei servizi alla persona. In particolare, vengono esaminate le maggiori implicazioni derivanti dall'introduzione del buono lavoro CESU, adottabile sia da privati cittadini, che da imprese per finanziare una serie di servizi a domicilio o presso strutture accreditate, grazie al contributo emesso dal governo, sotto forma di sgravio fiscale.

Il **capitolo III** affronta l'evoluzione del sistema di *welfare* britannico, dalla formulazione della teoria della Terza via, fino alla recente idea di *Big Society* lanciata dal premier Cameron, passando attraverso l'analisi di modelli innovativi di

*governance*, come quello dei quasi-mercati, che ha trovato una rilevante diffusione nei settori dell'educazione e della sanità.

Il **capitolo IV** prende in esame il tema delle *Intergovernmental relations* nel sistema federale degli Stati Uniti d'America. L'analisi sugli strumenti di *governance* elaborati dalla dottrina americana per spiegare la complessità del sistema di *welfare* statunitense, porta alla luce la teoria della *New Governance*, che introduce una nuova prospettiva nel rapporto fra centri di governo e gli altri attori.

A **conclusione** di questo elaborato si osserva come alla base dei modelli esaminati si ponga innanzitutto una precisa idea di uomo e del valore della sua iniziativa, la stessa idea che ispira il principio di sussidiarietà: non più l'individuo, ma la persona inserita e concepita all'interno dei gruppi sociali cui appartiene. La *Big Society* della Gran Bretagna richiama allora l'idea italiana di *Welfare Society* proposta dal recente Libro Bianco sul *Welfare*, mentre negli Stati Uniti prende le sembianze della *New Governance*, elaborata quasi trent'anni fa. Il tratto comune di queste teorie può essere così individuato nel principio di sussidiarietà, che affonda le proprie radici filosofiche e culturali in ambiti sicuramente singolari, ma che dimostra di avere le potenzialità per porsi come fondamento giuridico di elaborazione di nuovi diritti.

## ABSTRACT (English)

**Preamble.** This thesis investigates the main literature on the causes of welfare state crisis, and on its effects for the protection of social rights.

Out of this debate has emerged at least one possible pathway into the future of public problem-solving, that involves a new role for citizens, that are no more conceived as consumers but as active protagonists in the common good production and achievement. The principle of subsidiarity represents a key to discover how to best shape the relationships between the government and civil society.

**Part I** of this dissertation (*From Welfare State towards subsidiarity*) explores the origins and extension of the interaction between democracy and subsidiarity.

**Chapter one** observes the social rights development, from their rise during the Post World War II, until the crisis that has begun to start in the '80s.

**Chapter two** explores the philosophical and historical origins of the principle of subsidiarity. Specifically, are highlighted the most significant similarities between the catholic and secular conceptions of the principle, as well as the more recent meanings it has achieved.

**Chapter three** zeros in new welfare policies that are being enacted in some European states, with specific regard to tax-related tools. Some examples of this new action, can be viewed in the Italian "5 x 1000 Act", in "The more you donate, the less you are taxed" Act and the recent Federal Tax Reform that will give more power for Regions to organize and collect taxes. In addition, the Percentage Laws experiences that proliferated in Eastern Europe States highlight governments' intent to sustain civil society bodies, by recognizing their important contribution for the public problem-solving.

**Part II** of this dissertation (*Social rights in the post-modern world in Italy and in other countries*) explores welfare reforms enacted by post-modern states, by considering four case-studies among Italy, France, Great Britain and United States.

**Chapter one** describes new policies and tools adopted in Italy for the protection of social rights under the new division of powers between State and Regions drawn from the Reform of Title V of the Constitution. The exposition focuses in particular on regional school vouchers; accreditation and certification for private facilities in the health system and the recent labor voucher.

**Chapter two** outlines the recent reforms in France for the protection and development of services for people. In particular, it examines the implications of the introduction of labor voucher "CESU", that can be used both by private citizens and businesses to finance a series of in-home services or in facilities accredited by the contribution made by the government in the form of tax relief.

**Chapter three** deals with the evolution of the British welfare system, from the formulation of the theory of Third Way, to the idea of Big Society recently launched by Prime Minister Cameron, through the analysis of innovative models of governance, such as quasi-markets, which have found a significant spread in the fields of education and healthcare.

**Chapter four** examines the issue of Intergovernmental Relations in the federal system the United States of America. The analysis of the tools of government developed by the American literature to explain the complexity of the U.S. welfare

system, brings out the theory of New Governance, which introduces a new perspective in the relationship between centers of government and other stakeholders.

**Conclusions.** The inquiry pointed out that the models examined, despite the differences in shapes and definition, share a common foundation, precisely in the specific idea of the man and as the value of its initiative. This foundation seems the same idea that inspires the principle of subsidiarity: no more the individual but the person listed and designed within the social bodies to which it belongs. The Big Society in Britain, can be translated into the Italian idea of Welfare Society given by the recent White Paper on Welfare, while in the U.S. it takes the shape of New Governance, which was drafted almost thirty years ago. The common feature of these theories is identified in the subsidiarity principle, which has its roots in the philosophical and cultural contexts certainly unique, but that has demonstrated its potential to act as the legal basis for development of new rights.

## INTRODUZIONE

L'epoca della globalizzazione dei mercati e dei flussi finanziari sembra tracciare indelebilmente il tramonto dello Stato del benessere. Eppure la crisi di questo modello sembrerebbe legata più al successo del *Welfare State* che a un suo fallimento.

In un certo senso, si potrebbe dire che lo Stato socio-assistenziale finì per diventare il proprio peggior nemico, o all'inverso, che "proprio la crisi del *welfare* dichiara la necessità del *welfare*". I sistemi di *Welfare State* istituiti nel secondo dopoguerra hanno prodotto, infatti, sostanziali benefici, consentendo di passare da una fase di grande povertà a un benessere generale per tutte le fasce della popolazione (così fino agli anni '80). Tuttavia, ciò che sembra averli messi in discussione è attribuibile ad almeno tre ordini di motivi, connessi – ironia della sorte – proprio al livello di benessere raggiunto.

Innanzitutto, è andata affermandosi la convinzione secondo la quale il governo, poiché iper-professionalizzato e iper-burocratizzato, sarebbe diventato incapace di adempiere i compiti sempre più complessi che gli sono attribuiti. In secondo luogo, è stato considerato che l'incremento del debito pubblico dipenderebbe da una certa prassi politica di espandere il numero e la qualità di servizi, per giustificare così l'aumento del carico tributario. Infine, si è diffusa l'idea che il *Welfare State*, invece di tutelare gli individui dai rischi non prevedibili attraverso un controllo sull'economia, si sia, di fatto, sostituito in misura sempre crescente alla responsabilità dei singoli, favorendo una condizione di dipendenza diffusa e persistente.

L'analisi sulle conseguenze della crisi del *Welfare State* per la produzione di servizi e, conseguentemente, per la tutela dei diritti sociali, illustra come i principali effetti si traducano in un generale allargamento della spesa pubblica, in un abbassamento tendenziale della qualità dei servizi, e in un restringimento della platea di destinatari. Queste ripercussioni coinvolgono in particolare la concezione del ruolo dei cittadini all'interno della società, non solo come destinatari di servizi, ma anche come eventuali protagonisti attivi nel processo di produzione e godimento del

bene comune, e in questo senso determinano la necessità di un ripensamento dello Stato sociale. Dalle ceneri dello Stato del benessere, emerge una nuova figura, che richiede di essere definita nei suoi fondamenti teorici, e sviluppata secondo l'ordine sociale di riferimento.

La fase di c.d. *Post Welfare State* si sviluppa, infatti, nell'epoca della globalizzazione e del processo di integrazione europea, in cui gli Stati nazionali scontano un *deficit* di democraticità, rilevato da molta parte della dottrina. Se da un lato si richiama a un recupero di questo principio, contemporaneamente si fa notare come nei nuovi confini della scena sociale e politica, la stessa democraticità non sia più sufficiente a uno sviluppo pieno della persona nella società, intesa come realtà composta da singoli e gruppi. Peraltro, già Tocqueville, sul finire del diciannovesimo secolo, individuava i limiti della democrazia, riassumibili con la celebre espressione “non basta votare per essere liberi”: si riferiva in questo caso ai limiti di una democrazia solo formale.

Nonostante le Costituzioni moderne integrino la rappresentanza con la partecipazione, poiché riconoscono il valore della persona umana e del suo compimento in termini relazionali, nonché di una partecipazione effettiva all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, sembra che il concetto “completo” di democrazia abbia faticato a tradursi nella pratica, riducendosi a mero principio rappresentativo.

Gli effetti di questa de-responsabilizzazione e destituzione della popolazione rispetto all'interesse generale e al bene comune – definibile come una sorta di “esilio delle società intermedie” – hanno finito per determinare uno Stato elefantino, paternalista e autoreferenziale, da cui ci si aspetta tutto, ma che, di fatto, arranca per garantire in modo universalistico i diritti sociali.

La trasformazione del ruolo del “privato” nella società e nei suoi rapporti con lo Stato sembra possibile grazie al recupero di un principio di antiche origini, ma che può essere in grado di caratterizzare il divenire del Terzo millennio. Si tratta del principio di sussidiarietà. Il punto di partenza di questa svolta coincide, infatti, con l'interazione tra la democrazia e la sussidiarietà. La democrazia, che significa “governo del popolo”, comporta anche l'attribuzione al popolo di quote crescenti di effettivo esercizio del potere. In questo scenario, la sussidiarietà può esprimere un

valore essenziale per l'ordinamento democratico, nella misura in cui valorizza il primato giuridico della libertà della società civile e dei soggetti della comunità nei confronti dello Stato-autorità. Può rappresentare così il presupposto per un nuovo assetto di rapporti tra potere pubblico e gruppi sociali, fondato sulla logica della relazione.

Perché lo Stato possa tornare a occuparsi di sovranità e i corpi sociali essere i veri protagonisti, si punta al coinvolgimento dei cittadini, sia come singoli che nelle formazioni sociali nelle quali si svolge la loro personalità, nelle fasi di programmazione e di decisione, anche politica. Lo sviluppo della società civile a interlocutore principale delle istituzioni pubbliche rappresenta un obiettivo difficilmente procrastinabile. In particolare, le istituzioni civili appartenenti all'ambito *non profit* svolgono tradizionalmente una funzione di *advocacy* e garantiscono la presenza di profili sociali nella fornitura di beni e servizi, dando voce a persone spesso prive di rappresentazione. Fra le funzioni meritevoli del settore *non profit* si possono ricordare la capacità di rispondere a bisogni spesso emarginati, di favorire l'innovazione e di adeguare scelte politiche generali a situazioni peculiari di bisogno. Inoltre, le organizzazioni *non profit* giocano spesso un ruolo fondamentale per la creazione e il sostegno di quello che molta dottrina ha chiamato "capitale sociale", rappresentato da quella rete di fiducia e reciprocità che sembrano elementi fondamentali di una società democratica. Queste istituzioni civili sono così espressione del principio di sussidiarietà orizzontale: la loro attività produce beni comuni e la loro valorizzazione, in un rapporto di collaborazione con i poteri pubblici, risulta imprescindibile per "democratizzare la democrazia".

In questa prospettiva, i responsabili per un coinvolgimento attivo di questi soggetti devono essere in primo luogo i rappresentanti delle istituzioni. Se da un lato, infatti, le organizzazioni *non profit* sono generalmente riconosciute come fondamentali per le loro peculiarità di promozione della democrazia e dell'azione civile, da un altro lato una serie di fattori ha in qualche modo ostacolato questa partecipazione. Lo Stato, forse anche per preservare il proprio monopolio nella somministrazione di servizi, si è troppo spesso mostrato non favorevole a un'apertura decisa nei confronti del *non profit*.

Solo recentemente si documenta un impegno più deciso del legislatore a trovare soluzioni tecniche e ipotesi normative che integrino la società civile nella gestione della cosa pubblica. Ad esempio, con la legge 118/2005 si è introdotta in Italia una disciplina pressoché unitaria in materia di impresa sociale, ma i problemi più consistenti permangono in relazione alle difficoltà per le organizzazioni *non profit* di arrivare a una competizione equa sul mercato con le imprese *for profit*, o con le istituzioni pubbliche.

Può essere indicativa in questo senso la recente approvazione della Relazione sull'economia sociale da parte del Parlamento europeo. Il testo approvato il 19 febbraio 2009 riconosce che la diversità dell'economia sociale è un fattore di arricchimento e stabilità da preservare perché favorisce la crescita, la stabilità e l'inclusione e offre un modello di impresa che consente all'economia sociale di contribuire a una crescita stabile e durevole. Fra le Considerazioni Generali della Relazione, si segnalano: la necessità di un riconoscimento del concetto di economia sociale; di un suo riconoscimento giuridico; di un riconoscimento statistico, con esplicita richiesta di promozione dell'uso del "*Nonprofit Handbook*" dell'ONU; e la necessità di riconoscere le componenti dell'economia sociale come *partner* sociali.

Il riconoscimento a livello europeo della centralità dell'economia sociale e quindi dei soggetti del Terzo settore – in quanto portatori di una identità sociale associativa – offre un'indicazione importante per la definizione delle politiche di *welfare*, in particolare attraverso l'introduzione di adeguati strumenti fiscali. La stabilizzazione di meccanismi di c.d. *Percentage Law* (il modello europeo del 5 per mille) può rappresentare l'occasione per gli organi di governo di contribuire a sostenere in modo concreto quei soggetti della società civile che, come ha ricordato la Corte costituzionale in una recente sentenza, svolgono "un'attività considerata (...) socialmente o eticamente meritoria".

Il ruolo della società civile deve perciò essere approfondito alla luce delle soluzioni offerte dall'ordinamento al rapporto fra Stato e individui. In questa prospettiva la Costituzione italiana ha tentato "un equilibrio tra una concezione individualista della società e una concezione comunitarista in cui la libertà viene funzionalizzata al mantenimento delle istituzioni". Tuttavia una lettura attenta della storia costituzionale del nostro paese dimostra che il riconoscimento delle formazioni

sociali, e perciò la volontà dei costituenti, sia rimasto sostanzialmente solo nella carta e non abbia trovato invece concreta attuazione nella vita costituzionale del paese. Il legislatore ordinario, infatti, si è mostrato fortemente inadempiente nei confronti dei corpi intermedi continuando a manifestare nei loro confronti una pretesa onniregolatrice e, anziché limitarsi a porre norme di confine a tutela di primari interessi pubblici, ha continuato a comprimerli in schemi ristretti. Probabilmente solo con la modifica del Titolo V della Costituzione e l'introduzione del principio di sussidiarietà nel tessuto normativo dell'ordinamento italiano si pongono le basi per una riscoperta fattiva del valore della società civile.

L'analisi delle riforme in corso negli Stati post-moderni dimostra come questi sistemi stiano cercando di rispondere alle mutate esigenze della società globalizzata, attraverso l'attuazione di modelli di *Welfare* sussidiari, o relazionali, in grado di generare vere e proprie teorie innovative della forma di Stato – si pensi al rilievo che sta assumendo il dibattito sulla *Big Society* in Gran Bretagna, che in Italia viene tradotto con *Welfare Society* dal recente Libro Bianco sul *Welfare*, o alla teoria della *New Governance* elaborata quasi trent'anni fa ormai negli Stati Uniti. All'origine di queste teorie sembra individuarsi un tratto comune nel principio di sussidiarietà, che affonda le proprie radici filosofiche e culturali in ambiti sicuramente singolari, ma che dimostra di avere le potenzialità per porsi come fondamento giuridico di elaborazione di nuovi diritti.

PARTE PRIMA  
DALLO STATO SOCIALE ALLA SUSSIDIARIETÀ.

Capitolo I - La nascita dei diritti sociali.

La nascita dei diritti sociali coincide con l'avvento dello Stato sociale. Lo Stato sociale, o Stato del benessere (*Welfare state*), dal punto di vista sistematico, è quella forma statale che succede – nei paesi in cui questo era nato – allo Stato liberal-democratico<sup>1</sup>. Sembra lecito ritenere che le condizioni di nascita e sviluppo dei diritti sociali siano in relazione con le principali trasformazioni che rendono giustificato parlare di *nuova* forma di Stato rispetto a quella liberale<sup>2</sup>.

L'esame di queste innovazioni consente di rievocare la classica tripartizione generazionale dei diritti, che fa riferimento al periodo storico in cui questi furono riconosciuti<sup>3</sup>.

1. La natura dei diritti sociali: da diritti di prestazione a diritti soggettivi.

La così detta “prima generazione” di diritti è quella dei diritti tradizionali, sanciti dalle Costituzioni liberal-democratiche. Si tratta delle libertà negative, rivendicate soprattutto nei confronti dello Stato, che richiedono al potere pubblico obblighi puramente negativi: astenersi da determinati comportamenti, non limitare una determinata condotta, etc. Sono così identificati i diritti civili e politici e, nello specifico, la libertà personale o la libertà dagli arresti arbitrari.

---

<sup>1</sup> La transizione fra i due modelli non è considerata del tutto pacifica, in alcuni casi è contrassegnata anche da interludi totalitari (si pensi al caso italiano del fascismo). Per un approfondimento sui caratteri di queste forme di Stato, cfr. G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di Diritto Pubblico*, Il Mulino, Terza edizione 1991, pp. 59-68.

<sup>2</sup> Sullo stato liberale e la sua evoluzione, cfr. in particolare, G. POGGI, *La vicenda dello Stato moderno*, Bologna, 1978; E. ROTELLI e P. SCHIERA (a cura di), *Lo Stato moderno, vol. I*, Bologna, 1971; A. CARACCILO, *La formazione dello Stato moderno*, Bologna, 1970.

<sup>3</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur.*, vol. XI, Roma, 1989, p. 23.

I diritti della seconda generazione, invece, sono i così detti diritti sociali, che consistono in richieste specifiche allo Stato. In questo senso, una letteratura piuttosto omogenea individua proprio nella priorità storica dei diritti di libertà, la causa di una certa inferiorità dei diritti sociali<sup>4</sup>. Se i primi corrispondevano a un “non fare” dello Stato, questi corrispondono a un suo preciso intervento. Per fare qualche esempio, si pensi al riconoscimento di determinate condizioni di lavoro, del diritto all’istruzione o di tutela della salute<sup>5</sup>. I diritti di seconda generazione presuppongono quindi una pretesa di particolari gruppi della popolazione, cui segue un impegno maggiore dello Stato, che si obbliga a darne attuazione predisponendo i mezzi idonei. In questo senso sono stati anche definiti “diritti di prestazione”<sup>6</sup>.

Questa classificazione tuttavia è stata ampiamente confutata in dottrina, in particolare laddove s’intende fondare la differenza sulla mera omissione o partecipazione del potere pubblico<sup>7</sup>. Più precisamente, è stato rilevato come una siffatta distinzione possa apparire perlomeno “a-storica”<sup>8</sup>, poiché anche i diritti di prima generazione richiedono un certo tipo di intervento dello Stato, come nel caso del “diritto ad ottenere giustizia”, che presuppone “giudici ed aule per celebrare i processi, e *last but not least* dattilografi per scrivere le sentenze”<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> In questo senso, M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in AA. VV., *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, a cura di R. ROMBOLI, Torino, 1994, p. 83. Secondo l’A., “Solo i diritti di libertà erano contemplati, *statu nascenti*, dai documenti fondativi del costituzionalismo moderno; solo i diritti di libertà erano stati iscritti nel cerchio sacro e magico di quella Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo e del cittadino che, allo spirare del diciottesimo secolo, vedeva la luce per segnare per sempre (...) la storia delle istituzioni e del pensiero politico”.

<sup>5</sup> Accanto ai diritti sociali, sono oggi emersi i diritti della terza generazione che costituiscono ancora una categoria abbastanza eterogenea, anche se parte della dottrina ha già tentato di suddividerli in alcune sotto categorie comprendenti: il diritto alla pace, il diritto allo sviluppo dei popoli, il diritto (o i diritti) relativo all’ambiente, il diritto al patrimonio comune dell’umanità e alla sua conservazione. Peraltro la stessa Corte costituzionale ha contribuito in modo decisivo all’elaborazione dei nuovi diritti, come nel caso del diritto alla casa, definito “fondamentale” nella sentenza n. 119/1999, in *Giur. Cost.*, 1999, 1004, ss. Per tutti, cfr. F. MODUGNO, *I “nuovi diritti” nella Giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1992, 65 ss.

<sup>6</sup> Cfr., A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali – Parte generale*, Padova, 1990, p. 60.

<sup>7</sup> M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, 806 e, più recente, M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit., 85 ss. In questa sede l’A. ricorda che “Se fra diritti sociale e diritti di libertà non è possibile tracciare una netta linea di demarcazione né sul piano assiologico né su quello logico, sembra difficile anche continuare a predicarne una diversità strutturale. È quanto si fa, invece, da più parti. Particolarmente significativa, da questo punto di vista, è la manualistica, nella quale la distinzione fra libertà negative e positive, fra diritti “di”, diritti “da” e diritti “a” sembra essere quasi un punto fermo”, cfr. *Ibidem*, 95.

<sup>8</sup> C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, 2000, VII, Torino, p. 13.

<sup>9</sup> F.P. VERTOVA, *Cittadinanza liberale, identità collettiva, diritti sociali*, in AA. VV., *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994, p. 197.

Alla luce di queste considerazioni, la tradizionale classificazione dei diritti può apparire troppo rigida, poiché il carattere “sociale” o “di libertà” dipenderebbe dalla storia di ogni diritto, che può essere colta solo nel diritto “in azione”<sup>10</sup>. Un caso emblematico è quello del diritto alla salute, tradizionalmente considerato un diritto sociale, che presuppone contemporaneamente sia il diritto a una prestazione da parte dello Stato (le cure gratuite o a basso costo) sia la pretesa a un’astensione dello Stato, nel caso del diritto a non essere curato<sup>11</sup>.

Diversamente, sembrerebbe condivisibile l’opinione di chi ritiene che i diritti sociali definiscano “delle pretese o esigenze da cui derivano legittime aspettative, che i cittadini hanno, non come individui singoli, ma come individui sociali, che vivono, e non possono non vivere, con gli altri individui”<sup>12</sup>, collegando in questo modo il riconoscimento dei diritti sociali all’*homme situé*, rievocando le parole di Moro sui “diritti dell’uomo associato secondo una libera vocazione sociale”<sup>13</sup>.

Ciò nonostante, nemmeno questa interpretazione è pacifica in dottrina, poiché non può essere ritenuta applicabile a tutte le fattispecie di diritti sociali, come nei casi del diritto al lavoro e alla salute, che spetterebbero “all’essere umano in quanto tale a prescindere dalla contestualizzazione in qualsivoglia ambito o gruppo”<sup>14</sup>.

Considerata la natura eterogenea dei diritti sociali, può affermarsi allora che i diritti di “seconda generazione” si qualificano tali poiché trasformano il modello di uomo tramandato dalle Carte settecentesche<sup>15</sup>, arricchendolo di un elemento di

---

<sup>10</sup> Per un approfondimento sul conflitto – e il suo superamento – non solo storico ma anche sostanziale, fra diritto di libertà e diritto di eguaglianza, e perciò fra libertà e diritti sociali, cfr. M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, op. cit., pp.79-89; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, op. cit., p. 6 ss.; L. CARLASSARE, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, I, 1995, p. 36.

<sup>11</sup> M. LUCIANI, *loc. cit.*, p. 96.

<sup>12</sup> N. BOBBIO, *Sui diritti sociali*, in AA. VV., *Cinquant’anni di Repubblica italiana*, a cura di G. Neppi Modona, Torino, 1996; e P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritti sociali*, in *N.vo dig. it.*, V, Torino, 1960, 761, per il quale i diritti sociali sono garantiti ai singoli in quanto membri di gruppi.

<sup>13</sup> Cfr., A. MORO, Intervento del 24 marzo 1947, in *Atti Assemblea Costituente*, I, p. 594. “Lo Stato assicura veramente la sua democraticità, ponendo a base del suo ordinamento il rispetto dell’uomo che non è soltanto individuo, ma che è società nelle sue varie forme, società che non si esaurisce nello Stato. La libertà dell’uomo è pienamente garantita, se l’uomo è libero di formare degli aggregati sociali e di svilupparsi in essi. Lo Stato veramente democratico riconosce e garantisce non soltanto i diritti dell’uomo isolato, che sarebbe in realtà un’astrazione, ma i diritti dell’uomo associato secondo una libera vocazione sociale”.

<sup>14</sup> C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, op. cit., p. 18.

<sup>15</sup> Le conseguenze di una concezione meramente astratta dei diritti, figlia degli ideali Illuministici della Rivoluzione francese, sono lucidamente individuate da Antonini, il quale, riferendosi alle dichiarazioni formali di libertà tipiche delle Carte rivoluzionarie di fine Settecento, scrive, “Quando i diritti e la libertà non sono considerati in questa dimensione esistenziale, si può facilmente verificare l’assurdo paradosso di vedere convivere la più enfatica proclamazione con la più

novità attraverso le Costituzioni rigide, che hanno assunto la dignità dell'uomo a "punto archimedeo" dell'ordinamento<sup>16</sup>. In questo senso, sul piano storico, i diritti sociali hanno trovato puntuale riconoscimento nelle Costituzioni d'Europa formatesi durante le "ondate di democratizzazione"<sup>17</sup>. In questa linea evolutiva, infatti, si inseriscono le Costituzioni democratico-sociali, le Costituzioni dello Stato c.d. "sociale" che integrano e correggono i principi liberali<sup>18</sup>. I principi di libertà, di uguaglianza e democrazia, affermati nelle costituzioni liberali, vivono una più completa realizzazione e sono integrati dai diritti sociali: si configura una libertà che possa essere effettivamente fruita da tutti, indipendentemente dalle condizioni sociali di ognuno; l'eguaglianza diventa sostanziale<sup>19</sup>; e i diritti sociali tutelano un interesse del cittadino a ottenere determinate prestazioni da parte dell'amministrazione (diretta o indiretta) dello Stato. Ciò che si può dire, in sintesi, è che i diritti sociali rappresentano una categoria complessa di posizioni tutelate, rispetto alle quali la nozione "diritti di prestazione" non è in sé scorretta, purché sia limitata solo ad alcune di esse, senza pretendere di attribuirle valore onnicomprensivo e generale<sup>20</sup>.

---

concreta negazione dell'effettività dei diritti", cfr. G. LOMBARDI, L. ANTONINI, *Principio di sussidiarietà e democrazia sostanziale: profili costituzionali della libertà di scelta*, in *Dir. soc.*, 2003, 156. E, similmente, C. SALAZAR, op. cit., p. 25. Questa posizione peraltro è ampiamente confermata in dottrina, cfr., per tutti, BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., p. 129, dove scrive "lo Stato sociale è sorto come «risoluzione» politica di problemi pratici di dimensioni immani", ponendosi come "risposta politico-costituzionale alla crescente e obiettiva insicurezza sociale".

<sup>16</sup> C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, op. cit., p. 23.

<sup>17</sup> S.P. HUNTINGTON, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XIX secolo*, trad. it., Bologna, 1995. Non sarebbe casuale pertanto la mancata positivizzazione dei diritti sociali nella Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789, "stava evidentemente a significare che altri (quelli di libertà) erano i diritti sui quali si riteneva essenziale attestarsi fermamente sin dall'inizio della stessa esperienza rivoluzionaria", M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, op. cit., 83.

<sup>18</sup> Per un ampio approfondimento sulla nascita e l'evoluzione del costituzionalismo, cfr. C. MORTATI, voce *Costituzione dello Stato* (parte I, *Dottrine generali*), in *Enc. Dir.*, vol. XI, Milano, 1962, ora in *Scritti sulle fonti del diritto e sull'interpretazione (Raccolta di scritti - II)*, Milano 1972, pp. 79 e ss. Per un esame sintetico dell'evoluzione costituzionale nell'epoca contemporanea, cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, VI ed., Milano, 1988.

<sup>19</sup> Per un'analisi sui limiti delle garanzie offerte dallo stato liberale e delle conquiste delle democrazie sociali, cfr., V. TONDI DELLA MURA, *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 00 del 02.07.2010, dove si legge "Una volta affermata la centralità della persona umana (relazionalmente considerata) e non più dell'individuo (atomisticamente inteso), l'attenzione dell'ordinamento si è spostata dall'astrazione aprioristica alla concretezza storica, giungendo ad apprezzare non più solo l'area del *dover essere*, giuridicamente sanzionata, ma anche quella dell'*essere*, prima solo meritoriamente incoraggiata. Il tutto, non in senso alternativo ed esclusivo, ma inclusivo, in modo da coniugare l'area della sanzione con quella della promozione, il dovuto con il meritorio, ovvero, la deontologia con l'ontologia, l'etica con l'estetica e, in definitiva, la dedizione con l'attrazione, l'ideale con l'affezione e con la bellezza", consultabile online all'indirizzo <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/index1.html>.

<sup>20</sup> Cfr. P. CARETTI, *I diritti sociali nella Costituzione italiana e gli strumenti di garanzia*, in F.F. SCAFF, R. ROMBOLI, M. REVENGA (a cura di), *Problemi e prospettive in tema di tutela*

Queste considerazioni spingono ad affrontare in modo più articolato il problema delle *garanzie* dei diritti sociali che – come nel caso italiano, cui si rinvia, cfr. il paragrafo terzo di questo capitolo – coinvolge gli sviluppi giurisprudenziali che hanno portato a riconoscere ai diritti di seconda generazione la natura di diritti in senso proprio<sup>21</sup>.

## 2. I sistemi di *Welfare State* nel secondo dopoguerra.

Le condizioni che hanno portato alla definizione dei diritti sociali all'alba del XX secolo, come anticipato nel paragrafo precedente, sono strettamente connesse al passaggio dalla forma di Stato liberale a quella di Stato sociale<sup>22</sup>.

Lo Stato liberale ottocentesco, caratterizzato dal ruolo portante della borghesia nazionale; dal potere statale rappresentativo; e in cui il principio di libertà era riferito non più a gruppi sociali (e quindi a ceti e corporazioni) ma ai singoli, entrò progressivamente in crisi con l'evoluzione della società industriale. L'assetto liberale era, infatti, fondato su una rappresentanza che però escludeva gli interessi collettivi, poiché non riconosceva l'articolazione della società in gruppi. L'allargamento della base sociale, la crescita del proletariato urbano, la conseguente nascita dei partiti di massa e dei sindacati portarono a una nuova organizzazione degli interessi, non più di classe (come all'epoca dello Stato assoluto) bensì specifici e particolari, eppure dotati di rappresentanze organizzate, capaci di orientare con efficacia i processi di decisione pubblica. In conseguenza della modificazione sociale dello Stato, mutarono non solo i criteri e i congegni della rappresentanza, ma anche i compiti delle istituzioni statali, nelle quali gli interessi via via emergenti riponevano aspettative diverse da quelle della borghesia liberale. Questi cambiamenti condussero in particolare a un ampliamento degli interventi e delle spese dello Stato.

Se inizialmente l'azione dello Stato era rivolta alle domande sociali più essenziali (come istruzione, assicurazioni sociali e sanità), in seguito, grazie anche alla portata

---

*costituzionale dei diritti sociali*, Milano, 2009, p. 58. Per un approfondimento, ci si permette di rinviare al paragrafo terzo di questo capitolo.

<sup>21</sup> In questo senso, cfr. P. CARETTI, *I diritti sociali*, op. cit., pp. 58 e ss.; ma anche C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Roma, 1996.

<sup>22</sup> Per un ulteriore approfondimento sullo Stato liberale, la sua cultura e le sue istituzioni, cfr. G. DE RUGGERO, *Storia del liberalismo europeo*, Bari, 1962; H. J. LASKY, *Le origini del liberalismo europeo*, trad. it., Firenze, 1960; N. MATTEUCCI, *Organizzazione del potere e libertà – Storia del Costituzionalismo moderno*, Tornino, 1976.

economica raggiunta dagli investimenti pubblici, il ruolo dello Stato assunse un più ampio ruolo di governo dell'economia<sup>23</sup>. Lo Stato, infatti, grazie alla crescita delle imposte e dei contributi previdenziali, arrivò a controllare risorse finanziarie con interventi di tipo sia macroeconomico che strutturale, come l'incentivo di specifici investimenti privati (per lo sviluppo, ad esempio, delle aree depresse) e l'estensione progressiva dei programmi sociali, fino a coprire i più diversi stati di bisogno, con l'assistenza pubblica o il sostegno<sup>24</sup>. Ecco che questo insieme di cambiamenti portò con sé una trasformazione della forma di Stato.

Il merito di aver realizzato il primo sistema integrale e universale di protezione sociale avente lo scopo di garantire la sicurezza a tutti i cittadini, “dalla culla alla tomba”, spetta tradizionalmente all'Inghilterra, in particolare a Lord Beveridge. Con la pubblicazione nel 1942 del progetto *Social Insurance and Allied Services* (c.d. Rapporto Beveridge) e con l'attuazione dei principi di base in esso contenuti da parte del governo laburista (specialmente nel periodo del secondo dopoguerra, 1946-1960) si volle affermare un tipo di libertà nuova, sconosciuta al modello classico dello Stato liberale: la c.d. “libertà dal bisogno”<sup>25</sup>.

I capisaldi del progetto globale di sicurezza sociale, che abrogava la precedente *Poor Relief Act* del 1601 – la legge sui poveri, promossa dalla regina Elisabetta<sup>26</sup> – erano: l'ampliamento e il consolidamento delle assicurazioni sociali già in atto,

---

<sup>23</sup> Cfr. G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, op. cit., p. 61

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 62.

<sup>25</sup> È interessante osservare come anche il *premier* britannico attualmente in carica, James Cameron del partito Conservatore, faccia ampi riferimenti al tema della “libertà dal bisogno”, sebbene le formule proposte per la sua attuazione siano in un certo senso contrapposte alla logica assistenziale tipica del welfarismo. Cfr. in questa sede, il capitolo 3, parte II.

<sup>26</sup> È stato osservato come le c.d. “leggi dei poveri” di Elisabetta d'Inghilterra rappresentassero in un certo senso il punto di avvio del mutamento della relazione Stato-società, poiché determinarono l'impegno dello Stato a favore della felicità pubblica delle popolazioni, in particolare di quelle in condizioni di bisogno e di indigenza, cfr. C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale*, op. cit., p. 337; e in modo più esteso, cfr., A. ARDIGO', *Dallo Stato assistenziale al Welfare State*, in AA. VV., *Welfare State: problemi e alternative*, a cura di G. Rossi e P. Donati, cit., 32 s.; F.P. CASAVOLA, *Genesi e valore del Welfare State*, in *Studium*, 1994, p. 171, per il quale l'*Act* del 1601 rappresentò il culmine di una parabola evolutiva iniziata nel 1531 con un provvedimento di Enrico VIII, che inaugurava l'ingresso dell'organizzazione amministrativa pubblica in un ambito in precedenza riservato alla carità privata. Tuttavia non è mancato chi ha rilevato come in questa fase ci si trovasse comunque di fronte a un'assistenza ai poveri costruita all'interno della repressione, poiché le leggi sui poveri, pur contenendo “un elemento di reciproca responsabilità sociale, facevano molto più affidamento sulla punizione che sul soccorso”, P. FLORA, J. ALBER, *Sviluppo dei “Welfare States” e processi di modernizzazione e democratizzazione nell'Europa occidentale*, in AA. VV., *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America*, Bologna, 1983, p. 70.

garantendo un minimo di reddito di fronte a qualunque evento interruttivo o diminutivo della capacità di guadagno (come disoccupazione, malattia, infortunio, vecchiaia, morte); l'istituzione di un servizio sanitario nazionale; l'incoraggiamento e la collaborazione pubblica con iniziative previdenziali e assistenziali private.

Nel resto d'Europa, solo all'indomani della grande depressione economica (1929-1932) e, in seguito, della seconda guerra mondiale, ebbe avvio una fase di riforme strutturate delle politiche sociali, nell'ambito delle quali, accanto alle tradizionali assicurazioni sociali, iniziarono a profilarsi nuovi impegni da parte dello Stato nei confronti dell'occupazione, della casa, dell'istruzione, della sanità<sup>27</sup>. Dagli anni Trenta del '900, oltre all'Inghilterra, il modello di Stato assistenziale conobbe, infatti, un intenso sviluppo negli Stati nordici (Danimarca, Svezia e Norvegia) caratterizzandosi per una estesa gamma di situazioni protette a vantaggio dei cittadini, alle quali faceva riscontro un prelievo fiscale, su base progressiva, molto accentuato.

Lo Stato del benessere attirò a sé un numero sempre crescente di funzioni, che prima erano relegate prevalentemente al funzionamento del mercato o dei rapporti privati grazie alle opere di carità, e si impose come vero protagonista della vita economica<sup>28</sup>.

Questa forma di Stato si caratterizzò per il favore alla redistribuzione delle risorse, e un tendenziale avvicinamento dei redditi, da attuare per mezzo dei servizi e delle prestazioni dello Stato assistenziale. È anche questa una delle ragioni per cui tale forma di Stato si rafforzò specialmente presso le social-democrazie nordeuropee<sup>29</sup>. Va però ricordato che il dato economico principale concepiva gli interventi assistenziali come forma di investimento sociale, nella supposizione che alle dosi massicce e finanziariamente imponenti, indispensabili all'avvio del sistema, sarebbero subentrate necessità decrescenti e quindi impegni finanziari minori. Tutto

---

<sup>27</sup> La positivizzazione dei diritti sociali coincide con la constatazione del fatto che le formali proclamazioni dei diritti civili e politici non erano sufficienti al realizzarsi della vera democrazia, se non di assicurava l'esistenza di "certe condizioni sociali, più favorevoli di quelle "naturalmente" prodotte dal mercato", B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale*, Padova, 1984, p. 70 s.

<sup>28</sup>H. HECLLO, *Verso un nuovo "Welfare State"?*, in AA. VV., *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America*, op. cit., p. 476.

<sup>29</sup> Cfr. in questo senso, E. BALBONI, *I servizi sociali*, in G. AMATO e A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, op. cit., 844, ss.

ciò si rivelò in un certo senso illusorio e le risorse da immettere nel circuito della sicurezza sociale andarono sempre più crescendo<sup>30</sup>.

Quello che è stato definito anche come il “corto circuito teleologico” del *Welfare State*<sup>31</sup>, è stato originato da una serie di dinamiche, fra cui la progressiva estensione numerica dei beneficiari (abbassamento dei limiti di età pensionabili; estensione a tutti dei servizi sanitari; avvio di nuovi servizi sociali del tipo: asili-nido, scuole materne, assistenza agli anziani, ecc.) sia la correlativa amplificazione dei limiti di reddito e di condizione sociale dei beneficiari dei servizi gratuiti o fortemente sussidiati (il c.d. *middle class entitlement*).

In anni più recenti, si è anche verificata una vera e propria esplosione di attese e di nuovi e più complicati bisogni, che ha provocato una serie ingente e costosa di nuovi programmi sociali (collegamento delle pensioni alla dinamica salariale dei lavoratori occupati, pensioni sociali per tutti i non abbienti, scuola a tempo pieno e presalari per garantire il diritto allo studio, ecc.) con le inevitabili ripercussioni sui costi per la fornitura di servizi, compresa un’alta quota per il personale addetto (ad esempio, per il servizio sanitario). Nel settore dei servizi sociali, infatti, e in modo particolare nella sanità, si può affermare che l’offerta alimenta la domanda. In questo senso, si è parlato di “crisi fiscale dello Stato”<sup>32</sup> per indicare la difficoltà delle società occidentali di reperire, a mezzo della tassazione, le risorse indispensabili per far procedere il settore.

---

<sup>30</sup> Per un quadro generale sulla tutela dei diritti sociali in una fase di “crisi” dello Stato sociale, cfr. N. LUHMANN, *Stato di diritto e sistema sociale*, Napoli, 1978; C. OFFE, *Teoria dello Stato e politica sociale*, Milano 1979; G. ROSSI e P. DONATI, *Welfare State: problemi e alternative*, Milano 1982; *Critica dello Stato sociale*, a cura di A. BALDASSARRE e A.A. CERVATI, Bari, 1982; *Trasformazione e crisi del Welfare State*, a cura di S. RODOTA’ e G. MARRAMAO, Bari, 1983; *Il sistema italiano di Welfare*, a cura di U. ASCOLI, Bari, 1984; M. FERRERA, *Il Welfare State in Italia*, Bologna, 1985; J. STIGLITZ, *Il ruolo economico dello Stato*, trad. it., Bologna, 1992. Per un’analisi più recente, cfr. M. BUTI, D. FRANCO, L. PENCH (a cura di), *Il Welfare State in Europa: la sfida della riforma*, Bologna, 1999; M. HILL, *Le Politiche sociali*, Bologna, 1999; C. SALAZAR, *op. cit.*; A. SEN, *L’idea di giustizia*, 2010.

<sup>31</sup> Cfr. L. ANTONINI, *La sussidiarietà e la cifra democratica del patto costituzionale*, in AA. VV., *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, G. Vittadini (a cura di), Guerini e Associati, Milano, 2007, pp. 220-223; questo processo viene anche definito “malattia istituzionale del Welfare State” in M. FERRERA, *Le trappole del Welfare*, Bologna, 1998, p. 7.

<sup>32</sup> Per un approfondimento sui problemi dello stato democratico, cfr. M. CROZIER, S.P. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *La crisi della democrazia*, trad. it., Milano, 1977 (si tratta del rapporto per la *Trilateral Commission*); J. HABERMAS, *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo*, trad. it., Bari, 1975; J. O’CONNORS, *La crisi fiscale dello Stato*, trad. it., Torino, 1977; P. FLORA e A.J. HEIDENHEIMER, *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America*, trad. it., Bologna, 1983.

Un caso specifico di evoluzione del *Welfare State* divenuta difficilmente sostenibile sul fronte sia della spesa pubblica che del peso fiscale sopportato dal contribuente, è rappresentato dall'evoluzione del sistema assistenziale italiano, come illustrato di seguito.

### 3. Lo Stato sociale italiano.

La costruzione dello Stato sociale in Italia si realizza con un certo ritardo rispetto agli Stati dell'Europa del nord. Basti pensare al fatto che il Servizio sanitario nazionale fu istituito solo nel 1978, mentre lo Stato sociale rimaneva ancora fondato prevalentemente sull'assicurazione dei rischi della vecchiaia<sup>33</sup>.

La lentezza di questa evoluzione peraltro, definita anche la “via obliqua” del *Welfare* italiano<sup>34</sup>, si registra non solo rispetto alle Social-Democrazie europee, ma anche nei confronti delle previsioni contenute nella stessa Costituzione italiana, che disciplina compiutamente i diritti sociali, come terza categoria, al fianco di quelli politici e di libertà.

Fin dal dibattito in Assemblea costituente, l'ipotesi di introdurre nella Carta costituzionale i principi a fondamento dello Stato sociale italiano generò contrasti e perplessità, anche presso quei membri dell'Assemblea appartenenti allo schieramento democratico progressista (si pensi alla posizione tenuta da Pietro Calamandrei, rappresentante del Partito d'Azione)<sup>35</sup>. Si trattava di preoccupazioni legate soprattutto al timore che queste disposizioni costituzionali potessero creare illusioni o delusioni nel cittadino, poiché erano norme dirette a imporre impegni programmatici alle future classi politiche di governo. Nonostante queste difficoltà, l'esito del dibattito vide prevalere la tesi opposta, nella convinzione che il mancato inserimento di un'esplicita tutela dei diritti sociali avrebbe privato il nuovo Stato democratico di un elemento identitario fondamentale e avrebbe indebolito la stessa tutela dei diritti di libertà tradizionali.

---

<sup>33</sup> Sui temi dell'assistenza previdenziale, cfr.

<sup>34</sup> G. ROSSI, *Gli aspetti scientifici attuali del problema del Welfare State e le domande emergenti*, in AA. VV., *Welfare State: domande e aspettative*, op. cit., p. 15.

<sup>35</sup> Su questa posizione, cfr. il discorso dell'On. Piero Calamandrei tenuto all'Assemblea Costituente nella seduta del 4 marzo 1947, dove l'articolo 2 viene fatto rientrare nella “parte negativa (della Costituzione)” in quanto è “quella in cui i partiti non sono riusciti a trovarsi d'accordo con sincerità nella sostanza: ed è questa la parte che secondo me pecca di genericità di oscurità e di sottintesi”.

In questo modo si giunse alla proclamazione di quella che una dottrina minoritaria ha definito la “norma-base”, perché a questa si possono ricollegare tutte le disposizioni sui diritti sociali, ossia l’art. 3, 2° comma, Costituzione: “È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”<sup>36</sup>. Questa norma stabilisce un nesso decisivo fra libertà, eguaglianza formale e, soprattutto, *eguaglianza sostanziale* (la vera innovazione rispetto alle precedenti Carte di epoca liberale), nella convinzione che non può esservi tutela effettiva dei diritti di libertà, se chi ne è titolare non è messo nella condizione di esercitarli su un piano di parità, senza incontrare limiti decisivi nella diversità delle condizioni sociali<sup>37</sup>.

Tuttavia, una concezione dei diritti sociali orientati unicamente alla realizzazione dell’eguaglianza sostanziale non trova pieno consenso in dottrina, poiché altri elementi fondamentali della Costituzione contribuirebbero alla costruzione della dignità assiologica dei diritti sociali. In particolare, è stato evidenziato come l’idea di persona, nella sua dimensione di essere individuale e di essere sociale, “vi si staglia nettamente come concetto unificatore dei diritti di libertà con quelli sociali”; di conseguenza, “il fondamento dei diritti sociali, anziché essere circoscritto al solo articolo 3 cpv., è stato esteso anche al principio di eguaglianza formale (art. 3, 1° comma) e al principio dei diritti inviolabili della persona e della dignità umana (art. 2)”<sup>38</sup>.

Si può desumere allora che nella Costituzione repubblicana i diritti sociali siano collegati direttamente all’esigenza della protezione della personalità umana, e considerati nel loro coesistente e costitutivo rapporto con la formazione della persona umana e con gli ambiti di vita sociale necessari per il libero sviluppo della

---

<sup>36</sup> Cfr. P. CARETTI; V. CRISAFULLI, *Individuo e società nella Costituzione italiana*, in *Dir. lav.*, 1954, I, p. 77; M. MAZZIOTTI, *Diritti*, p. 804; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Uguaglianza (principio di)*, op. cit., p. 1092; B. CARAVITA, *Oltre l’eguaglianza*, op. cit., p. 28 ss. Ulteriori riferimenti, in particolare sull’interpretazione evolutivistica dell’art. 3 cpv. Cost., inteso come una meta che potrà dirsi raggiunta solo quando le classi meno favorite, grazie a interventi pubblici mirati, ascendano alle posizioni delle classi privilegiate, in C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, Bologna, 1977.

<sup>37</sup> In questo senso si esprime E. CHELI, *Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella Costituzione italiana*, in AA. VV., *Le ragioni del diritto (Scritti in onore di L. Mengoni)*, III, Milano, 1995, p. 1774.

<sup>38</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, *op. cit.*, p. 10 ss.

persona (si pensi alla famiglia, alla scuola, al lavoro...) mediante i quali “il singolo individuo si fa persona e si esprime come persona: di tali relazioni esistenziali i diritti sociali costituiscono la trama di valore”, ponendosi come fondamento di quei diritti costituzionali “inviolabili nel loro contenuto essenziale, nei quali consiste, insieme alle libertà civili e ai diritti fondamentali del singolo, la costituzione (pluralistica) della società”<sup>39</sup>.

Nella visione dei costituenti, la funzione dei diritti sociali è precisamente quella di rafforzare l’effettività dei diritti tradizionali. Non si tratta di diritti a sé stanti o subordinati a quelli di precedente elaborazione: i diritti sociali – e in particolare la loro tutela – sono la condizione fondamentale per il rispetto delle libertà individuali e collettive<sup>40</sup>, scandiscono “la trasformazione in *persona* dell’individuo astratto posto al centro delle dichiarazioni settecentesche”<sup>41</sup>.

Le disposizioni costituzionali che riguardano i diritti sociali sono numerose e possono distinguersi secondo il grado di collegamento con l’articolo 3, 2° comma Cost., ossia fra i casi in cui la tutela è rivolta a un soggetto considerato debole e dunque meritevole di una tutela privilegiata; e quelli in cui la titolarità spetta a tutti, indipendentemente da specifiche condizioni economiche o sociali<sup>42</sup>.

Nel primo insieme si individuano: il diritto al lavoro (articolo 4); il diritto delle lavoratrici e dei lavoratori, inteso come diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro, sufficiente per assicurare a sé e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa, il diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, il diritto della lavoratrice a una tutela particolare e rafforzata, il diritto al mantenimento e all’assistenza sociale per chi è inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi necessari per vivere, il diritto alla previdenza sociale in caso di infortunio,

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, 14. Sul valore centrale della persona umana nell’ordinamento italiano, al quale tutti gli altri si devono riportare, cfr., del medesimo A., *Diritti inviolabili, op. cit.*; N. OCCHIOCUPO, *Liberazione e promozione umana nella Costituzione. Unità di valori nella pluralità di posizioni*, Milano, 1988, 68-70; A. BARBERA, *Commento all’art. 2*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, 1975, p. 91; L. CARLASSARE, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, cit., 45, secondo la quale la persona umana è il valore primario “intorno al quale tutto ha da essere ordinato”, “pietra fondamentale del nuovo edificio politico-costituzionale”.

<sup>40</sup> Cfr. P. CARETTI, *op. cit.*, p. 56.

<sup>41</sup> C. SALAZAR, *op. cit.*, p. 25.

<sup>42</sup> E così, i diritti sociali, “nati come diritti dei pochi e dei molti, ma non come diritti di tutti” – ricorda Corso – sono “diventati diritti di tutti” a seguito della universalizzazione dei servizi di protezione sociale, nel consolidamento dello Stato sociale in Italia, cfr. G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1981, II, p. 759 e 781.

malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione, il diritto agli inabili e minorati all'educazione e all'avviamento professionale (artt. 35 e ss.); il diritto di associarsi in sindacati (art. 39); il diritto di sciopero (art. 40); il diritto alla salute, inteso come diritto a cure garantite per gli indigenti (art. 32); il diritto all'istruzione, inteso come diritto dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, a raggiungere i più alti gradi degli studi (art. 34); e il diritto alla difesa davanti al giudice, inteso come diritto dei non abbienti ai mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione (art. 24).

Diversamente, fra i diritti sociali la cui titolarità spetta indipendentemente dalla condizione sociale, si individuano: il diritto all'istruzione e a un periodo di istruzione obbligatoria e gratuita (art. 34); e il diritto alla salute, inteso come diritto fondamentale dell'individuo alle prestazioni sanitarie (art. 32).

Il riconoscimento costituzionale assegnato ai diritti sociali comporta conseguentemente la loro tutela costituzionale, al pari di quella di tutti gli altri diritti garantiti dalla Costituzione. La violazione dei diritti sociali costituisce, infatti, motivo di illegittimità costituzionale delle norme di legge in contrasto con tali diritti, rilevabile dalla Corte in sede di sindacato di legittimità; e ciò vale anche nel caso di violazione di norme finalistiche<sup>43</sup>.

In più occasioni la Consulta ha chiarito i criteri in base ai quali deve svolgersi il controllo di costituzionalità delle leggi che danno attuazione ai diritti sociali, individuandoli nei seguenti principi: a) principio di gradualità nell'attuazione delle riforme legislative (onerose)<sup>44</sup>; b) principio di costituzionalità provvisoria di una determinata disciplina che necessita di sviluppo o di riforma<sup>45</sup>; c) principio di "attuazione parziale incostituzionale" di un diritto sociale, allorché anziché assicurarlo in concreto se ne agevoli semplicemente il godimento<sup>46</sup>.

In questo senso, una corretta analisi sui diritti sociali può essere condotta soltanto attraversando l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale. Il maggior contributo alla precisa definizione della materia, infatti, è avvenuto grazie all'incessante opera di garanzia e promozione dei diritti sociali esercitata dalla

---

<sup>43</sup> Cfr. G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, cit., p. 843.

<sup>44</sup> C. cost., sentt. n. 173 del 1986 e n. 205 del 1995.

<sup>45</sup> C. cost., sent. n. 826 del 1988.

<sup>46</sup> C. cost., sent. n. 215 del 1987. Per una ricostruzione attenta della giurisprudenza costituzionale sui richiamati criteri di costituzionalità delle leggi di attuazione dei diritti sociali, cfr. F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 72.

giurisprudenza della Corte costituzionale che, nell'assecondare l'evoluzione giuridica di tali diritti, è giunta a definirli "diritti perfetti", prima che la dottrina rivedesse le proprie posizioni<sup>47</sup>. Su questo terreno un ruolo rilevante è stato giocato dalla Consulta con il ricorso a sentenze di tipo additivo: attraverso questo strumento alcuni diritti sociali "hanno potuto raggiungere la soglia della protezione giurisdizionale, pur in assenza di una specifica disciplina posta dal legislatore ordinario"<sup>48</sup>.

A giudizio della Corte costituzionale, anche i diritti sociali – e in modo particolare quelli a prestazione positiva, condizionati da una legge – possono assurgere, al pari dei diritti fondamentali individuali, al rango di "diritti inviolabili e irrettrabili della persona, in quanto espressione di valori o principi costituzionali supremi"<sup>49</sup>.

La giurisprudenza che ha prodotto tale esegesi dei diritti sociali ha avuto ad oggetto il bene della salute umana, ritenuto "diritto primario e fondamentale, che impone piena ed esclusiva tutela"<sup>50</sup>; ovvero il diritto all'assistenza sanitaria, definito a più riprese dalla Corte "diritto sociale di tipo inviolabile", il cui godimento "conformemente alla propria natura, non può essere assicurato in modo eguale e uniforme per tutti i cittadini"<sup>51</sup>; ma anche il diritto all'abitazione, che i giudici della Consulta fanno rientrare "fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità con cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione", in quanto "diritto sociale fondamentale del cittadino, specificatamente garantito dall'art. 47 cpv.,

---

<sup>47</sup> Cfr., A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, op. cit., pp. 13 e 28.

<sup>48</sup> In particolare, è stato rilevato come questo processo si sia verificato soprattutto in materia di assistenza sanitaria e previdenza sociale, poiché la Corte ha più volte applicato l'articolo 38 Cost. nel dichiarare l'incostituzionalità delle leggi che precludevano ingiustificatamente a determinate categorie di cittadini la possibilità di avvalersi del servizio di sicurezza sociale. Su questo punto, cfr. E. CHELI, *Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella Costituzione italiana*, op. cit., p. 1792.

<sup>49</sup> F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 66.

<sup>50</sup> Cfr. Corte cost., sentenza n. 992 del 1988.

<sup>51</sup> Cfr. Corte cost., sentenze. n. 1011 del 1988, nn. 294 e 184 del 1986 e n. 88 del 1979.

Cost.”<sup>52</sup>; nonché il diritto al lavoro, più volte qualificato, “anche con riferimento ai pubblici uffici, come fondamentale diritto di libertà della persona umana”<sup>53</sup>.

Pertanto, la garanzia predisposta dalla Costituzione per tutti i diritti sociali in essa contenuti “non è una garanzia semplicemente legale o legislativa, ma è la garanzia propria dei diritti costituzionali (spesso dei diritti inviolabili) e dei valori costituzionali (spesso quelli primari o supremi)”, perché “il fondamento della pretesa non sta nella legge che la rende eventualmente o gradualmente possibile in concreto, ma nella Costituzione”<sup>54</sup>.

Ciò non toglie che per quanto concerne, poi, l’operatività di tutti i diritti sociali (al pari dei diritti di libertà) – anche di quelli che richiedono prestazioni positive attraverso leggi e concreti istituti amministrativi che le rendano applicabili – tale immediata operatività possa e debba “essere accertata caso per caso, senza confondere ciò che è possibile in virtù della sola efficacia normativa della Costituzione con ciò che è storicamente impossibile, in conseguenza di leggi o regolamenti che abbiano dato una certa disciplina alla materia”<sup>55</sup>.

In questo senso la Consulta può giocare un ruolo di primo piano rispetto alla definizione delle dimensioni del *Welfare State*.

### 3.1 Il “corto circuito” del *Welfare State* in Italia: i dati e le prospettive.

Fra le maggiori anomalie dello Stato sociale italiano riscontrate dalla dottrina, si ricordano: un’ipertutela per la vecchiaia, per gli occupati del pubblico impiego e della grande impresa, e per la disoccupazione temporanea; una sottotutela per la

---

<sup>52</sup> Cfr. Corte cost., sentenze n. 19 del 1994 e nn. 404 e 217 del 1988; tuttavia, in un’altra occasione la Corte ha anche precisato che “il diritto all’abitazione tende ad essere realizzato in proporzione delle risorse della collettività”, e che solo il legislatore può misurare “le effettive disponibilità e gli interessi con esse gradualmente soddisfatti” (cfr. sentenze nn. 121 del 1996 e, già prima, n. 252 del 1989).

<sup>53</sup> Cfr. Corte cost., sentenze n. 108 del 1994 e n. 232 del 1989.

<sup>54</sup> F. MODUGNO, *I “nuovi diritti” nella giurisprudenza costituzionale*, op. cit., p. 69, il quale rileva che “la legge funge da mera *condicio sine qua non* e non da *condicio per quam*, che è invece già nella Costituzione”.

<sup>55</sup> Così, A. PACE, *Problematica delle libertà fondamentali – Parte generale*, cit., p. 61 e 63, per il quale però ciò non significa che “i diritti sociali non identifichino situazioni giuridiche soggettive, tutelabili contro lo stesso legislatore che pretendesse di dettare una disciplina di tali diritti in contrasto con gli indirizzi derivanti dalle norme costituzionali”. Nell’ambito dei diversi diritti sociali previsti in Costituzione, si propone, quindi, una distinzione fra diritti c.d. Originari o incondizionati e diritti c.d. derivati o condizionati, cfr. A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, op. cit., p. 30 ss.; e, fra i primi a impiegare questa locuzione, F. MERUSI, *I Servizi pubblici negli anni Ottanta*, (1984), in *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990, p. 30.

disoccupazione vera e propria, per i non occupati e per chi si trovava in condizioni individuali di mancanza di mezzi economici<sup>56</sup>.

Con le altre economie mature d'Europa, si può dire che l'Italia condivide i problemi di così detto lungo periodo, conseguenti alla modificazione della composizione sociale: l'invecchiamento della popolazione, la liberalizzazione del commercio internazionale, la minore dinamica della produttività nei servizi sociali rispetto agli altri settori produttivi. A queste problematiche, nel medio periodo si aggiunge la necessità del risanamento dei conti pubblici. Un dato è emblematico: la spesa per le pensioni in Italia nel periodo 1960-1996 è cresciuto di quattro volte in termini di Pil, quello per la spesa della sanità solo negli ultimi dieci anni è raddoppiato, passando da poco più di 57 miliardi di euro a quasi 101 miliardi di euro<sup>57</sup>, mentre quello per l'assistenza e per gli ammortizzatori sociali semmai leggermente diminuito<sup>58</sup>.

Fra gli organi chiamati a una riorganizzazione del sistema di Welfare in Italia, va ricordato il ruolo svolto dalla Commissione Onofri (1997), che suggerì al governo di adottare un'azione riformatrice orientata su tre piani distinti. Si ritiene utile riportare in questa sede i contorni di sviluppo poiché dalle proposte elaborate sembra emergere un'idea di *Welfare* che potrebbe essere definito "partecipativo", ossia ispirato alla sussidiarietà.

In primo luogo, fra i suggerimenti avanzati nel 1997, si proponeva una neutralizzazione delle tendenze di medio periodo all'aumento delle quote di spesa per la sanità e per le pensioni, a causa dell'invecchiamento della popolazione. Per quanto riguardava la sanità, ciò doveva avvenire attraverso una maggiore responsabilizzazione degli operatori nei confronti dei risultati ottenuti, sostenuta anche da una maggiore competizione tra produzione pubblica e privata di servizi sanitari. Inoltre, si proponeva una più articolata compartecipazione alla spesa degli utenti e una maggiore autonomia finanziaria delle Regioni, cui doveva corrispondere

---

<sup>56</sup> P. ONOFRI, *La "Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale"*, in AA. VV. *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, a cura di L. Guerzoni, Bologna, 2008 p. 44.

<sup>57</sup> Elaborazione dati Istat; secondo il Sistema Informativo Sanitario presso il Ministero della Salute, la spesa sanitaria del Sistema sanitario nazionale per il 2008 si aggira intorno ai 106,6 miliardi di euro.

<sup>58</sup> P. ONOFRI, *La "Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale"*, *op. cit.*, p. 45.

la possibilità di superare i vincoli di bilancio assegnati al centro. Per quanto riguardava le pensioni, il consolidamento finanziario della riforma del 1995, a regime, doveva avvenire attraverso l'unificazione dei regimi pensionistici, il graduale allineamento delle aliquote di computo e di quelle di finanziamento.

In secondo luogo, la Commissione Onofri prospettava una ricomposizione della spesa a favore dei servizi assistenziali, per una maggiore tutela del rischio economico di cadute del reddito individuale, di perdita del posto di lavoro e di perdita dell'autosufficienza. La generosità di alcune prestazioni previste per l'occupazione *standard*, secondo il parere della Commissione, doveva essere attenuata, in favore delle categorie sociali oggettivamente più deboli, per mezzo sia di una razionalizzazione e innovazione degli ammortizzatori sociali del mercato del lavoro, sia della istituzione di un sistema di integrazione del reddito sulla base dei principi del reddito minimo vitale, assorbendo in esso una molteplicità di interventi assistenziali già in atto.

Infine, partendo dall'idea che la riforma dell'assistenza avrebbe dovuto ispirarsi a una scelta equilibrata fra universalismo, quanto ai beneficiari, e selettività nell'erogazione delle prestazioni, si proponeva di determinare le condizioni di bisogno con riferimento alle risorse (redditi e patrimonio) dell'intero nucleo familiare. In questo senso, la riduzione nel breve periodo del ritmo di crescita della spesa per le pensioni, si poneva come condizione per la ricostituzione di più elevati livelli di protezione sociale, e per la messa a regime di nuovi istituti di assicurazione di reddito, occupazione e autosufficienza.

Su questi dati riguardanti la crescita della spesa per le pensioni e per la sanità, così come sui tentativi intrapresi per un suo contenimento, occorre soffermarsi.

Per quanto riguarda la spesa pensionistica, le riforme attuate nel decennio 1997-2007 non portano a una sua riduzione, quanto piuttosto a una stabilizzazione tendenziale. Se, infatti, nel 1995 la spesa per le pensioni rappresentava il 12,9% del Pil, e nel 1997 passava a 13,7%, grazie all'adozione di una serie di interventi, nel 2005 la cifra ha registrato un incremento relativamente minore, portandosi al livello di 13,75%<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> P. ONOFRI, *La "Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale"*, op. cit., p. 52.

Rispetto alla spesa sanitaria, elaborazioni su dati ISTAT rivelano che nell'arco di dieci anni è quasi raddoppiata, passando dalla cifra di 64 miliardi di euro nel 1994 a oltre 110 miliardi nel 2004. L'aumento registrato non è stato stabilizzato per una serie di ragioni. Prima fra tutte l'adozione dei Livelli essenziali di assistenza (Lea) introdotti con la riforma costituzionale del 2001, l. cost. n. 3/2001, che ha modificato il Titolo V della Carta in senso federalista. In secondo luogo, hanno contribuito a incrementare la spesa sanitaria sia la distribuzione dei trasferimenti alle Regioni in base della spesa storica, sia il correlato generale ripiano nazionale dei debiti pregressi accumulati dalle singole Regioni. Infine, non si può trascurare la tendenziale evoluzione della domanda di servizi sanitari, connessa non solo alle trasformazioni sociali, ma anche all'aumento della qualità del bene richiesto. Se si confrontano i dati nel decennio 1994-2004, mentre in Italia la spesa sanitaria è passata dal 5,8% al 6,5% del Pil, nel resto d'Europa a 15 la spesa è rimasta sostanzialmente costante, passando da 7,4% a 7,5%. Una lettura di questi dati peraltro potrebbe suggerire che sia in corso in Italia un processo di adeguamento a *standard* più elevati di spesa e prestazioni<sup>60</sup>.

Peraltro, se la modifica della Costituzione del 2001 in senso federale ha favorito – in campo sanitario, ma non solo – la sperimentazione su scala regionale di nuovi modelli sanitari, rappresentati dalla sinergica integrazione in chiave sussidiaria fra aziende pubbliche e private (convenzionate o accreditate)<sup>61</sup>, a causa di una gestione finanziaria ancora centralizzata, le potenzialità per questa riforma della sanità locale stentano a esprimersi in modo compiuto. Adottando la lente dell'uniformità, lo Stato rimane, infatti, il pagatore di ultima istanza, senza criteri per la valutazione della qualità dei servizi prodotti. Il risultato è che le eccellenze non sono premiate, né favorite, mentre gli sprechi e le inefficienze restano impuniti<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>61</sup> Si rinvia al capitolo 1, Parte Seconda, di questo elaborato per un approfondimento sull'impatto della riforma del Titolo V sull'organizzazione dei servizi sociali a livello regionale e la nascita dei così detti sistemi di *Welfare mix*, dove pubblico e privato concorrono alla produzione di servizi pubblici in applicazione del principio di sussidiarietà.

<sup>62</sup> Per un approfondimento sulle visioni critiche del sistema sanitario nazionale "regionalizzato" dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, cfr. M. BERTOLISSI, *Rivolta fiscale, federalismo, riforme istituzionali: promemoria per un'Italia che cambia*, Padova, CEDAM, 1997; e, dello stesso A., *Identità e crisi dello stato costituzionale in Italia*, Padova, CEDAM, 2002; F. TONIOLO, *Sanità e regioni: dalla Riforma bis del 1992 al Nuovo patto per la salute 2006-08*. Prefazioni di Vasco Errani e Giancarlo Galan; postfazione di Mario Bertolissi, Milano, 2009. E sia consentito di rinviare al capitolo 1 della Parte II di questo elaborato.

In questo senso, la recente approvazione della Legge n. 42/2009, *Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, che – fra le principali innovazioni – sostituisce il criterio della spesa storica con quello di costo standard, oltre all'obiettivo ambizioso di ridurre la spesa sanitaria, intende eliminare all'origine il paradosso descritto pocanzi<sup>63</sup>.

#### 4. La fine dei sistemi di *Welfare State*: alla ricerca di nuovi paradigmi

L'epoca della globalizzazione dei mercati e dei flussi finanziari sembra tracciare indelebilmente il tramonto dello Stato del benessere<sup>64</sup>. Eppure la crisi di questo modello sembrerebbe legata più al successo del *Welfare State* che a un suo fallimento<sup>65</sup>.

In un certo senso, si potrebbe dire che lo stato socio-assistenziale finì per diventare il proprio peggior nemico, o all'inverso, che “proprio la crisi del *welfare* dichiara la necessità del *welfare*”<sup>66</sup>. I sistemi di *Welfare State* istituiti nel secondo dopoguerra hanno prodotto, infatti, sostanziali benefici, consentendo di passare da una fase di grande povertà a un benessere generale per tutte le fasce della popolazione (così fino agli anni '80). Tuttavia, ciò che sembra averli messi in discussione è attribuibile ad almeno tre ordini di motivi, connessi – ironia della sorte

---

<sup>63</sup> Fra i ricchi contributi di analisi del recente provvedimento in materia di federalismo fiscale, si invita all'analisi di F. BASSANINI, *Una riforma difficile (ma necessaria): il federalismo fiscale alla prova della sua attuazione*, *Aspenia*, n. 49, giugno 2010; MURARO G., *Federalismo, sì del Senato*, in *Il Mattino*, 23 gennaio 2009; M. BERTOLISSI, *Commissioni riunite affari costituzionali, bilancio e finanze e tesoro del Senato - Indagine conoscitiva sul disegno di legge n. 1117, riguardante il federalismo fiscale*. Novembre 2008. Per un approfondimento e un'analisi dell'introduzione del federalismo fiscale in Italia, sia consentito il rinvio al par. 3.5, capitolo 2, Parte I di questo elaborato.

<sup>64</sup> Agli albori del Terzo millennio una parte della dottrina giuridica fa riferimento a questa fase storica utilizzando l'espressione “post-modernità”. Tuttavia c'è chi si discosta da questa posizione, ritenendo che i mutamenti introdotti dalla globalizzazione siano tali da determinare un mutamento sostanziale dell'ordine moderno riferito alla formazione degli stati nazione in Europa. In questo senso si esprime il filosofo francese Alain Touraine, che conia il termine “demodernizzazione”, cfr. A. TOURAINE, *Libertà, uguaglianza, diversità*, trad. it. Milano, 1998, p. 47.

<sup>65</sup> L. M., SALAMON, *Europa e Usa in crisi? Basta cambiare lo Stato*, Intervista a cura di F. Tanzilli, in [www.ilsussidiario.net](http://www.ilsussidiario.net), 7 luglio 2009. Si veda anche, fra la dottrina italiana, BRUNI L., ZAMAGNI S., *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, Il mulino, Bologna, 2004, p. 199 ss.

<sup>66</sup> F. P. CASAVOLA, *Genesi e valore del Welfare State*, op. cit., p. 171. Così anche C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, op. cit., p. 391, il quale precisa che “nonostante ... le degenerazioni assistenzialistiche dello Stato sociale sono risultate dannose sotto molteplici profili, si deve pure riconoscere che esso non può essere annientato e sostituito da un mercato senza regole, del tutto abbandonato a quella “mano invisibile” che premia il più abile ed il più forte, emargina il più debole ed instaura in ogni settore posizioni dominanti”.

– proprio al livello di benessere raggiunto<sup>67</sup>.

Innanzitutto, è andata affermandosi la convinzione secondo la quale il governo, poiché iper-professionalizzato e iper-burocratizzato, sarebbe incapace di adempiere i compiti sempre più complessi che gli sono stati attribuiti. In secondo luogo, l'incremento del debito pubblico è stato imputato anche a una certa retorica politica, che in qualche modo ha prodotto pressioni per espandere il numero e la qualità di servizi e giustificare così l'aumento del carico tributario. Infine, si diffonde l'idea che il *Welfare State*, invece di tutelare gli individui dai rischi non prevedibili attraverso un controllo sull'economia, di fatto si sostituisca in misura sempre crescente alla responsabilità dei singoli, favorendo una dipendenza ritenuta, per certi versi, endemica.

L'analisi sulle conseguenze della crisi del *Welfare State* per la produzione di servizi e, conseguentemente, la tutela dei diritti sociali, illustra come i principali effetti si traducano in un generale allargamento della spesa pubblica, in un abbassamento tendenziale della qualità dei servizi, e in un restringimento della platea di destinatari. Queste ripercussioni interessano in particolare la concezione del ruolo dei cittadini all'interno della società, non solo come destinatari di servizi, ma anche come eventuali protagonisti attivi nel processo di produzione e godimento del bene comune, e in questo senso determinano la necessità di un mutamento della forma di Stato.

La fase di *Post Welfare State* si sviluppa, infatti, nell'epoca della globalizzazione e del processo di integrazione europea, in cui gli Stati nazionali scontano un *deficit* di democraticità, rilevato da molta parte della dottrina<sup>68</sup>. Se da un lato si richiama a un recupero di questo principio<sup>69</sup>, contemporaneamente si fa notare come nei nuovi

---

<sup>67</sup> L. M. SALAMON, *Partners in Public Service. Government-nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, The Johns Hopkins University Press, Baltimora e Londra, 1982.

<sup>68</sup> Cfr. L. ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Guerini e Associati, 2005 pp. 42 ss.

<sup>69</sup> Per un approfondimento sulla democrazia contemporanea, le sue articolazioni e i suoi problemi esistenziali, cfr. R. ARON, *Teoria dei regimi politici*, trad. it., Milano, 1973; C.J. FRIEDRICH, *Governo costituzionale e democrazia*, trad. it., Vicenza, 1960; H. KELSEN, *La democrazia*, trad. it., Bologna, 1981, F. NEUMANN, *Lo Stato democratico e lo Stato autoritario*, trad. it., Bologna, 1973; G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Bologna, 1957. Sul principio democratico, cfr. C. MORTATI, *Principi fondamentali (Commentario della Costituzione)*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1975; C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1965. E come non ricordare l'illustre contributo offerto da V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Scritti giuridici in onore di V.E. Orlando*, Padova, 1957, pp. 409-463.

confini della scena sociale e politica, la stessa democraticità non sia più sufficiente a uno sviluppo pieno della persona nella società, intesa come realtà composta da singoli e gruppi. Peraltro, già Tocqueville, sul finire del diciannovesimo secolo, individuava i limiti della democrazia, riassumibili con la celebre espressione “non basta votare per essere liberi”<sup>70</sup>: si riferiva in questo caso ai limiti di una democrazia solo formale<sup>70</sup>.

Nonostante le Costituzioni moderne integrino la rappresentanza con la partecipazione, poiché riconoscono il valore della persona umana e del suo compimento in termini relazionali, nonché di una partecipazione effettiva all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese, sembra che il concetto “completo” di democrazia abbia faticato a tradursi nella pratica, riducendosi a mero principio rappresentativo<sup>71</sup>.

Gli effetti di questa de-responsabilizzazione e destituzione della popolazione rispetto all’interesse generale e al bene comune – definibile come una sorta di “esilio delle società intermedie”<sup>72</sup> – hanno finito per determinare uno Stato elefantico, paternalista e autoreferenziale, da cui ci si aspetta tutto, ma che, di fatto, arranca per garantire in modo universalistico i diritti sociali.

La trasformazione del ruolo del “privato” nella società e nei suoi rapporti con lo Stato in base al principio di sussidiarietà sembra destinata a segnare il divenire del Terzo millennio. Il punto di partenza di questa svolta sembra rappresentato dall’interazione tra la democrazia e la sussidiarietà. La democrazia, che significa “governo del popolo”, comporta anche l’attribuzione al popolo di quote crescenti di effettivo esercizio del potere. La sussidiarietà esprime perciò un valore essenziale dell’ordinamento democratico, nella misura in cui valorizza il primato giuridico della libertà della società civile e dei soggetti della comunità nei confronti dello Stato-autorità. Può rappresentare così il presupposto per un nuovo assetto di rapporti tra potere pubblico e gruppi sociali, fondato sulla logica della relazione.

---

<sup>70</sup>C.A. DE TOCQUEVILLE, *De la Démocratie in Amérique*, Parigi, 1963, pp. 29 ss.

<sup>71</sup> Per un approfondimento sui limiti della democrazia e la formulazione di ipotesi e modelli in grado di integrare questa forma di Stato, cfr. G.E. ANDERSEN (a cura di), *Welfare State in transition*, London, Sage, 1996; A. GIDDENS, *La Terza Via, Manifesto per la rifondazione della Socialdemocrazia*, trad. it., Milano 1999; S. CASSESE, *L’arena pubblica, nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 3, 2001, p. 601; G. KELLY e J. LE GRAND, *The rise of the “baby bond”*: where did it come from?, Convegno Stresa, *Verso nuove forme di Welfare*, 2002.

<sup>72</sup> Cfr. P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, 2007, pp. 232 ss.

Perché lo Stato possa tornare a occuparsi di sovranità e i corpi sociali essere i veri protagonisti, si punta al coinvolgimento dei cittadini, sia come singoli che nelle formazioni sociali nelle quali si svolge la loro personalità, nelle fasi di programmazione e di decisione, anche politica.

Lo sviluppo della società civile a interlocutore principale delle istituzioni pubbliche rappresenta un obiettivo difficilmente procrastinabile. In particolare, le istituzioni civili appartenenti all'ambito *non profit* svolgono tradizionalmente una funzione meritoria di *advocacy* e garantiscono la presenza di profili sociali nella fornitura di beni e servizi, dando voce a persone spesso prive di rappresentazione. L'*advocacy* – che si potrebbe tradurre con “tutela e promozione dei diritti” – e il coinvolgimento civile della popolazione sono considerati due degli aspetti distintivi del mondo delle organizzazioni di Terzo settore<sup>73</sup>. Fra le altre funzioni del settore *non profit* si possono ricordare la capacità di rispondere a bisogni spesso emarginati, di favorire l'innovazione e di adeguare scelte politiche generali a situazioni peculiari di bisogno. Inoltre, le organizzazioni *non profit* giocano spesso un ruolo fondamentale per la creazione e il sostegno di quello che molta dottrina ha chiamato “capitale sociale”, rappresentato da quella rete di fiducia e reciprocità che sembrano elementi fondamentali di una società democratica. Queste istituzioni civili sono così espressione del principio di sussidiarietà orizzontale: la loro attività produce beni comuni e la loro valorizzazione, in un rapporto di collaborazione con i poteri pubblici, risulta imprescindibile per “democratizzare la democrazia”<sup>74</sup>.

In questa prospettiva, i responsabili di un coinvolgimento attivo di questi soggetti devono essere in primo luogo i rappresentanti delle istituzioni. Se da un lato, infatti, le organizzazioni *non profit* sono generalmente riconosciute come fondamentali per le loro peculiarità di promozione della democrazia e dell'azione civile, da un altro lato una serie di fattori ha in qualche modo ostacolato questa partecipazione. Lo Stato, forse anche per preservare il proprio monopolio nella somministrazione di

---

<sup>73</sup> Secondo una recente ricerca dell'*Aspen Institute* “Active participation in the policy process is a fundamental function of the nonprofit sector in a democratic society”, Nonprofit Sector Strategy Group, *The Nonprofit Contribution to the Civic Participation and Advocacy*, Washington, D. C.: The Aspen Institute, 2000, p.5.

<sup>74</sup> A. GIDDENS, *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, Il Mulino, 2000, pp. 98 e ss.

servizi, si è troppo spesso mostrato non favorevole a un'apertura decisa nei confronti del *non profit*.

I problemi concreti che queste istituzioni della società civile si trovano a fronteggiare sono sia di ordine finanziario, che di tipo legislativo.

Dal punto di vista finanziario, le difficoltà delle organizzazioni *non profit* a reperire fondi consistenti per il proseguimento della propria attività le porta ad allontanare i loro obiettivi da quello di *advocacy*. Come documenta uno studio del 2007 condotto dal *Johns Hopkins Nonprofit Listening Post Project*, le risorse investite in *advocacy* dalle organizzazioni non profit diventano una scarsa percentuale sul totale del loro bilancio quando non ricevono una parziale copertura del loro finanziamento da parte dello Stato<sup>75</sup>.

Per quanto riguarda le barriere di tipo legislativo, le organizzazioni non profit devono fronteggiare un assetto di restrizioni legali abbastanza confuso e potenzialmente intimidatorio in relazione allo svolgimento della loro attività. Basti pensare all'alto tasso di burocratizzazione che queste organizzazioni devono affrontare per essere inserite nel sistema di accreditamento pubblico di fornitura dei servizi e, in misura anche maggiore, per mantenere questi *standard*.

Solo recentemente si documenta un impegno più deciso del legislatore a trovare soluzioni tecniche e ipotesi normative che coinvolgano nella gestione della cosa pubblica la società civile. Ad esempio, con la legge 118/2005 si introduce in Italia una disciplina pressoché unitaria in materia di impresa sociale, ma i problemi più consistenti permangono in relazione alle difficoltà per le organizzazioni *non profit* di arrivare a una competizione equa sul mercato con le imprese *for profit*, o con le istituzioni pubbliche<sup>76</sup>.

Può essere indicativa in questo senso la recente approvazione della Relazione sull'economia sociale da parte del Parlamento europeo. Il testo approvato il 19 febbraio 2009 riconosce che la diversità dell'economia sociale è un fattore di arricchimento e stabilità da preservare perché favorisce la crescita, la stabilità e l'inclusione e offre un modello proprio di impresa che consente all'economia sociale

---

<sup>75</sup> SALAMON L. M., GELLER S. L., *Nonprofit America: A Force for Democracy?*, The Johns Hopkins Listening Post Project, *Communiqué #9: Nonprofit Advocacy and Lobbying*, 2008, p. 11.

<sup>76</sup> Per un approfondimento in materia di legislazione sul Terzo settore in Italia, sia rinvia al Capitolo 1, parte II di questo elaborato.

di contribuire a una crescita stabile e durevole<sup>77</sup>. Fra le Considerazioni Generali della Relazione, si segnalano: la necessità di un riconoscimento del concetto di economia sociale; di un suo riconoscimento giuridico; di un riconoscimento statistico, con esplicita richiesta di promozione dell'uso del “*Nonprofit Handbook*” dell'ONU; e la necessità di riconoscere le componenti dell'economia sociale come partner sociali.

Il riconoscimento a livello europeo della centralità dell'economia sociale e quindi dei soggetti del terzo settore – in quanto portatori di una identità sociale associativa – offre un'indicazione importante per la definizione delle politiche di *welfare*, in particolare attraverso l'introduzione di adeguati strumenti fiscali. La stabilizzazione di meccanismi di c.d. *Percentage Law* (il modello europeo del 5 per mille) può rappresentare l'occasione per gli organi di governo di contribuire a sostenere in modo concreto quei soggetti della società civile che, come ha ricordato la Corte costituzionale in una recente sentenza, svolgono “un'attività considerata (...) socialmente o eticamente meritoria”<sup>78</sup>.

Il ruolo della società civile deve perciò essere approfondito alla luce delle soluzioni offerte dall'ordinamento al rapporto fra Stato e individui. In questa prospettiva la Costituzione italiana ha tentato un “equilibrio tra una concezione individualista della società e una concezione comunitarista in cui la libertà viene funzionalizzata al mantenimento delle istituzioni”. Tuttavia una lettura attenta della storia costituzionale del nostro paese dimostra che il riconoscimento delle formazioni sociali, e perciò la volontà dei costituenti, sia rimasto sostanzialmente solo nella carta e non abbia trovato invece concreta attuazione nella vita costituzionale del paese. Il legislatore ordinario, infatti, si è mostrato fortemente inadempiente nei confronti dei corpi intermedi continuando a manifestare nei loro confronti una pretesa onniregolatrice e, anziché limitarsi a porre norme di confine a tutela di primari interessi pubblici, ha continuato a comprimerli in schemi ristretti. Probabilmente solo con la modifica del Titolo V della Costituzione e l'introduzione del principio di sussidiarietà nel tessuto normativo dell'ordinamento italiano si pongono le basi per una riscoperta fattiva del valore della società civile<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> Parlamento europeo, *Relazione sull'economia sociale*, 2008/2250 (INI), Relatore Patrizia Toia, approvata il 19 febbraio 2009. Per un approfondimento si rinvia a SCIALDONE A., *Nuove direttrici di sviluppo per l'economia civile*, RIREA, 2009.

<sup>78</sup> Cfr., Corte cost., sent. n. 202/2007.

<sup>79</sup> Articolo 118 u.c., Cost.

L'analisi delle riforme in corso negli Stati post-moderni dimostra come questi sistemi stiano cercando di rispondere alle mutate esigenze della società globalizzata, attraverso l'attuazione di modelli di *Welfare* sussidiari, o relazionali, in grado di generare vere e proprie teorie innovative della forma di Stato – si pensi al rilievo che sta assumendo il dibattito sulla Big Society in Gran Bretagna, che in Italia viene tradotto con *Welfare Society* dal recente Libro Bianco sul *Welfare*, o alla teoria della *New Governance* elaborata quasi trent'anni fa ormai negli Stati Uniti. All'origine di queste teorie sembra individuarsi un tratto comune nel principio di sussidiarietà, che affonda le proprie radici filosofiche e culturali in ambiti sicuramente singolari, ma che dimostra di avere le potenzialità per porsi come fondamento giuridico di elaborazione di nuovi diritti.

## Capitolo II - Il principio di sussidiarietà

1. Le origini filosofiche del principio: convergenze fra pensiero laico e pensiero cattolico.

Come è noto, l'aggettivo "sussidiario" ha origine dal latino, ed era in uso presso la civiltà romana, per indicare le truppe di riserva che prestavano *subsidium*, ossia l'aiuto, a quelle di prima linea<sup>80</sup>.

La sussidiarietà per così dire sostanziale fa la sua comparsa solo nel ventesimo secolo, e si consolida in particolare nella dizione "principio di sussidiarietà", attraverso l'Enciclica *Quadragesimo anno* del 1931, con un'origine e una portata proprie. Le prime formulazioni del principio di sussidiarietà sono fatte risalire, infatti, alla tradizione aristotelico-tomista, in merito alla valorizzazione della capacità/autonomia del soggetto rispetto al potere dello Stato<sup>81</sup>. L'individuo, secondo Aristotele, rappresenta il "fulcro del sistema politico, e lo Stato, la *polis*, deve agire in funzione del suo bene"<sup>82</sup>. Pertanto al potere dello Stato è richiesto di garantire la libertà e di "conservare la diversità nell'armonia"<sup>83</sup>.

Tommaso d'Aquino ha ripreso la lezione aristotelica, concentrandosi sulla legittimazione dell'azione umana e sulla nozione di persona, intesa come un "mondo contenente atti e fini con desiderio di indipendenza"<sup>84</sup>. La capacità del singolo individuo rappresenta il limite all'intervento del potere. Per Tommaso d'Aquino dunque "non lasciare alle creature la facoltà di agire secondo il modo della loro

---

<sup>80</sup> Il *Lexicon Totius Latinitatis* definisce il *subsidium* come un aiuto tenuto in riserva offerto solo in caso di necessità quando chi ha l'obbligo di adempiere un dovere non è in grado di farvi fronte. Il termine sussidiarietà porta con sé due implicazioni abbastanza diverse, rintracciabili nella sua etimologia latina: il primo significato della parola sussidiario evoca l'idea di suppletivo, secondario, meno importante. Il suo secondo significato evoca l'idea di soccorso (sussidio) e implica un'idea di intervento. Da qui deriva il dibattito sull'intervento o l'astensione.

<sup>81</sup> P. DURET, *La sussidiarietà orizzontale: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, p. 95.

<sup>82</sup> ARISTOTELE, *Politica*, III, 16, 1287, a 20-25; III, 14, 1285; I, 2, 1252b10, ss.

<sup>83</sup> P. DURET, *op. cit.*, p. 97, dove nello specifico, precisa che "ogni articolazione della società civile (famiglia, villaggio, polis) si occupa di rispondere ai bisogni insoddisfatti della sfera immediatamente inferiore per importanza; tuttavia i compiti dei diversi gruppi non si confondono, ma si sovrappongono e ciascun livello di intervento si muove nel rispetto dell'ambito di capacità proprio degli altri".

<sup>84</sup> T. D'AQUINO, *Summa teologica*, I, II, qu. 21, art. 4.

natura sarebbe opposto al senso del governo divino”<sup>85</sup>. La società, infatti, secondo Tommaso, è costituita di soggetti che diversificano le proprie azioni in modo originale e creativo, dando libera attuazione alla potenzialità di cui sono dotati.

A questo proposito è indicativo l’argomento prospettato da Althusius nella *Politica methodice digesta*. Secondo il filosofo tedesco “se gli attori sociali si sottraggono al compito della solidarietà, si privano essi stessi di una parte della loro capacità di azione, lasciando spazio ad uno sviluppo abusivo dell’autorità superiore”<sup>86</sup>.

La concezione di sussidiarietà che emerge da questa analisi è caratterizzata da una valenza per così dire negativa<sup>87</sup>, che coincide con la previsione della non ingerenza da parte dello Stato o dell’apparato pubblico nei confronti della società civile o dei livelli inferiori della società. Ma approfondendo l’esame dell’elaborazione dottrinale e della prassi, ci si imbatte in un diverso significato attribuibile alla sussidiarietà, che rivela fin da ora la complessità intrinseca di questo principio: una sussidiarietà a valenza positiva. Si tratta di una visione complementare a quella negativa, che prevede non un ritiro dello Stato, bensì un suo intervento a sostegno dell’attività dei corpi sociali. Se ne recupera una traccia nell’opera ancora di Althusius. Nella particolare società althusiana ogni gruppo, comunità, *consociatio symbiotica* tende all’autosufficienza nel senso della perfezione dell’essere, ma non ne ha in realtà i mezzi; aspira ad un benessere più ampio che richiede la presenza di uno Stato inteso come “una comunità pubblica universale per la quale più città e province si obbligano a possedere, costituire, esercitare e difendere la sovranità mediante la mutua comunicazione di cose e di opere e con forze e a spese comuni”<sup>88</sup>.

L’opera di Althusius è ripresa, fra gli altri, non solo da figure come Locke, Hegel, Tocqueville, ma anche dal pensiero federalista di René La Tour du Pin, Proudhon e Ketteler<sup>89</sup>, per arrivare poi alla formulazione esplicita con la Dottrina

---

<sup>85</sup> *Ibidem*, III, cap. 2.

<sup>86</sup> G. ALTHUSIUS, *Politica Methodice Digesta atque Exemplis Sacris et Profani Illustrata*, Herbon, 1603, a cura di Corrado Malandrino, trad. di Corrado Malandrino, Francesco Ingravalle e Mauro Povero, Torino, 2009.

<sup>87</sup> Cfr. DURET, *op. cit.*, p. 106.

<sup>88</sup> ALTHUSIUS G., *Politica methodice digesta*, *op. cit.*, 9,1.

<sup>89</sup> Per un approfondimento, si rinvia alla brillante e chiara analisi compiuta da C. MILLON-DELOSOL, *Il principio di sussidiarietà*, tradotto in italiano da Massimo Triangoli, Giuffrè, 2003, pp. 7-28.

sociale della Chiesa Cattolica, proprio dall'influenza giocata da Ketteler su Leone XIII e l'elaborazione della Enciclica *Rerum Novarum* del 1891<sup>90</sup>.

Con l'Enciclica di Papa Leone XIII, la Chiesa, pur mantenendo un'impostazione fortemente centralizzata, abbandona l'impianto di una società governata da un monarca di diritto divino, per ancorarsi alla modernità, segnata anche dal protestantesimo (movimento che condurrà al Concilio Vaticano II). Il termine "sussidiarietà" non è certamente ancora formalizzata nel 1891, ma gli ingredienti principali del principio sarebbero già presenti<sup>91</sup>. Le sue condizioni ufficiali di nascita nel 1931 rivelano la sua essenza: la Chiesa introduce un concetto che proviene dall'esterno del suo corpo, attribuendogli un significato al contempo moderno e adeguato al pensiero tomista. Prima del protestantesimo, san Tommaso aveva chiaramente dimostrato la priorità ontologica della persona – che è immagine di Dio – dalle istituzioni o strutture politiche che servono il bene comune. Questo è ciò che fa dell'Aquinate il precursore del personalismo cristiano. Peraltro, Tommaso d'Aquino – il quale è lettore di Aristotele – scorge nella sussidiarietà non tanto una funzione di supplenza, quanto piuttosto un'integrazione dell'essere, un orientamento verso il bene comune.

Tuttavia, si deve attendere il 1931 e l'emanazione dell'enciclica *Quadragesimo anno* perché il principio di sussidiarietà trovi precisa menzione come norma ispiratrice delle relazioni fra potere pubblico e privato. La prima formulazione espressa di questo principio, infatti, compare per opera di Pio XI, con l'Enciclica *Quadragesimo anno*, laddove si afferma, con un'espressione ormai nota: "come non è lecito sottrarre ai privati per affidarlo alla comunità ciò che essi possono compiere con le proprie iniziative e con la propria industria, così è un'ingiustizia, un grave danno e un turbamento del giusto ordine attribuire ad una società maggiore e più elevata quello che possono compiere e produrre le comunità minori e inferiori"<sup>92</sup>. In questo documento, la sussidiarietà indica il dovere di non ingerenza della realtà superiore rispetto a quelle inferiori.

---

<sup>90</sup> Il vescovo di Magonza Ketteler giocò un ruolo centrale nell'ispirare la formulazione della sussidiarietà in Leone XIII. Per un approfondimento su questa dinamica, cfr., *I cattolici e il Reich*, in "Kettelers Schriften", II, p. 162.

<sup>91</sup> Istituita con la dottrina sociale, la sussidiarietà, secondo questa interpretazione, non sarebbe del tutto cattolica, poiché espressione anche della concezione protestante della politica, come il calvinista Althusius ha potuto testimoniare.

<sup>92</sup> PIO XI, *Lettera Enciclica Quadragesimo anno*, 15 maggio 1931, p. 203.

Questa concezione è poi confermata dal magistero successivo attraverso la *Mater et Magistra* di Giovanni XXIII<sup>93</sup>, dove fra l'altro la sussidiarietà, oltre a riproporre il significato della *Centesimus Annus*, viene descritta come segue: “È infine da ricordare che anche l'iniziativa privata deve portare il suo contributo a comporre l'equilibrio economico e sociale tra le differenti zone di un paese. Anzi i poteri pubblici, secondo il principio di sussidiarietà, devono favorire e aiutare l'iniziativa privata affidando ad essa, dove e non appena è possibile in modo efficiente, la continuità dello sviluppo economico”<sup>94</sup>.

In seguito anche Pio VI richiama il principio di sussidiarietà, in particolare attraverso l'enciclica *Populorum Progressio* e la lettera apostolica *Octagesima adveniens*, dove non c'è un riferimento esplicito a questo principio, quanto piuttosto un rinvio generale alle precedenti encicliche che lo hanno formalizzato.

Il valore della sussidiarietà è riconosciuto poi dalla c.d. “trilogia di Encicliche sociali” di Giovanni Paolo II, in particolare dalla *Centesimus annus*, dove si precisa, fra l'altro, che “l'opera pubblica deve essere educata all'importanza del principio di sussidiarietà per la sopravvivenza di una società autenticamente democratica”<sup>95</sup>. Sempre in questa Enciclica, Giovanni Paolo II precisa che “Disfunzioni e difetti nello Stato assistenziale derivano da un'inadeguata comprensione dei compiti propri dello Stato. Anche in questo ambito deve essere rispettato il *principio di*

---

<sup>93</sup> GIOVANNI PP. XXIII, Lettera Enciclica *Mater et Magistra*, 15 maggio 1961, parr. 39-40, “Anzitutto va affermato che il mondo economico è creazione dell'iniziativa personale dei singoli cittadini, operanti individualmente o variamente associati per il perseguimento di interessi comuni. Però in esso, per le ragioni già addotte dai nostri predecessori devono altresì essere attivamente presenti i poteri pubblici allo scopo di promuovere, nei debiti modi, lo sviluppo produttivo in funzione del progresso sociale a beneficio di tutti i cittadini. La loro azione, che ha carattere di orientamento, di stimolo, di coordinamento, di supplenza e di integrazione deve ispirarsi al “principio di sussidiarietà” formulato da Pio XI nell'enciclica *Quadragesimo anno*”. E ancora, al par. 104 “Nell'epoca moderna c'è la tendenza a un progressivo estendersi della proprietà che ha come soggetto lo Stato ed altri enti di diritto pubblico. Il fatto trova una spiegazione nelle funzioni sempre più ampie che il bene comune domanda ai poteri pubblici di svolgere. Però anche nella presente materia è da seguirsi il principio di sussidiarietà, sopra enunciato. Per cui lo Stato ed altri enti di diritto pubblico non devono estendere la loro proprietà se non quando lo esigono motivi di evidente e vera necessità di bene comune, e non allo scopo di ridurre e tanto meno di eliminare la proprietà privata”.

<sup>94</sup> *Ibidem*, par. 138.

<sup>95</sup> PAPA GIOVANNI PAOLO II, *Centesimus annus nel centenario della “Rerum novarum”*, par. 15, 1° gennaio 1991, dove si legge “Al conseguimento di questi fini lo Stato deve concorrere sia direttamente che indirettamente. Indirettamente e secondo il *principio di sussidiarietà*, creando le condizioni favorevoli al libero esercizio dell'attività economica, che porti ad una offerta abbondante di opportunità di lavoro e di fonti di ricchezza. Direttamente e secondo il *principio di solidarietà*, ponendo a difesa del più debole alcuni limiti all'autonomia delle parti, che decidono le condizioni di lavoro, ed assicurando in ogni caso un minimo vitale al lavoratore disoccupato”.

*sussidiarietà*: una società di ordine superiore non deve interferire nella vita interna di una società di ordine inferiore, privandola delle sue competenze, ma deve piuttosto sostenerla in caso di necessità ed aiutarla a coordinare la sua azione con quella delle altre componenti sociali, in vista del bene comune”<sup>96</sup>.

Il magistero di Benedetto XVI nell’*Enciclica Deus Caritas est* riafferma e chiarisce come debba organizzarsi il potere dello Stato nei confronti dei corpi sociali: “Non uno Stato che regoli e domini tutto è ciò che ci occorre, ma invece uno Stato che generosamente riconosca e sostenga, nella linea del principio di sussidiarietà, le iniziative che sorgono dalle diverse forze sociali e uniscono spontaneità e vicinanza agli uomini bisognosi di aiuto”<sup>97</sup>.

L’evoluzione interpretativa avviata da Benedetto XVI propone uno Stato sostenitore e promotore della società civile, non più in posizione di antitesi e di concorrenza, ma si potrebbe dire di “sinergica collaborazione”. Questa declinazione trova un ampio approfondimento nella successiva enciclica *Caritas in veritate*. Come è stato rilevato, la sussidiarietà della *Caritas in veritate* contiene degli elementi di novità così rilevanti che interrogano su una “nuova” definizione di questo principio<sup>98</sup>. Mentre le prime formulazioni del principio di sussidiarietà intendevano polemizzare con lo stato liberale, per cercare di riaffermare la superiorità delle società naturali (famiglia e corpi intermedi) rispetto a quelle proprie dello Stato moderno e delle sue organizzazioni (l’apparato amministrativo), il contesto socio economico in cui si inserisce la *Caritas in veritate* è quello generato dalla crisi finanziaria dei mutui *sub prime*, in cui si ricercano nuove formule per salvare la società da un capitalismo impazzito.

In questa prospettiva la sussidiarietà è presentata come un metodo legato alla responsabilità: “La sussidiarietà è un aiuto alla persona attraverso l’autonomia dei corpi intermedi”. Vuol dire che è lo strumento che permette che l’io, nei corpi intermedi, possa sviluppare le sue potenzialità. La sussidiarietà “favorisce la libertà e la partecipazione in quanto assunzione di responsabilità”.

---

<sup>96</sup> *Ibidem*, par. 48.

<sup>97</sup> BENEDETTO XVI, *Lettera Enciclica Deus caritas est*, 25 dicembre 2005, par. 28, b).

<sup>98</sup> G. ARENA, *La sussidiarietà nella Caritas in veritate. Una “nuova” sussidiarietà nell’enciclica di Benedetto XVI?*, [http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Studi-e-ri/Arena\\_Sussidiariet-16.7.09.pdf](http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Studi-e-ri/Arena_Sussidiariet-16.7.09.pdf)

Il principio di sussidiarietà che si origina da questa riflessione sembra perciò prendere le distanze dalla concezione originaria, “antagonistica” fra Stato e società civile e “ne mette semmai in evidenza i profili eminentemente *relazionali*”<sup>99</sup>. Si afferma, infatti, nella enciclica *Caritas in Veritate*: “Manifestazione particolare della carità e criterio guida per la collaborazione fraterna di credenti e non credenti è senz’altro il principio di sussidiarietà, espressione inalienabile della libertà umana. La sussidiarietà è prima di tutto un aiuto alla persona, attraverso l'autonomia dei corpi intermedi. Tale aiuto viene offerto quando la persona e i soggetti sociali non riescono a fare da sé e implica sempre finalità emancipatrici, perché favorisce la libertà e la partecipazione in quanto assunzione di responsabilità. La sussidiarietà rispetta la dignità della persona, nella quale vede un soggetto sempre capace di dare qualcosa agli altri. Riconoscendo nella reciprocità l'intima costituzione dell'essere umano, la sussidiarietà è l'antidoto più efficace contro ogni forma di assistenzialismo paternalista. Essa può dar conto sia della molteplice articolazione dei piani e quindi della pluralità dei soggetti, sia di un loro coordinamento. Si tratta quindi di un principio particolarmente adatto a governare la globalizzazione e a orientarla verso un vero sviluppo umano”<sup>100</sup>. La “nuova” prospettiva che emerge da questa enciclica può allora essere definita “al tempo stesso personalista e relazionale”<sup>101</sup>.

Un altro spunto di riflessione offerto dalla sussidiarietà, riguarda il rapporto sussidiarietà-solidarietà. Si legge, infatti, nella Enciclica *Caritas in Veritate*: “*Il principio di sussidiarietà va mantenuto strettamente connesso con il principio di solidarietà e viceversa, perché se la sussidiarietà senza la solidarietà scade nel particolarismo sociale, è altrettanto vero che la solidarietà senza la sussidiarietà scade nell'assistenzialismo che umilia il portatore di bisogno*”<sup>102</sup>.

Peraltro si deve notare come una simile lettura della sussidiarietà, connessa ai principi di solidarietà e di gratuità, sia presente anche in esponenti del pensiero non propriamente cattolico.

---

<sup>99</sup> ARENA G., *op.cit.*

<sup>100</sup> BENEDETTO XVI, Lettera Enciclica *Caritas in Veritate*, 29 giugno 2009, par 57.

<sup>101</sup> ARENA G., *op. cit.*

<sup>102</sup> BENEDETTO XVI, Lettera Enciclica *Caritas in Veritate*, cit., par. 58.

Il sociologo inglese Richard M. Titmuss<sup>103</sup> ha concentrato la maggior parte del suo lavoro e dei suoi studi intorno al concetto di giustizia sociale. La sua opera più interessante *The gift relationship* (La relazione del dono, 1970), evidenzia come l'altruismo sia essenziale nelle politiche sociali. Partendo dalla comparazione fra il sistema inglese e quello americano di donazione del sangue, Titmuss ha osservato che il sistema inglese, fondato su donazioni volontarie di sangue, è più efficiente, efficace, di qualità e sicuro di quello americano, caratterizzato invece da un sistema di vendita del sangue remunerata. Titmuss evidenzia che una società utilitaristica, fondata su gerarchie di potere e privilegi, inevitabilmente ignora l'impulso altruistico proprio degli uomini e dei corpi sociali in cui si organizzano, indispensabile per lo sviluppo di welfare. Le sue conclusioni riguardano la qualità della vita e della stessa comunità quando le persone sono incoraggiate a donare<sup>104</sup>. Così, l'impulso a donare gratuitamente può dipendere anche da come una società organizza le relazioni sociali: un sistema potrebbe favorire l'integrazione fra consociati, un altro l'alienazione.

Nel ventunesimo secolo, la possibilità di donare e di diffondere una cultura del dono può rappresentare allora una vera e propria libertà – come la libertà di scelta fra servizi – che però è ancora poco riconosciuta. Dovrebbe essere compito anche delle istituzioni sbloccare l'attuale situazione in cui ci sono ancora troppe poche opportunità per le persone comuni di sviluppare concretamente azioni di dono, al di fuori della rete di relazioni familiari e di vicinato. La scelta di comportarsi in modo altruistico – cioè di esercitare la scelta morale se donare a estranei oppure no – rappresenterebbe una vera e propria scelta di libertà, la quale richiede anche che si provvedano le condizioni necessarie per esercitarla pienamente.

A conclusioni simili arriva anche il sociologo polacco Zygmunt Bauman. Partendo da una critica severa alla società globale e alla logica del consumismo, Bauman sostiene che l'individualismo dell'età post-moderna abbia portato la vita

---

<sup>103</sup> Richard M. Titmuss ha contribuito a definire il programma di *Welfare State* britannico dopo la seconda guerra mondiale e, sviluppando per primo il tema della politica sociale, ha proposto di integrare il concetto di *welfare state* con quello di *welfare society*.

<sup>104</sup> L'opera di Titmuss è sviluppata da un gruppo di studiosi appartenenti al MAUSS (Movimento anti utilitarista delle scienze sociali), fra cui A. Caillé e J. Godbout.

dell'uomo alla frammentarietà<sup>105</sup>. L'instabilità e il dinamismo che contraddistinguono la condizione identitaria del soggetto moderno da un lato spiegano il bisogno di stabilire regole etiche universali, dall'altro evidenziano la necessità di ripartire dalla centralità della persona intesa come essere relazionale<sup>106</sup>, poiché al cuore della relazione ontologica dell'umano (l'essere *con* gli altri) non vi sarebbe il relativismo soggettivo, ma la radice stessa della morale. L'indebolimento del legame sociale ha reso il rapporto fra l'io e l'altro da sé un rapporto fragile, indifferente, e questa negazione del legame interpersonale ha determinato il riemergere dell'alterità come problema, come realtà tutta da scoprire. Secondo Bauman non ci può essere un'etica individuale se non c'è prima il riconoscimento che la declinazione del rapporto io-altro è fondata su una socialità che sostanzia lo scambio interpersonale<sup>107</sup>. La scoperta dell'alterità dovrebbe essere pertanto conservata, protetta e non ridotta a forme della tipizzazione. Poiché è sempre l'essere-insieme-agli-altri che struttura e dà fisionomia all'essere individuale, la persona non si può realizzare che nella comunità. In una società centrata sulla comunità, il divenire della persona non è rappresentabile come una coesistenza per giustapposizione o un'architettura immobile: la sua struttura – per usare una figura del sociologo Mounier – è più simile a uno sviluppo musicale, dove la melodia e l'evoluzione armonica del suono di ogni strumento è dato dall'orchestrazione complessiva<sup>108</sup>. Consentire alla persona di esprimersi, rispondendo alla sua presenza che si impone allo sguardo dell'altro e dà spessore al suo “essere con”, non limita ma promuove la libertà incondizionata, che non dipende cioè dalla qualità dell'altro, ma esprime la valenza relazionale del soggetto “che preesiste allo svelamento dell'essere in generale, come base della conoscenza”<sup>109</sup>, l'io può nascere solo dall'unione<sup>110</sup>.

---

<sup>105</sup> Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Bari, 2000. Secondo l'A., l'umanità si trasforma in crudeltà quando subentra la rinuncia ad aprirsi, a protendersi verso l'altro (essere per l'altro = conoscere l'altro).

<sup>106</sup> E. LEVINAS, *Totalità e infinito*, 2000, il quale evidenzia la necessità di ripartire dall'incontro con il volto dell'altro. Così, similmente, cfr. anche M. BUBER, *Il principio dialogico e altri saggi*, Milano, 1993, il quale sostiene che il colloquio “significa sostanzialmente nello stare l'uno di fronte all'altro e attraverso la parola agire il cambiamento”.

<sup>107</sup> Z. BAUMAN, *Le sfide dell'etica*, Milano, 1996, p. 95, dove si legge “L'umanità si trasforma in crudeltà quando subentra la rinuncia ad aprirsi, a protendersi verso l'Altro”.

<sup>108</sup> E. MOUNIER, *Trattato del carattere*, Cinisello Balsamo, Milano, 1990, p. 89; fra la dottrina italiana, si ricordi, per tutti, P. DONATI, F. FELICE, *Welfare society*, Rubbettino, 2007.

<sup>109</sup> Z. BAUMAN, *Le sfide dell'etica*, cit., p. 79.

<sup>110</sup> E. LEVINAS, op. cit., p. 208.

La sussidiarietà potrebbe allora essere chiamata a definire, come principio naturale, la fenomenologia del *convivium* sociale: “Le istituzioni del pluralismo sono chiamate ad organizzare la convivenza dei diversi” ricorda Anna Harendt<sup>111</sup>. In questa prospettiva, l’inserimento del principio di sussidiarietà a rango di norma giuridica da parte dei trattati europei, così come della Costituzione italiana<sup>112</sup>, può rappresentare una precisa scelta di valore nei confronti di questa visione antropologica<sup>113</sup>.

## 2. La sussidiarietà in Europa: i diversi volti di un principio.

Il termine “principio di sussidiarietà” è entrato nella tradizione giuridica dell’Unione europea attraverso tappe successive, ma è il Trattato di Maastricht del 1992 che gli conferisce una veste istituzionale. Il Trattato di Maastricht introduce, infatti, per la prima volta in Europa il principio di sussidiarietà a rango di norma positiva, per disciplinare la ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e la Comunità<sup>114</sup>.

La Comunità ha una competenza così definita sussidiaria, perché “nei settori che non sono di sua esclusiva competenza (...) interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell’azione in questione, essere meglio realizzati a livello comunitario”<sup>115</sup>.

Dal punto di vista giuridico, la formulazione dell’articolo 3 B – che presenta peraltro vari caratteri di ambiguità, come la tensione tra efficacia politica dell’azione e vicinanza democratica – apre il dibattito sulla sussidiarietà come criterio formale di

---

<sup>111</sup> H. ARENDT, *Che cos’è la politica*, a cura di U. Ludz, Torino, 2001, p. 5.

<sup>112</sup> Con la legge costituzionale n. 3 de 2001, Riforma al Titolo V della Costituzione, il principio di sussidiarietà viene inserito nella Carta costituzionale all’articolo 118, nella duplice accezione, sia in senso verticale che orizzontale.

<sup>113</sup> P. DONATI, *La teoria relazionale della società*, Milano, 1991; e, dello stesso A., *La qualità civile del sociale*, in P. Donati e I. Colozzi (a cura di), *Generare “il civile”: nuove esperienze nella società italiana*, Bologna, Il Mulino, 2002.

<sup>114</sup> Trattato di Maastricht, Gazzetta ufficiale n. C 191 del 29 luglio 1992.

<sup>115</sup> Art. 3 B, Trattato di Maastricht, Gazzetta ufficiale n. C 191 del 29 luglio 1992, ora art. 5 del Trattato dell’Unione europea.

ripartizione delle competenze<sup>116</sup>. La Comunità si sostituisce agli Stati, nelle materie che non siano di sua esclusiva competenza, per garantire efficacia ed efficienza d'azione: in questo senso si dovrebbe intendere l'espressione testuale "essere realizzati meglio a livello comunitario".

Questo dato però non esaurisce il significato della sussidiarietà in Europa, poiché un'altra disposizione, precisamente l'articolo A, comma secondo, Titolo I del Trattato di Maastricht (ora articolo 1, Trattato Ue), attribuisce una definizione importante a questo principio. Qui la sussidiarietà sembra trovare, infatti, una specificazione sostanziale, laddove si prescrive che "[i]l trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini"<sup>117</sup>. Non si tratterebbe solo di un principio di buona amministrazione, o di efficace ed efficiente ripartizione delle competenze sulle azioni da realizzare e gli obiettivi da perseguire<sup>118</sup>. Più precisamente, questa espressione introdurrebbe un vero e proprio "metro" per la ripartizione delle competenze: "quello del migliore esercizio possibile delle funzioni nell'interesse del cittadino considerato quale fondamento essenziale di ogni intervento"<sup>119</sup>. Se centrale deve essere il cittadino secondo la lettera del Trattato, tutt'altro che pacifica appare invece la sua centralità nella prassi applicativa della sussidiarietà in Europa.

In questo senso, l'esame sulla portata teorica e applicativa della sussidiarietà europea può contribuire ad arricchire il contenuto del modello di *Welfare* nella società della globalizzazione. L'interpretazione riservata alla sussidiarietà dalle

---

<sup>116</sup> Cfr. R. DEHOUSSE, *La subsidiarité et ses limites*, *Annuaire européen*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff, 40, 1992, p. 27-46; A. ESTELLA DE NORIEGA, *The European Union Principle of Subsidiarity and its Critique*, Oxford, Oxford University Press, coll. "Oxford studies in European law", 2002.

<sup>117</sup> Art. A, Trattato di Maastricht, Gazzetta ufficiale n. C 191 del 29 luglio 1992, ora art. 1 del Trattato dell'Unione europea.

<sup>118</sup> Contra, G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 7, secondo il quale dall'art. 5, comma 2° del Trattato dovrebbero ricavarsi gli aspetti essenziali del principio di sussidiarietà: l'attribuzione di un potere o di un dovere ad almeno due soggetti; l'esistenza di una scala di priorità nell'intervento di questi due soggetti; l'esistenza di una direzione privilegiata nel rapporto, nel senso che si va sempre dall'elemento inferiore a quello superiore e qualora il potere ritorni al primo dei soggetti tale spostamento deve essere motivato. Il principio di sussidiarietà sarebbe dunque non un criterio sostanziale ma procedurale, in quanto si limita a stabilire la procedura mediante la quale individuare il soggetto competente.

<sup>119</sup> F. PIZZETTI, *L'ordinamento costituzionale italiano fra riforme da attuare e riforme da completare*, Torino, 2003, p. 133, il quale ricorda che "Il ricorso al principio di sussidiarietà significa oggettivamente porre un punto fermo, e uno soltanto: il cittadino".

istituzioni europee subisce, infatti, l'influenza delle vicende politiche che ne hanno determinato la vigenza, come risultato di un lungo processo, che ha coinvolto le varie prospettive offerte da questo principio, variamente interpretate dal suo promotore in Europa, l'allora presidente della Commissione europea, Jacques Delors.

### *2.1 La sussidiarietà nel panorama culturale di Jacques Delors.*

In Europa, Jacques Delors ha svolto un ruolo di mediatore eclettico: da un lato, promuovendo il principio di sussidiarietà, ha potuto conciliare posizioni politiche spesso contrapposte; dall'altro, nel passaggio dalle teorie del federalismo tedesco, alla Dottrina sociale della Chiesa, fino al socialismo delle democrazie cristiane, ha favorito una visione dei rapporti fra potere politico e società civile ispirata alla sussidiarietà.

A fondamento dell'ispirazione deloriana si può individuare una forte disposizione verso il pensiero di Fourier, Proudhon e Mounier e, in generale, del socialismo comunitario. Anche per queste ragioni è stato definito un cattolico incline a sinistra<sup>120</sup> che, in seguito a una riflessione sul trauma totalitario, intende riabilitare la politica nel sociale, secondo un programma che in qualche modo oppone il termine sussidiarietà (la parola non è sempre utilizzata) a giacobinismo (definito come un dialogo diretto ed esclusivo tra l'individuo e lo Stato, rifiutando per la sfera privata ogni mediazione sociale)<sup>121</sup>.

Secondo Delors "il compito della gestione è di guardare, al livello della città o della regione, l'organizzazione di istruzione, ricreazione, cultura, sanità, pianificazione urbana, rurale e l'equilibrio regionale. Tutte queste azioni hanno il vantaggio di partire da situazioni concrete, per evidenziare le lacune, e ci permettono di risvegliare la gente non politicizzata e di elevarla alla coscienza politica. La lotta

---

<sup>120</sup> Cfr. R. MEYRET, *La Face cachée de Jacques Delors*, Parigi, Première ligne, coll. «La face cachée de, 1», 1994, p. 9. L'ingresso di Delors nella sua carriera politica è progressivo, ma rivela anche la sua personalità: il desiderio di conciliare la sua esperienza e il suo ideale sociale. La sua esperienza al sindacalismo cristiano e in particolare alla Confederazione Francese dei Lavoratori Cristiani (CFTC) lo accosta alle attività del movimento cristiano di sinistra *La Vie nouvelle* e, verso la fine degli anni Cinquanta, fonda un gruppo di pensiero con una rivista (*Citoyens 60*) con cui si avvicina più chiaramente alla politica. Per un'analisi sull'azione politica del futuro presidente della Commissione europea, che ne evidenzia il forte pragmatismo, cfr. C. GAYMAN, *Prefazione*, in Delors J., *Changer: conversations avec Claude Glayman*, Parigi, Stock, coll. «Les grands leaders», 1975, p. 8.

<sup>121</sup> Cfr. P. ROSANVALLON, *Le Modèle politique français: la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Parigi, Éd. du Seuil, coll. «L'Univers historique», 2004.

per un socialismo democratico parte da lì: classi affollate, bambini scarsamente istruiti, alloggi non idonei alla nostra società, la mancanza di ospedali o di centri di accoglienza per i bambini, mantenendo la segregazione de facto nelle città fra borghesi e lavoratori”<sup>122</sup>. In queste parole si può cogliere come la politica per Delors rappresenti un progetto quotidiano, di prossimità, non di lontananza e separazione tra governanti e governati.

È interessante in questo senso una citazione che ha ripetuto spesso, in base alla quale il suo modello politico è quello di una “democrazia a portata di mano”<sup>123</sup>, che riflette la complicità intellettuale di pensatori come Alexandre Marc, un attivista del personalismo federalista, che parla di democrazia all’altezza dell’uomo. È a partire da questi concetti che va ricercato il significato di sussidiarietà in Delors<sup>124</sup>.

Parimenti fu attratto dal modello svedese, e più in generale scandinavo, di una democrazia sociale che pone al centro del suo funzionamento la consultazione fra datori di lavoro e sindacati<sup>125</sup>.

In Delors si può quindi individuare una mediazione tra personalismo socialista e socialismo autonomo che in qualche modo hanno rappresentato il punto di conciliazione tra la sua fede religiosa e la pratica politica. La sua sensibilità politica, in parte segnata dalla cultura cattolica e dal realismo cristiano, è stata, infatti, gradualmente “de-confessionalizzata” all’interno della Confederazione Francese dei Lavoratori Cristiani (CFTC). A partire dal 1947, infatti, il riferimento esplicito alle encicliche papali è stato progressivamente sostituito dall’espressione “moralità sociale cristiana”.

È inoltre opportuno collocare in una prospettiva storica anche l’adesione di Delors al Partito socialista nel 1974, in un momento di ampio afflusso di attivisti cristiani al socialismo. Un duplice fattore promuove in quel momento l’incontro tra socialismo e cristianesimo: da un lato, gli sviluppi all’interno della Chiesa stessa degli attivisti cristiani di sinistra e il progressismo che seguirono al Concilio

---

<sup>122</sup> Proposta di Delors citata da A. ROLLAT, *Delors*, Parigi, Flammarion, 1993, p. 3.

<sup>123</sup> J. DELORS, *Changer: conversations avec Claude Glayman*, op. cit., p. 211 ; Cfr. É. (de) BODMAN & R. BERTRAND, *Changer les relations sociales: la politique de Jacques Delors*, Parigi, les Éditions d’organisation, coll. «Relations industrielles», 1976, p. 57.

<sup>124</sup> “Sussidiarietà – ha affermato – è un principio che va in direzione dei cittadini dal momento che le decisioni sono prese al livello loro più prossimo”, cfr. J. DELORS, *L’Unité d’un homme: entretiens avec Dominique Wolton*, Parigi, Odile Jacob, 1994, p. 282.

<sup>125</sup> R. MEYRET, op. cit., 1994, p. 39.

Vaticano II; dall'altro lato, la trasformazione nel 1971 della sezione francese della Internazionale operaia (SFIO) Partito Socialista dei Lavoratori. Qui vi convergono molti non-comunisti che cercano di svoltare a sinistra, come numerosi cattolici – già attivi nel movimento sindacale "cristiano"– desiderosi di agire *en chrétiens* e non *en tant que chrétiens* (dalla famosa distinzione di Jacques Maritain)<sup>126</sup>. L'auto-governo o auto-gestione, rappresenterebbe quindi la fiducia accordata alla società civile e, in un certo senso, per non dimenticare le radici cristiane di questa corrente di pensiero, l'attualizzazione democratica del pensiero cattolico sui *corpi intermedi*, termine esplicitamente ripreso dall'enciclica *Populorum progressio* del 1967 – che, alla luce del Concilio Vaticano II, introduce un cambiamento di registro: dalla corporazione si passa alla socializzazione.

Il suo impegno politico sembra discendere pertanto dalla sua cultura religiosa, ma l'interconnessione fra questi livelli è più complicato di quanto sembri. Delors è un cattolico, ma un cattolico che, paradossalmente, adotta una filosofia e un atteggiamento quasi più da protestante<sup>127</sup>. In questa prospettiva, la sussidiarietà esprime perfettamente questa congruenza: principio formalizzato dalla Chiesa cattolica, sembra radicata nella tradizione protestante, come può essere documentato anche dall'opera di Althusius<sup>128</sup>. Come Delors stesso riconosce, se “il cattolicesimo è in relazione con un certo spirito di centralizzazione e la gestione degli affari da parte del centro, il protestantesimo è legato, paradossalmente, al principio di sussidiarietà, al desiderio di trasferimento della competenza dall'alto verso il basso”<sup>129</sup>. La cultura politica di Jacques Delors è e deve essere intesa all'interno di questa tensione fondatrice che la sussidiarietà aiuta a capire.

---

<sup>126</sup> La distinzione nasce nel 1935 (*Lettre sur l'indépendance*) e viene divulgata con la pubblicazione *l'Humanisme intégral* nel 1936. L'ordine spirituale richiama ad agire *en tant que chrétien* (riferendosi in modo esplicito al cristianesimo e coinvolgendo in questo senso la comunità cristiana su obiettivi strettamente legati alla missione della Chiesa) mentre l'ordine temporale prevede un agire *en chrétien* (sotto la responsabilità di ognuno, ossia individuale). Cfr., J. MARITAIN, *Humanisme intégral: problèmes temporels et spirituels d'une nouvelle chrétienté*, 4e éd., Parigi, Aubier, coll. «Philosophie», 2000; e, dello stesso autore, l'opera fondamentale *L'Homme et l'État*, Presses universitaires de France, coll. «Bibliothèque de la science politique, Les grandes doctrines politiques», 1953.

<sup>127</sup> Delors si definisce giansenista, nel senso in cui il giansenismo è, all'interno del cattolicesimo, il più vicino allo spirito protestante, cfr. J. DELORS, op. cit., p. 322.

<sup>128</sup> Cfr. M. LUYCKX, *Histoire philosophique du concept de subsidiarité*, Bruxelles, Cellula di prospettiva della Commissione europea, 13 febbraio 1992; e K. ENDO, “The Principle of Subsidiarity: from Johannes Althusius to Jacques Delors”, *The Hokkaido Law Review*, 44 (6), Marzo 1994, p. 553-652.

<sup>129</sup> J. DELORS, “Le moment et la méthode”, *Le Débat*, 83, 1995, p. 22.

Anche se questa parola apparirà con lui solo quando diventerà presidente della Commissione europea, la sussidiarietà opera come una fonte di ispirazione che riassume la sua visione dei rapporti tra il potere politico e la società civile<sup>130</sup>. Da un lato, essa limita l'intervento politico nella misura in cui è legittimo solo per superare le carenze della società, dall'altro, sottolinea il ruolo centrale e motore dello Stato per orientare la politica in modo generale. È particolarmente suggestivo leggere questa oscillazione alla luce della sussidiarietà, dal momento che si rinvergono i due aspetti del principio – quello negativo e positivo, ossia il dovere di non ingerenza e di ingerenza dello Stato<sup>131</sup>.

La natura di questo principio ha consentito ad ogni modo il processo di unione fra diverse idee di Europa.

Nell'ambito della stesura del trattato, il contenuto della sussidiarietà sembra favorire una mediazione fra posizioni contrapposte – da una parte i c.d. euroscettici, fra cui gli inglesi, e dall'altra i Länder tedeschi – facendo intendere che la Commissione non vuole inserirsi negli affari interni degli Stati e allo stesso tempo garantisce le condizioni per un possibile federalismo europeo<sup>132</sup>.

L'adesione al principio di sussidiarietà consente, infatti, di valorizzare il pluralismo culturale e il rispetto delle diversità nazionali. Delors si definisce federalista, poiché non vuole che l'Unione europea sia solo una semplice area di libero scambio<sup>133</sup>. In questo senso, attraverso la sussidiarietà, Delors promuove una

---

<sup>130</sup> Durante la dichiarazione di Lisbona, il 27 giugno 1992, Delors si domanda: "Che cosa è la sussidiarietà? Essa si compone di due principi di cui il primo è il più richiamato e senza dubbio oggi il più importante: decidere le questioni che colpiscono i cittadini più da vicino. Se è possibile farlo a livello del comune, perché farlo a quello della regione? Se possiamo agire con la regione, perché [agire] con lo stato nazionale? Se uno fa meglio allo stato nazionale, perché farlo a livello europeo? E viceversa, ogni volta che l'azione comunitaria è indispensabile, si deve agire".

<sup>131</sup> Cfr. C. MILLION-DELSOL, *L'État subsidiaire. Ingérence et non-ingérence de l'État: le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Parigi, Presses universitaires de France, coll. «Léviathan», 1992.

<sup>132</sup> In questa sede di dibattito, il federalismo non rappresenta tanto una realtà istituzionale e sociale come è il caso di alcune realtà politiche esistenti (Stati Uniti, Germania, Svizzera) quanto piuttosto una parola d'ordine invocata da alcuni esponenti di una certa idea politica di Europa, in opposizione da un lato a una sovranità strettamente intergovernativa, dall'altro a un'idea di Europa economica, come pura area di libero scambio. Il federalismo in questione allora designerebbe la prospettiva di un'integrazione politica più stretta, che supera le singole sovranità nazionali.

<sup>133</sup> Il progetto di Trattato istitutivo dell'Unione europea, nel quale figurava il termine «sussidiarietà», conteneva una disposizione molto simile a quella del federalismo tedesco (articolo 12-2). Presentato dall'italiano Altiero Spinelli, questo progetto votato dal Parlamento europeo non è mai sortito, né ratificato, né discusso da alcun parlamento nazionale.

forma inedita di federalismo, dove le singolarità difficilmente si accordano a una tradizionale classificazione<sup>134</sup>.

La sussidiarietà promossa perciò non è solo negativa, è fondamentalemente positiva e non deve essere modificata per limitare il potere pubblico al di fuori del campo economico e sociale<sup>135</sup>. Essa ha due aspetti che non possono essere slegati: impedisce l'intervento della Comunità, allo stesso modo in cui lo può giustificare.

La virtù della sussidiarietà europea consisterebbe perciò nel presentarsi come uno strumento operativo per determinare la ripartizione delle competenze. Questa lettura è inserita nell'articolo 5 del Trattato di Maastricht. Per gestire un sistema complesso di competenze condivise, qual è quello della Comunità europea, considerata l'impossibilità politica per i paesi membri di compilare elenchi precisi che distinguano le competenze degli Stati e quelle della CE, si preferisce usare un principio generale per regolare la distribuzione dei ruoli.

## 2.2 Sussidiarietà liquida?

Secondo l'opinione maggioritaria in dottrina, le ragioni dell'inclusione della sussidiarietà nel Trattato di Maastricht coincidono con la volontà di porre dei limiti oggettivi alla crescita delle competenze comunitarie, per evitare qualsiasi deriva centralista e garantire gli Stati mitigando le pretese della Commissione (sussidiarietà negativa)<sup>136</sup>. Inoltre, se l'ostilità britannica nei confronti di ogni riferimento al

---

<sup>134</sup> Afferma Delors "(...) Da parte mia, ho spesso l'occasione di ricorrere al federalismo come metodo, includendovi il principio di sussidiarietà. V'intravvedo, infatti, l'ispirazione per conciliare ciò che appare a molti come inconciliabile: l'emergere di un'Europa unita e la fedeltà alla nostra nazione, alla nostra patria; la necessità di un potere europeo, a misura dei problemi del nostro tempo e l'imperativo vitale di conservare le nostre nazioni e regioni, quali luogo di appartenenza; l'organizzazione decentrata delle responsabilità al fine di non affidare mai a un'unità più grande quello che può essere meglio realizzato da una più piccola. Questo è noto come proprio il principio di sussidiarietà", J. DELORS, *Le Nouveau concert européen*, op. cit., p. 315.

<sup>135</sup> Nel discorso all'Istituto europeo di amministrazione pubblica, Delors sostiene che "La sussidiarietà non rappresenta solo il limite all'intervento di un'autorità superiore nei confronti di una persona o di una comunità che siano in grado di agire autonomamente, ma anche l'obbligo per questa autorità di intervenire nei confronti di un singolo o di un gruppo per offrire i mezzi necessari alla realizzazione di una attività", in J. DELORS, «Le principe de subsidiarité: contribution au débat», Institut européen d'administration publique (dir.), *Subsidiarité: défi du changement, actes du colloque Jacques Delors «La subsidiarité - principe directeur des futures responsabilités en matière de politiques communautaires?»*, Maastricht, Institut européen d'administration publique, coll. «Document de travail», 1991, p. 7-19.

<sup>136</sup> Cfr. D. Z. CASS, "The Word that saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within the European Community", *Common Market Law Review*, 29 (6), 1992, p. 1107-1136.

federalismo ha generato forti pressioni in favore di questo termine, altrettanto è accaduto in conseguenza delle rivendicazioni dei Lander tedeschi.

Il successo della sussidiarietà si fonderebbe dunque su un'ambiguità fondante: il duplice carattere del principio stesso e la facilità con cui si può variamente orientare, ne legittimano le diverse interpretazioni. Nonostante i documenti contengano una sussidiarietà ufficialmente negativa, il principio non esclude la possibile crescita degli spazi di azione comunitaria<sup>137</sup>.

È stato, peraltro, evidenziato che il principio di sussidiarietà si basa su un compromesso tra la vicinanza democratica al cittadino e l'efficacia politica (la sussidiarietà prende così la forma di una *gouvernance de proximité*)<sup>138</sup>.

Il problema è che questo compromesso “zoppicante” – talvolta offre il pretesto per accusare Bruxelles di centralismo (il presunto giacobinismo europeo), altre volte è interpretato come una dimissione politica dell'Europa – sembra poggiare su una sussidiarietà “dimezzata”.

Nel passaggio dalla teoria filosofico-giuridica alla pratica istituzionale europea, la sussidiarietà cambia indubbiamente di significato. Essa si limita a regolare i rapporti fra la Comunità e gli Stati membri, senza tener conto dei livelli sub-statali e delle istituzioni intermedie. In questo senso, la sussidiarietà europea deriverebbe più da una contingenza politica che da un programma veramente consistente.

Non stupisce allora che il primo rapporto ufficiale sulla sussidiarietà emanato dalla Commissione (preparato da François Lamoureux) giunga solo nell'ottobre del 1992<sup>139</sup>. Solo in seguito all'inserimento nel diritto comunitario è iniziato, infatti, un

---

<sup>137</sup>Questo aspetto può essere ritrovato in J. VIGNON, *De la CFTC à la CFDT, syndicalisme et socialisme: reconstruction 1946-1972*, Parigi, Éd. Ouvrières, 1992.

<sup>138</sup>Cfr. P. LAMY, *La Démocratie-monde: pour une autre gouvernance globale*, Parigi, Éd. du Seuil, coll. «La République des idées», 2004. Sembra utile ricordare che Jean-Louis Quermonne definisce la sussidiarietà proprio come *gouvernance de proximité*, cfr. J.-L. QUERMONNE, *L'Europe en quête de légitimité*, Parigi, Presses de Sciences Po, coll. «La bibliothèque du citoyen», 2001, p. 96.

<sup>139</sup>Prima di comparire nell'autunno del 1992, il rapporto della Commissione era intitolato *Proposal for an Interinstitutional Agreement on the Principle of Subsidiarity* (SEC (1992), 1990). La versione definitiva del 27 ottobre 1992 è contenuta in *Agence Europe*, 5833, 10 ottobre 1992. F. Lamoureux ha giocato un ruolo non trascurabile nell'elaborazione di questo documento. Le sue riflessioni sono contenute in una comunicazione *Subsidiarité: mode d'emploi* (Sussidiarietà, istruzioni per l'uso) rilasciata nell'occasione di una Conferenza del Movimento europeo a Parigi il 6 febbraio 1993 (*Démocratie et subsidiarité dans l'Union européenne*), in «Le Principe de subsidiarité», *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen*, *Revue trimestrielle de droit européen*, ottobre-dicembre 1992, 28 (4), 728-741. Su F. Lamoureux, si rinvia a «Monsieur Subsidiarité», *Revue des affaires européennes*, 1993, 1, p. 46-48.

dibattito vero e proprio su questo principio<sup>140</sup>. In questo documento si invoca la sussidiarietà come una semplice regola di prossimità, anche se i testi di legge ne danno una definizione completamente diversa.

Sul piano istituzionale, alla luce di questi elementi, si può rilevare come la consacrazione del principio di sussidiarietà abbia avuto conseguenze solo limitate per il funzionamento dell'Unione. La Commissione ha, infatti, gradualmente abbandonato questo principio, preferendo applicare un principio di proporzionalità, dalle conseguenze giuridiche più precise. La sussidiarietà è stata gradualmente integrata alla proporzionalità per diventare, secondo un approccio essenzialmente quantitativo, un semplice invito alla riduzione regolamentare e insieme una parola d'ordine per la razionalizzazione e il miglioramento della legislazione comunitaria.

Questo passaggio sembra evidente nella Comunicazione della Commissione sul principio di sussidiarietà<sup>141</sup>. Più precisamente, la Comunicazione dedica un approccio globale all'applicazione del principio di sussidiarietà, perché un rigido controllo formale sull'applicazione del principio avrebbe ostacolato il lavoro della Commissione. L'ambiguità sostanzia le potenzialità di flessibilità del termine: questo principio è stato inteso per regolare le competenze concorrenti, determinare il livello appropriato del potere, avvicinare l'Unione ai cittadini, ridurre l'eccessiva regolamentazione e proteggere la sovranità europea. Allo stesso tempo, inoltre, si sarebbe dovuto adattare alle eventuali incapacità e inadeguatezze degli Stati,

---

<sup>140</sup> Questo orientamento è stato confermato nella seconda metà del 1992 dalla Presidenza britannica (i Consigli europei di Birmingham e di Edimburgo, il 16 ottobre e 12 dicembre). Il primo allegato alle conclusioni del vertice straordinario di Birmingham non casualmente titola "Una comunità più vicina ai cittadini" Bull. CE 10-1992, pag 9. Bull. CE 10-1992, p. 9. Si può leggere: "Noi affermiamo che le decisioni devono essere prese il più vicino possibile ai cittadini. Una integrazione più grande può essere ottenuta senza centralizzazione eccessiva. Spetta a ogni singolo Stato membro decidere il modo in cui i suoi poteri devono essere esercitati. [...] Applicare questo principio [di sussidiarietà o di prossimità] è essenziale affinché la Comunità si sviluppi con il sostegno dei suoi cittadini".

<sup>141</sup> Questo punto sembra evidente nella Comunicazione della Commissione sul principio di sussidiarietà, in data 27 ottobre 1992, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, 27 ottobre 1992, (SEC 1992, 1990). E, in seguito, nelle conclusioni dei Consigli europei di Birmingham e Edimburgo, oltre che nell'Accordo interistituzionale del 29 ottobre 1993, Accordo istituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, relativo alle procedure per l'applicazione del principio di sussidiarietà, 29 ottobre 1993 (Bull. CE 10-1993; Europa, 4 novembre 1993).

all'idoneità comparativa, ecc. ... così tanti criteri che, se applicati tutti, uno per volta, cambierebbero incessantemente i contorni di questo principio<sup>142</sup>.

A conclusione di questa analisi si potrebbe dire che la sussidiarietà nell'Europa della globalizzazione sia diventata un principio liquido, proprio come Bauman così brillantemente definisce la vita, la modernità e la società attuali, dove sembra non ci siano punti fermi: tutto cambia molto velocemente, troppo velocemente<sup>143</sup>. A simili conclusioni sembra giungere anche Chantal Millon-Delosol, laddove scrive che la sussidiarietà “sfugge” a una definizione formale, per la sua stessa natura di principio elastico.

### 3. L'evoluzione del principio di sussidiarietà in Italia.

#### 3.1 *La sussidiarietà taciuta.*

In Italia il principio di sussidiarietà ha svolto un ruolo forse più decisivo che in Europa per l'evoluzione dell'ordinamento e delle relazioni fra lo Stato, gli enti locali e i corpi sociali. Tuttavia nemmeno nel nostro paese la ricezione di questo principio è stata lineare, tantomeno pacifica. Non a torto, la storia della sussidiarietà è stata paragonata a quella di una bella addormentata<sup>144</sup>. Le ragioni di un percorso piuttosto disorganico sarebbero da ricercare – ad avviso di chi scrive – tanto nelle pieghe della storia che in quelle della politica.

La tradizione cattolica nel nostro territorio ha consentito, dal medioevo fino all'età moderna, la diffusione di numerose opere caritatevoli di assistenza ai malati,

---

<sup>142</sup> Luc Rouban considera il principio di sussidiarietà come un prodotto della teoria utilitarista della sovranità, così come era stata concepita e attuata in Europa per ragioni essenzialmente economiche non sarebbe utile agli Stati essere sovrani per subire a pieno titolo gli effetti della globalizzazione, cfr. L. ROUBAN, “L'Europe comme dépassement de l'État?”, *Revue suisse de science politique*, 4 (4), 1998, p. 57-79, il quale scrive “la sussidiarietà è morta al momento della sua nascita giuridica – o qualche mese dopo – sia a causa degli obiettivi contraddittori che le furono attribuiti che per i criteri troppo confusi adottati per la sua attuazione”.

<sup>143</sup> Stiamo ancora imparando come affrontare una situazione, ma, nel frattempo, la realtà è cambiata, la situazione è diversa, e i nostri strumenti diventano subito inadeguati o, come si dice oggi, “obsoleti”. Tutto si mescola, che noi vogliamo o no, e si presenta diverso da come era in passato. Il “melting pot”, cioè la pentola dove le cose si mescolano insieme, era l'espressione creata, negli Stati Uniti, qualche anno fa, per descrivere la mescolanza delle razze, delle culture, delle tradizioni, degli stili che confluivano a comporre la società Americana, cfr. Z. BAUMAN, *Vita Liquida*, Laterza, Roma 2006.

<sup>144</sup> Cfr. L. ANTONINI, *La valenza strategica e la potenzialità del sussidiarietà fiscale all'interno del processo di riforma del Welfare*, Studio per la Regione Piemonte, “Sussidiarietà orizzontale e verticale. Assetto della finanza locale”, Prodotto n. 1, in [http://www.regione.piemonte.it/oss\\_riforma/](http://www.regione.piemonte.it/oss_riforma/), il quale osserva come “la potenzialità della *Welfare Society*” sia paragonabile a una “bella addormentata nella programmazione dello sviluppo italiano”.

ai poveri, agli orfani e alle famiglie, ma non solo. Già nell'alto Medioevo esistevano, infatti, numerosi enti (sia religiosi che laici) con finalità di assistenza e carità, che rappresentavano una risposta alla assoluta mancanza di aiuto per i più bisognosi. In genere questi enti, che disponevano di ingenti patrimoni e cospicue rendite, operavano direttamente, erogando servizi e prodotti. Alla vigilia del XVI secolo erano ormai nati i monti di pietà per difendere le categorie economiche più deboli, a Milano si contavano dieci ospedali e venticinque nella provincia<sup>145</sup>. Tra il XVIII e il XIX secolo fiorirono numerosi nuovi enti collettivi che assunsero un ruolo economico sempre più importante anche nel mondo laico: società di mutuo soccorso, banche popolari, casse di risparmio e casse rurali si moltiplicarono anche al fine di consentire agli individui una maggiore tutela di fronte a un'economia che passava da una forma agricola a quella industriale<sup>146</sup>.

Ciò nonostante, il primo ostacolo che il *non profit* dovette affrontare coincise con la diffusione dell'illuminismo, che condusse poi alla rivoluzione francese. Questa ideologia riconosceva solo due tipi di soggetti: lo Stato e l'individuo<sup>147</sup>. I corpi intermedi erano pertanto considerati un ostacolo, più che un ausilio, al rapporto fra i due unici protagonisti dell'epoca liberale. L'atteggiamento di diffidenza nei confronti degli enti con finalità non lucrative raggiunse così l'apice durante la fase del Terrore, nella Francia rivoluzionaria, con l'emanazione della legge *Le Chapelier* del 1791, che soppresse corporazioni, società benefiche ed educative, organizzazioni di lavoratori, società artigiane, organizzazioni politiche e di fatto<sup>148</sup>.

Questa ondata repressiva si diffuse negli anni anche in Italia, attraverso numerosi provvedimenti. Il primo intervento restrittivo nei confronti delle opere caritatevoli è la legge Siccardi del 1850, che vietò l'accumulo di patrimoni da parte di enti ecclesiastici<sup>149</sup>. Appena cinque anni dopo fu emanata la legge Cavour-Rattazzi che

---

<sup>145</sup> Per un approfondimento anche in termini statistici sulla presenza del non profit nel periodo medioevale, cfr., V. COVA, *La situazione italiana: una storia di non profit*, in G. VITTADINI, *Il non profit dimezzato*, Milano, 1997.

<sup>146</sup> Particolarmente rilevante sotto il profilo storico è il contributo di M. COPECCHI, *Evoluzione del terzo settore e disciplina civilistica*, Padova, 2005, pp. 7-47.

<sup>147</sup> Per un approfondimento sui rapporti fra lo Stato e le società intermedie, cfr. P. RESCIGNO, *Le società intermedie*, in *Persona e Comunità*, 1966, p. 29.

<sup>148</sup> Per la sequenza delle leggi e il commento delle stesse, cfr., S.R. FERRARA, *Teoria delle persone giuridiche*, Napoli-Torino, 1915, p. 95.

<sup>149</sup> L. 5 giugno 1850 n. 1037 e regolamento di esecuzione, approvato con r.d. 26 giugno 1864 n. 1817. Questa legge introdusse l'autorizzazione statale per qualsiasi acquisto immobiliare da parte

ridusse il numero degli enti che poteva godere dei privilegi riconosciuti dagli enti ecclesiastici, circoscrivendo l'applicazione di tali privilegi ai soli enti che, oltre a provenire dall'ordinamento giuridico canonico, svolgessero determinate attività, in prevalenza legate alla cura delle anime, alla assistenza, alla beneficenza<sup>150</sup>. In seguito intervennero il D. Lgs. 7 luglio 1866 n. 3036 e la successiva L. 15 agosto 1867 n. 3848 con cui furono soppresse le corporazioni religiose<sup>151</sup>. Infine, attraverso la tristemente celebre "Legge Crispi", il legislatore trasformò le opere pie presenti su tutto il territorio italiano in IPAB (istituzioni pubbliche di beneficenza), operando un'attrazione delle stesse nella sfera pubblicistica, promuovendone l'aggregazione e la concentrazione.

Sul finire dell'Ottocento, pertanto, si è assistito a un duro ridimensionamento di queste organizzazioni da parte del potere statale, con la giustificazione di dover ridurre sprechi e inefficienze<sup>152</sup>.

Ciò nonostante, questi provvedimenti normativi non hanno impedito agli ideali dell'associazionismo cattolico, nonostante la forte repressione subita ancora in epoca fascista, di essere identificati e riconosciuti come colonne portanti per la costruzione dell'Italia unitaria. In sede di Assemblea costituente, infatti, si respirarono – a dispetto delle forti divergenze ideologiche dei gruppi presenti – numerosi riferimenti al principio personalista e autonomista, insieme a una predisposizione per i corpi intermedi della società, in particolare da parte della componente cattolica<sup>153</sup>.

Sebbene non si sia giunti a una formulazione esplicita del principio di sussidiarietà in Costituzione, se ne possono comunque ritrovare tracce consistenti in alcuni suoi articoli<sup>154</sup>. La Costituzione italiana ha tentato, infatti, "un equilibrio tra una concezione individualista della società e una concezione comunitarista in cui la

---

degli enti ecclesiastici, che venne abrogata solo dalla recente Legge Bassanini, L. 15 maggio 1997, n. 127.

<sup>150</sup> L. 29 maggio 1855, n. 878. Per un approfondimento, cfr., G. LEZIROLI, *Il riconoscimento degli enti ecclesiastici*, Milano, 1990, p. 4.

<sup>151</sup> Per un approfondimento su questi provvedimenti, cfr., MAURO, voce *Enti ecclesiastici (dir. eccles.)*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965, p. 1000.

<sup>152</sup> Si calcola che la Legge Crispi abbia nazionalizzato oltre 22.000 opere pie. Per un approfondimento si rinvia a L. ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale, op. cit.*, p. 73; per ulteriori riferimenti, si rinvia a S. LA PORTA, *L'organizzazione delle libertà sociali*, Milano, 2004, p. 8.

<sup>153</sup> DOSSETTI, LA PIRA, ma anche i discorsi dell'On. MORO.

<sup>154</sup> Così AMATO, D'ATENA, V. TONDI DELLA MURA, *Principio di sussidiarietà e formazioni sociali: spunti problematici alla luce dei lavori preparatori della Costituzione*, in L. Lippolis (a cura di) *Costituzione e realtà attuale, 1948-1988*, Milano, 1990, pp. 277-298.

libertà viene funzionalizzata al mantenimento delle istituzioni”<sup>155</sup>. L’articolo 2 Cost., innanzitutto, testimonia la volontà dei Costituenti di discostarsi da una visione individualista del rapporto Stato-cittadini, ponendo l’accento sul ruolo ricoperto dalle formazioni sociali<sup>156</sup>. Tuttavia una lettura attenta della storia costituzionale del nostro paese dimostra che il riconoscimento delle formazioni sociali, e perciò la volontà dei costituenti, sia rimasto sostanzialmente solo nella carta e non abbia trovato invece concreta attuazione nella vita costituzionale del paese. Il legislatore ordinario, infatti, si è mostrato fortemente inadempiente nei confronti dei corpi intermedi continuando a manifestare nei loro confronti una pretesa onniregolatrice e, anziché limitarsi a porre norme di confine a tutela di primari interessi pubblici, ha continuato a comprimerli in schemi ristretti. La prassi legislativa della c.d. Prima Repubblica, dal momento dell’entrata in vigore della Costituzione, si è caratterizzata per un forte centralismo che ha bloccato i germogli di autonomia e pluralismo presenti nella Carta, con una produzione normativa che ha favorito più una logica dell’uniformità che della differenziazione<sup>157</sup>.

Emblematica di questa tendenza è “l’attesa” che ha accompagnato la dichiarazione di incostituzionalità della già ricordata Legge Crispi, avvenuta da parte della Corte costituzionale con sentenza n. 396 del 1988 (quasi cento anni dopo l’emanazione della legge) che ne censurò l’art. 1, riconoscendolo contrario all’articolo 38 della Costituzione, il quale stabilisce, al comma 5, la libertà di assistenza privata<sup>158</sup>.

La sentenza della Corte costituzionale si è inserita in un contesto legislativo favorevole alla “privatizzazione” degli enti operanti nei settori dell’assistenza sociale, della previdenza e della cultura. In particolare, si è registrata una tendenza alla c.d. aziendalizzazione delle strutture pubbliche, che ha avviato una trasformazione capillare.

---

<sup>155</sup> L. VIOLINI, *Sussidiarietà e decentramento: approfondimenti sulle esperienze europee e sulle politiche regionali in Italia*, Guerini, Milano, 2003, p. 138; e, dello stesso A., *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione: scritti per Giovanni Grottanelli De' Santi*, Milano, Giuffrè, 2007.

<sup>156</sup> Art. 2, “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”, Costituzione it.

<sup>157</sup> Cfr. L. ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale*, op. cit., p. 75.

<sup>158</sup> Corte cost., 7 aprile 1988, n. 396, in *Giur. It.*, 1990, I, i, 266, con nota di SPAMPINATO.

Fra i sintomi indicativi di questo processo possono essere ricordati: la conversione delle IPAB da enti di diritto pubblico a enti di diritto privato, avviatosi in seguito alla pronuncia della Corte costituzionale del 1988; la privatizzazione degli istituti di patronato e di assistenza sociale (art. 1, L. 27 marzo 1980, n. 112 e L. 30 marzo 2001, n. 152); così come di alcuni gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza (D. Lgs. 30 giugno 1994, n. 509); la privatizzazione di numerosi enti operanti nel campo della cultura; e da ultimo delle fondazioni di origine bancaria<sup>159</sup>.

Una parte della dottrina ravvisa proprio in questa fase l'inizio dello sviluppo del c.d. terzo settore, ossia di quel settore intermedio fra pubblico e privato, il cui sviluppo è stato poi promosso dal legislatore attraverso una produzione normativa *ad hoc*<sup>160</sup>. Si è dovuto attendere, infatti, l'inizio degli anni '90 per una valorizzazione dell'autonomia dei corpi intermedi<sup>161</sup>. Questo periodo, pertanto, può essere giustamente definito un "decennio di ininterrotti successi legislativi"<sup>162</sup>, anche se – come è stato altrettanto efficacemente osservato – hanno condotto a una sorta di "groviglio" di difficile lettura<sup>163</sup>.

Il primo provvedimento è rappresentato dalla legge quadro sul volontariato (L. 11 agosto 1991, n. 266), che ha riconosciuto il lavoro volontario organizzato, dando rilievo all'attività prestata "in modo personale, spontaneo, gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indirettamente ed esclusivamente per fini di solidarietà"<sup>164</sup>. In particolare, è stata ammessa la

---

<sup>159</sup> Cfr. M. COPECCHI, *Evoluzione del terzo settore e disciplina civilistica*, cit., p. 29, il quale osserva che "si è trattato, tuttavia, di una privatizzazione *sui generis*, in quanto tali enti non godono certo di una libertà statutaria adeguata, essendo anzi sottoposti a rigidi vincoli". Per un approfondimento sulle diverse tipologie di privatizzazioni, cfr. M. BASILE, *Le persone giuridiche*, Milano, 2003, p. 36.

<sup>160</sup> Sull'uso dell'espressione "terzo settore" e sui diversi significati, in ambito sociologico, si rinvia a L. BOCCACCIN, *Il terzo settore tra le generazioni*, Milano, 2003, p. 22; per i diversi utilizzi di questa locuzione anche da parte del legislatore, cfr., LA PORTA, *L'organizzazione delle libertà sociali*, Milano, 2004, p. 1.

<sup>161</sup> Autorevole dottrina peraltro inserisce la riemersione italiana del principio di sussidiarietà in un contesto di propulsione europea. Il 15 ottobre 1985 veniva, infatti, firmata a Strasburgo la Carta europea dell'autonomia locale, resa esecutiva in Italia con la legge n. 439 del 1989. Per un approfondimento si rinvia a D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2001, p. 24.

<sup>162</sup> PONZANELLI, *Relazione*, in CARUSI (a cura di), *Associazioni e fondazioni, Dal codice civile alle riforme annunciate*, Convegno di studi in onore di Pietro Rescigno, Milano, 2001, p. 141.

<sup>163</sup> L'espressione "groviglio di leggi speciali" appartiene a M. V. DE GIORGI, *Il nuovo diritto degli enti senza scopo di lucro*, in *Riv. dir. civ.*, 1999, I, p. 87.

<sup>164</sup> Per un approfondimento sul fenomeno del volontariato, cfr., MENEGHINI, *Nuovi valori costituzionali e volontariato*, Milano, 1989; V. TONDI DELLA MURA, *La Legge-quadro sul*

possibilità, per le organizzazioni di volontariato, di servirsi di personale dipendente, consentendo così la possibilità, anche per enti senza scopo di lucro, di servirsi di una organizzazione stabile per l'esercizio dell'attività economica<sup>165</sup>.

Di poco successiva è la legge sulle cooperative sociali, che ha avuto un notevole impatto per il mondo del terzo settore<sup>166</sup>. Già in uso fra gli operatori del *non profit*, la forma giuridica della cooperativa scontava ancora diverse difficoltà, fra tutte, il fatto che la mutualità era intesa come perseguimento dell'interesse dei soci e non anche di altri soggetti: questo aspetto rappresentava un limite soprattutto per quelle cooperative che perseguivano finalità altruistiche, come nel caso della erogazione di prestazioni di assistenza a favore di soggetti deboli. La nuova disciplina è intervenuta prevedendo espressamente la figura delle cooperative sociali, nelle quali rientrano non solo quelle cooperative che hanno come finalità il perseguimento dell'interesse dei soci (corrispondono ora alle c.d. cooperative di tipo B, che mirano all'inserimento nel mondo del lavoro di soggetti svantaggiati o difficilmente impiegabili), ma anche quelle cooperative la cui finalità è altruistica, perché mirata a erogare servizi sociali, sanitari ed educativi (cooperative di tipo A)<sup>167</sup>.

Vanno poi segnalati alcuni interventi successivi, diretti alla promozione e all'incentivo del settore dell'associazionismo con finalità sociali<sup>168</sup>.

Un primo intervento, il D. Lgs. 4 dicembre 1997, n. 460, è un provvedimento di natura e con finalità esclusivamente fiscali<sup>169</sup>. L'articolo 10, in particolare, individua

---

*volontariato*, in *Amministrazione e Politica*, 1992, pp. 65-72; e, dello stesso A., *Rapporti tra volontariato ed enti pubblici nell'evoluzione della forma di stato sociale*, in E. ROSSI – L. BRUSCUGLIA (a cura di), *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, 2002, 117-157.

<sup>165</sup> Fra gli aspetti di notevole interesse di questa legge, va ricordata anche l'istituzionalizzazione della pratica del *contracting out*, ossia la possibilità per la pubblica amministrazione di stipulare convenzioni con le organizzazioni di volontariato per la gestione di servizi di pubblico interesse. Questa opportunità (prevista dall'articolo 7) consente di formalizzare il ruolo di integrazione delle organizzazioni di volontariato con la assistenza fornita dagli Enti pubblici. Per un approfondimento sugli aspetti di costituzionalità della legge sul conflitto di attribuzioni Stato-Regioni e la pronuncia della Corte costituzionale a favore della legge quadro, cfr., Corte cost., 28 febbraio 1992, n. 75, in *Giur. It.*, 1992, I, 1, 1206 con nota di PALICI DI SUINI; in *Giur. Cost.*, 1992, II, 2348 con nota di ROSSI; in *Regioni*, 1993, I, con nota di PARODI e di RIGANO.

<sup>166</sup> Legge 8 novembre 1991, n. 381, *Disciplina delle cooperative sociali*.

<sup>167</sup> L'articolo 5 della legge sulle cooperative sociali prevede poi un'apposita agevolazione per le convenzioni con gli enti pubblici, in modo da favorire quel tipo di collaborazione che verrà solo successivamente interpretata alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale.

<sup>168</sup> Un altro intervento del legislatore a favore degli enti non profit è quello che istituisce le fondazioni teatri lirici, con il decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367. Per un approfondimento sulla "depublicizzazione" o privatizzazione "meramente formale" degli enti lirici, cfr., *inter alia*, S. LA PORTA, *L'organizzazione delle libertà sociali*, cit., p. 7; N. A. DE CARLO, *Pubblico e privato nel sistema non profit*, in Jus, 2000, p. 77.

le ONLUS, definendole “Organizzazioni non lucrative di utilità sociale”. Tale formulazione non indica un’ulteriore tipologia giuridica di diritto civile di organizzazione *non profit*, ma una specifica categoria di diritto tributario, in cui rientrano tutte le associazioni con o senza personalità giuridica, i comitati, le fondazioni e le società cooperative, le quali, perseguendo finalità meritevoli di tutela, possono usufruire di un trattamento fiscale agevolato<sup>170</sup>.

Una seconda operazione del legislatore si è orientata verso la categoria delle fondazioni bancarie: la legge n. 461/1998 e il D. Lgs. n. 153 del 17 maggio 1999 (testo originario e come modificato in seguito all’art. 11, legge fin. 448/2001) stabiliscono per le fondazioni di origine bancaria di perseguire “esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico”<sup>171</sup>. In termini generali, possono ritenersi riconducibili al perseguimento di finalità di promozione dello sviluppo economico tutte quelle attività volte alla realizzazione di beni costituzionali quali la promozione della libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), la tutela e la promozione del lavoro e della formazione professionale (art. 35 Cost.), dell’artigianato (art. 45 Cost.), della piccola e media proprietà terriera privata (art. 44 Cost.) e del risparmio (art. 47 Cost.). Per effetto di questo riconoscimento normativo, le fondazioni bancarie sono fatte rientrare fra “i soggetti dell’organizzazione delle libertà sociali”, in considerazione del nuovo significato dell’articolo 118, comma 4 Costituzione<sup>172</sup>. L’espressione “libertà sociali” fa riferimento a “una sfera di attività, di funzioni, di interessi che non appartengono né a quella sfera pubblica che fa capo

---

<sup>169</sup> Decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, detta anche Legge Zamagni.

<sup>170</sup> Il comma 1, art. 10, D. Lgs. 460/1997, specifica che sono definibili ONLUS unicamente gli enti che “perseguono esclusivamente finalità di solidarietà sociale”. Va evidenziato che per finalità di solidarietà sociale devono intendersi le prestazioni di servizi nei settori dell’assistenza sanitaria, della formazione, dello sport dilettantistico, della promozione, della cultura dell’arte e della tutela dei diritti civili, non rese nei confronti dei soci, associati o partecipanti, ma anche dirette ad arrecare benefici a persone svantaggiate, in ragione di condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali o familiari, nonché a componenti della collettività estere, limitatamente agli aiuti umanitari. Sono comunque considerati Onlus, ai sensi del successivo comma 8, dell’art. 10, le Organizzazioni di volontariato, le Organizzazioni non governative, e le Cooperative sociali.

<sup>171</sup> Legge 23 dicembre 1998, n. 461, “Delega al Governo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti, di cui all’articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e della disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 004 del 7 gennaio 1999; e Decreto Legislativo 17 maggio 1999, n. 153, “Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all’articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell’articolo 1 della legge 23 dicembre 1998, n. 461”, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 125 del 31 maggio 1999.

<sup>172</sup> Corte costituzionale, sent. n. 300/2003, punto 7, *Considerato in diritto*.

allo Stato e agli enti pubblici, e nemmeno alla sfera privata del mercato e dell'iniziativa economica, dei diritti soggettivi di matrice individualistica"<sup>173</sup>. Da questo punto di vista, si assiste alla creazione di una nuova dimensione sociale, dove l'interesse generale non è più un monopolio esclusivo del potere pubblico, ma è una vocazione dell'agire privato<sup>174</sup>.

Un terzo intervento che merita un approfondimento è il D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361, che ha introdotto la nuova disciplina del riconoscimento delle persone giuridiche private stabilendo che le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento determinato dall'iscrizione nel registro delle persone giuridiche, previo accertamento che *lo scopo sia possibile e lecito e che il patrimonio risulti adeguato alla realizzazione dello scopo*. Per effetto di questa nuova disciplina, la persona giuridica disciplinata dal libro primo del Codice civile diventa uno strumento per la realizzazione di *qualunque* interesse, anche meramente individuale, a fronte del quale viene concessa l'autonomia patrimoniale. Questo provvedimento segna così l'abbandono di un'impostazione in cui il privilegio della limitazione della responsabilità patrimoniale degli associati o del fondatore era giustificato solo dall'interesse pubblico all'attuazione della finalità di utilità sociale dell'ente, ed era perciò accompagnato, specie per le fondazioni, da un sistema di incisivi controlli pubblici sull'attualità del fine, sulla sua effettiva realizzazione, sulla composizione del patrimonio, sulla destinazione dei proventi di questo al fine, sulla gestione dell'ente e sulla destinazione del patrimonio in caso di estinzione (articoli 12, 16 comma 3, 17, 23, 25, 26, 27 comma 3, 28, 31 c.c.).

Un successivo intervento, più specifico, si è avuto con la legge 7 dicembre 2000 n. 383, che ha riconosciuto la fattispecie delle Associazioni di promozione sociale (APS), distinte sia dalle ONLUS, sia dalle organizzazioni di volontariato, poiché

---

<sup>173</sup> G. ZAGREBELSKY, *Le fondazioni di origine bancaria*, Atti dei convegni Lincei, Roma, 2005, p. 136. *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano, 2000, p. 79

<sup>174</sup> Per un approfondimento sull'evoluzione delle fondazioni bancarie attraverso l'attività della dottrina e della giurisprudenza, cfr., P. DE CARLI, *Le fondazioni bancarie e la prospettiva della sussidiarietà*, in *Le fondazioni bancarie*, (a cura di) G. Ponzanelli, Torino, 2005; S. CASSESE, *La disciplina delle fondazioni: situazioni e prospettive*, in *Studi in onore di Pietro Rescigno, II, Diritto privato. I. Persone, famiglia, successioni e proprietà*, Milano, 1998; L. ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale. op. cit.*, p. 80.

l'attività di tali organizzazioni si rivolge all'interno, verso gli associati<sup>175</sup>. Per definire le APS, la normativa nazionale fa riferimento ai vincoli dell'utilità sociale a favore degli associati o di terzi e all'assenza di scopi di lucro. Più in particolare, la valenza sociale di queste organizzazioni deriva dal fatto che esse non sono assimilabili né alle organizzazioni private di mercato, né a quelle formazioni associative senza scopo di lucro, come i partiti o le organizzazioni sindacali, che hanno come finalità esclusiva la tutela degli interessi economici dei propri iscritti<sup>176</sup>.

Con questi provvedimenti il legislatore ha gettato le basi per una collaborazione tra pubblico e privato nel campo dell'assistenza sociale, creando un canale privilegiato tra enti privati e p.a., stabilendo la facoltà per la p.a. di stipulare convenzioni con enti privati "meritevoli" (organizzazioni di volontariato, cooperative sociali, ONLUS, APS).

Questa politica di collaborazione pubblico-privato ha compiuto poi un ulteriore passo in avanti con l'approvazione della legge 328/2000, c.d. legge Turco<sup>177</sup>, che delinea un modello di sistema integrato tra pubblico e privato per l'intervento nei servizi sociali, ispirato al principio di sussidiarietà. L'art. 1 della legge 328/2000 inserisce, infatti, la sussidiarietà fra i principi generali del nuovo sistema di interventi e servizi sociali, disponendo che "[l]a programmazione e l'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali compete agli enti locali, alle regioni ed allo Stato (...) secondo i principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità" (comma 3°), promuovendo l'intervento privato nel settore dei servizi sociali (comma 5°) a tutti i livelli, "con la valorizzazione delle iniziative delle

---

<sup>175</sup> Legge 7 dicembre 2000 n. 383, "Disciplina delle associazioni di promozione sociale", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 300 del 27 dicembre 2000.

<sup>176</sup> Nello specifico, il primo comma dell'art. 2 della legge 383/00 considera rientranti nella categoria delle APS "le associazioni riconosciute e non riconosciute, i movimenti, i gruppi e i loro coordinamenti o federazioni costituiti al fine di svolgere attività di utilità sociale a favore di associati o di terzi, senza finalità di lucro e nel pieno rispetto della libertà e dignità degli associati"; mentre i commi 2° e 3° escludono dalla disciplina della legge 383/00 "i partiti politici, le organizzazioni sindacali, le associazioni dei datori di lavoro, le associazioni professionali e di categoria e tutte le associazioni che hanno come finalità la tutela esclusiva di interessi economici degli associati" nonché "i circoli privati e le associazioni comunemente denominate che dispongono limitazioni con riferimento alle condizioni economiche e discriminazioni di qualsiasi natura in relazione all'ammissione degli associati o prevedono il diritto di trasferimento, a qualsiasi titolo, della quota associativa o che, infine, collegano, in qualsiasi forma, la partecipazione sociale alla titolarità di azioni o quote di natura patrimoniale".

<sup>177</sup> L. 8 novembre 2000, n. 328, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 265 del 13 novembre 2000, s.o. n. 186. Per un commento, cfr., R. FINOCCHI GHERSI, *L'istituzione del sistema integrato dei servizi sociali*, in *Gior. Dir. amm.*, 2001, 113.

persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto-aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata”<sup>178</sup>.

In tal modo è stata affermata la rilevanza per il nostro ordinamento del principio di sussidiarietà, introdotto per la prima volta in Italia dalla riforma Bassanini.

### *3.2 La sussidiarietà ritrovata: dal riconoscimento normativo, alla riforma della Costituzione*

Solo con la prima legge Bassanini, infatti, la legge n. 59/1997, il principio di sussidiarietà è disciplinato come norma positiva dell’ordinamento, all’indomani dell’inserimento di questo principio nel Trattato di Maastricht<sup>179</sup>. Quello che è stato definito come il “Terzo decentramento”, non solo ha rovesciato il criterio di allocazione delle funzioni amministrative, volgendo la residualità a favore degli enti territoriali, ma soprattutto, fa riferimento esplicito, secondo il principio di sussidiarietà, ai nuovi soggetti con i quali i poteri pubblici, anche a livello locale, devono interagire, senza violarne le competenze territoriali e funzionali<sup>180</sup>. La legge Bassanini stabilisce inoltre che i “conferimenti di funzioni” ai soggetti dell’autonomia locale avvengano “attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l’assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alle autorità territorialmente e funzionalmente più vicine ai cittadini interessati”<sup>181</sup>.

In seguito, come è noto, la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 ha infine dato riconoscimento anche a livello costituzionale al principio di sussidiarietà,

---

<sup>178</sup> Inoltre, il primo comma dell’art. 5 richiama la sussidiarietà per definire quello che dovrà essere il ruolo del terzo settore: “Per favorire l’attuazione del principio di sussidiarietà, gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell’ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19, promuovono azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti nel terzo settore anche attraverso politiche formative ed interventi per l’accesso agevolato al credito ed ai fondi dell’Unione europea”.

<sup>179</sup> In questo senso, la dottrina ha suggerito di interpretare l’introduzione del principio di sussidiarietà nel nostro ordinamento alla luce della formulazione dell’art. 5, comma 2°, Tr. della comunità europea, sia perché questo costituisce il precedente autorevole a cui esplicitamente si sono ricollegati i costituenti italiani, sia perché l’ordinamento italiano si conforma pienamente a quello comunitario. Così, cfr. G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, cit., 2002, p. 7.

<sup>180</sup> Si fa riferimento in questo caso alle autonomie funzionali introdotte dall’art. 1, comma 4, che prevede l’esclusione da processo di riallocazione delle funzioni alle Regioni e agli enti locali dei “compiti esercitati localmente in regime di autonomia funzionale dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e dalle università degli studi”.

<sup>181</sup> Art. 4, comma 3, lett. a), Legge 15 marzo 1997, n. 59.

sia nella forma verticale che orizzontale<sup>182</sup>. I primi tre commi dell'articolo 118 della Costituzione, così come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 distribuiscono le competenze fra i vari livelli territoriali di governo, sulla base del principio di sussidiarietà, in senso verticale. Il comma 4, invece, stabilisce che “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà” delineando in questo modo un obbligo a carico dello Stato e dei vari soggetti di autonomia a livello territoriale di favorire i corpi sociali per lo svolgimento di attività di interesse generale<sup>183</sup>.

Secondo una parte della dottrina, l'introduzione del principio di sussidiarietà nella Costituzione rappresenterebbe una vera e propria rivoluzione, “un nuovo paradigma ..., pluralista, paritario e relazionale”, tale da condurre “a modifiche notevoli nella teoria e nella pratica del diritto amministrativo”<sup>184</sup>; anche se non manca chi invece inserisce la portata innovativa di questa disposizione all'interno di

---

<sup>182</sup> Sull'introduzione del principio di sussidiarietà nel nostro ordinamento, cfr. E. FERRARI, *Sussidiarietà e ruolo delle organizzazioni di volontariato*, in *Reg. gov. loc.*, 1995, p. 990; A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. it. Dir. pubbl. comun.*, 1997, p. 603; A. RINELLA, L. COEN, R. SCARAMIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, Padova, 1999; P. DURET, *op. cit.*, p. 95; A. D'ANDREA, *La prospettiva della Costituzione italiana ed il principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Jus*, 2000, p. 227; L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da welfare state a welfare society*, in *Riv. dir. fin. scienza fin.*, 2000, p. 99; P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica*, in A. A. CERVATI, S. P. PANUZIO, G. COTTURRI (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, 2001; T. E. FROSINI, *Profili costituzionali della sussidiarietà in senso orizzontale*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2000, p. 15; M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Pol. Dir.*, 2000, p. 367; S. BARTOLE, *Riflessioni sulla comparsa nell'ordinamento italiano del principio di sussidiarietà*, in *Studium Iuris*, 1999, p. 380; R. BIN, *La sussidiarietà orizzontale: alla ricerca dei soggetti privati*, in *Ist. Fed.*, 1999, p. 5; U. RUFFOLO, *Principio di sussidiarietà e autonomia privata*, in *Resp. Comun. Impr.*, 1999, p. 371.

<sup>183</sup> Secondo D'Atena, il 4° comma dell'art. 118 sancirebbe un vero e proprio obbligo giuridico a carico dello Stato e dei vari enti territoriali di favorire l'ambito privato, D'ATENA, *Sussidiarietà orizzontale e affidamento “in house”*, *Giurisprudenza Costituzionale*, 2008, p. 2. Così anche G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, cit., pp. 29 ss.. *Contra*, MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003, 55 ss. Di posizione più moderata e conciliatrice appare, invece, Staiano, il quale benché sottolinei la priorità sistemica – e così logica e cronologica – del criterio verticale di distribuzione delle competenze su quello orizzontale, ugualmente riconduce la lettura dell'articolo 118 cost. all'art. 2 cost. e alla centralità della persona e delle formazioni sociali ivi riconosciuta, ritenendo così “legittime tanto politiche legislative che diano priorità alla sussidiarietà verticale, ... quanto politiche che orientino lo stesso processo di conferimento delle funzioni verso tale sistema, potenziando simultaneamente la sussidiarietà orizzontale ...”, S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *federalismi.it*, n. 5/2006, 16 ss.

<sup>184</sup> G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u. c. della Costituzione*, relazione al Convegno *Cittadini attivi per una nuova amministrazione*, Roma, 7-8 febbraio 2003, paper.

una lettura della Costituzione che valorizza i principi personalista, autonomista e di solidarietà, interpretando la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà come un naturale compimento di un processo ....<sup>185</sup>.

È stato osservato come questo principio, proprio nella sua accezione orizzontale, fosse presente come tema centrale già nel dibattito dell'Assemblea Costituente, in particolare nella Prima Sottocommissione. La figura dei corpi intermedi “nell'ordinamento repubblicano si inseriva infatti nella questione più generale relativa alla posizione del cittadino o, *rectius*, della *persona* nel nuovo Stato”<sup>186</sup>. Malgrado le differenze analizzate in sede di Assemblea Costituente, è necessario sottolineare che la vera e propria “pietra angolare” del sistema costituzionale sia indubbiamente costituita dalla “persona umana”; questa è l'opinione non soltanto di illustri costituzionalisti (Mortati) ma, elemento più rilevante, degli stessi attori protagonisti della fase costituente; in particolare, per La Pira, è verso l'idea di “persona” che convergono due direttrici fondamentali della Carta, ossia la concezione pluralista e lo stato Sociale; sarebbe questo dunque l'elemento dal quale partire al fine di comprendere pienamente gli sviluppi, anche moderni, delle dinamiche di riforma costituzionale che valorizzano il principio di sussidiarietà orizzontale.

La nuova definizione di sussidiarietà orizzontale e, nello specifico, il significato del termine “favoriscono” utilizzato dal legislatore costituzionale nell'art. 118, comma 4, Costituzione, alimentano una folta ricostruzione interpretativa da parte di dottrina e giurisprudenza.

In forza della nuova formulazione dell'articolo 118 della Costituzione, la promozione, il sostegno e l'incentivazione, attraverso l'erogazione di contributi ad associazioni di cittadini per lo svolgimento di iniziative sociali, culturali e ricreative da parte degli enti locali è considerata oggi una “finalità istituzionale” degli enti locali. In questo senso, si segnala la pronuncia della Corte dei conti, sezione Molise, 27 settembre 2005, numero 99, che afferma che “i sussidi ad associazioni private per interessi pubblici rappresentano un compito per gli enti locali”<sup>187</sup>. E, similmente, si

---

<sup>185</sup> Cfr. F. PIZZETTI, *L'ordinamento costituzionale italiano fra riforme da attuare e riforme da completare*, cit., p. 86.

<sup>186</sup> V. CERULLI IRELLI e R. CAMELI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nei lavori dell'Assemblea Costituente*, in <http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Contributi/index.htm>.

<sup>187</sup> Corte dei conti, sezione Molise, 27 settembre 2005, n. 99.

pronuncia anche la Corte di Cassazione, sezione lavoro, 11 maggio 2004, numero 8916, che fa ricorso alla sussidiarietà orizzontale per riconoscere le cooperative sociali fra gli enti che, perseguendo interessi generali, sono legittimati a beneficiare di agevolazioni fiscali<sup>188</sup>.

Lo Stato e gli altri enti territoriali sono perciò chiamati, ai sensi dell'articolo 118, 4° comma della Costituzione, a favorire gli esponenti della così detta "cittadinanza societaria", intendendosi per tale "l'aspetto relazionale che ai soggetti è conferito per il solo fatto di porsi nel contesto sociale e di operarvi al di fuori di regole preconfezionate da autorità munite di pubblici poteri"<sup>189</sup>. In questo senso si esprime anche il Consiglio di Stato nel parere del 25 agosto 2004, numero 1440, in cui, escludendo per le imprese l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale ai fini dell'ottenimento di finanziamenti pubblici, prevede una riserva originaria di materie a soggetti, cittadini e loro formazioni sociali (famiglie, associazioni, comunità), che non comprenderebbe la fattispecie delle imprese<sup>190</sup>. Il coinvolgimento dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale si inserisce all'interno di un rapporto pubblico-privato che deve superare le antiche dicotomie dei sistemi di *Welfare State* c.d. paternalistici. Le istituzioni pubbliche (non solo a livello centrale, ma anche locale) sono allora tenute ad attivare una collaborazione con i corpi sociali affinché si possa sviluppare quella che attente teorie sociologiche hanno definito "cittadinanza attiva"<sup>191</sup>, o societaria, sulla base di uno sviluppo delle capacità<sup>192</sup> dei singoli e dei corpi sociali di trovare risposte adeguate ai bisogni della società. Quello che si richiede pertanto non è un limite,

---

<sup>188</sup> Per il commento alla pronuncia della Corte di cassazione n. 8916 del 2004, cfr. F. GIGLIONI, consultabile in [www.labsus.org](http://www.labsus.org)

<sup>189</sup> Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, Adunanza del 25 agosto 2003, n. 1440, *amplia*, cfr. nota 21.

<sup>190</sup> Per un commento alla sentenza del Consiglio di Stato n. 1440 del 2003, cfr. G. RAZZANO, Il Consiglio di Stato, il principio di sussidiarietà orizzontale e le imprese, in *Giurisprudenza italiana*, 2004, 718-722, dove si precisa peraltro che l'esclusione per le imprese non va estesa alla fattispecie dell'impresa sociale, di cui al D. Lgs. 155 del 2006.

<sup>191</sup> ARENA G., *Cittadini attivi*, ed. Laterza, 2005; COTTURRI G., *La cittadinanza attiva*, Fondazione italiana per il volontariato, 1998. DONATI P. fa riferimento invece alla c.d. cittadinanza societaria; in BERTI, il principio di sussidiarietà è criterio guida di processi di socializzazione dei poteri pubblici e di democratizzazione della comunità politica, cfr. *sub* nota 211.

<sup>192</sup> Secondo l'economista Amartya Sen, per esempio, lo sviluppo sarebbe un "processo di espansione delle libertà reali di cui godono gli esseri umani" e la libertà non deve essere intesa come un bene qualunque, del quale si è titolari o come una mera utilità della quale fruire. La libertà rappresenta un potenziale di *capability*, ossia ha valore in quanto l'individuo esprime le proprie potenzialità su una scena che è necessariamente collettiva. Per un approfondimento, cfr. A. SEN, *Sviluppo e libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, 2001.

ovvero un arretramento del potere pubblico a favore di una maggiore autonomia dei privati. A sostegno di questo orientamento della dottrina merita un accenno il parere del Consiglio di Stato del 26 agosto 2002, numero 1794, avente ad oggetto il decreto ministeriale emanato dal Ministero per i beni e le attività culturali in attuazione dell'articolo 10 del D. Lgs. 20 ottobre 1998, numero 368, in relazione alla costituzione e alla valorizzazione dei beni culturali. Dal parere in questione si può evincere che “la sussidiarietà orizzontale costituisce un criterio propulsivo in coerenza al quale deve svilupparsi, nell’ambito della società civile, il rapporto tra pubblico e privato anche nella realizzazione delle finalità di carattere collettivo”<sup>193</sup>.

Ciò nonostante, una parte della giurisprudenza e della dottrina in qualche occasione sembra ancora legata a una visione piuttosto “pubblico-centrica”, laddove riserva la scelta dell'affidamento del servizio a terzi o *in house* alla pura discrezionalità dell'ente<sup>194</sup>. In questo senso può essere indicativa anche la posizione del TAR della Sardegna, nella sentenza n. 2407 del 2007, in materia di compatibilità dell'affidamento *in house* di un servizio pubblico locale con l'ordinamento comunitario. In questa pronuncia si legge, infatti: “A ciascun ente pubblico, nell’ambito delle proprie attribuzioni, deve riconoscersi la potestà di valutare quali siano le modalità più consone al soddisfacimento degli interessi pubblici coinvolti nelle attività cui la norma costituzionale fa riferimento. Del resto, il principio di sussidiarietà orizzontale non può (...) essere disgiunto dagli altri principi costituzionali che regolano l'attività della pubblica amministrazione, ed in particolare dal principio di “buon andamento” previsto dall’art. 97 Cost.”<sup>195</sup>.

Ad ogni modo, secondo la dottrina che si potrebbe dire maggioritaria<sup>196</sup>, confermata anche da una parte della giurisprudenza del Consiglio Stato<sup>197</sup>, il

---

<sup>193</sup> Consiglio di Stato, parere del 26 agosto 2002, numero 1794.

<sup>194</sup> Cfr., R. CAMELI, *La sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza italiana e comunitaria*, in Labsus Papers, 2009, Paper n. 11, p. 21, consultabile in [ww.labsus.it](http://ww.labsus.it).

<sup>195</sup> Tar Sardegna, n. 2407 del 2007.

<sup>196</sup> Cfr. nota 184.

<sup>197</sup> Si vedano, in questo senso, Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, Adunanza del 25 agosto 2003, n. 1440, laddove il principio di sussidiarietà orizzontale è posto in relazione al “processo di rivisitazione dei rapporti tra autorità territoriali e comunità reso esplicito dall’articolo 4 c. 3 della legge 15 marzo 1997, n. 59, secondo il quale il conferimento di funzioni agli enti territoriali deve osservare, tra gli altri: *il principio di sussidiarietà, ... attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati*, nonché dall’articolo 3, comma 5, ultima parte del

principio di sussidiarietà nel suo significato orizzontale si traduce nella scelta di affidare il servizio di regola ai privati, sempre che questi non siano in grado di offrire una copertura adeguata, nel qual caso dovrebbe intervenire l'ente pubblico.

In questo senso, la recente sentenza del Consiglio di Stato n. 4080 del 25 agosto 2008 precisa che la preferenza accordata al mercato non operi solo quando questo sia in grado di assicurare condizioni più favorevoli, ma anche a parità di condizioni. Di conseguenza, l'affidamento di un servizio a società c.d. miste (composte da capitale sia pubblico che privato) è ammesso a condizione della sussistenza di specifiche garanzie e, “dovendosi fare decisa applicazione, anche in questa materia, del principio di sussidiarietà orizzontale (...) occorre, caso per caso, verificare, con specifiche indagini e studi, che l'espletamento di tali attività, da un lato contribuisca *al miglior perseguimento* dell'interesse della collettività locale, e, dall'altro lato, non si traduca in un aumento di costi per tale collettività, in termini di aumento di tasse o tariffe, o peggioramento del servizio”<sup>198</sup>. Pertanto, il confronto con il mercato non dovrebbe avvenire solo dopo che l'ente pubblico ha deciso di non intervenire, ma anche durante la fase precedente<sup>199</sup>.

---

decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (già art. 2 della legge 3 agosto 1999, n. 265), secondo il quale: “*I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali*”. Tali norme (soprattutto l'articolo 4 c. 3 della legge n. 59 del 1997) rappresentano l'antecedente logico o, forse meglio, il precetto sostanziale poi inserito a livello fondamentale nella gerarchia delle fonti”; e Consiglio Stato, sez. V, 25 agosto 2008, n. 4080, in materia di affidamento a una società mista attraverso una gara di appalto per la gestione del servizio integrato di acquisto di energia elettrica, esercizio e gestione degli impianti di illuminazione, manutenzione ordinaria, programmata e straordinaria, cfr. *ampia* nel testo.

<sup>198</sup> *Ibidem*, corsivo aggiunto. Questo orientamento trova conferma anche nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale, sentenza n. 439 del 2008, nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 novembre 2007, n. 12 (Servizi pubblici locali), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri. In questa decisione la Corte, richiamando una consolidata giurisprudenza europea, sottolinea che “la pubblica amministrazione può decidere di erogare direttamente prestazioni di servizi a favore degli utenti mediante proprie strutture organizzative senza dovere ricorrere, per lo svolgimento di tali prestazioni, ad operatori economici attraverso il mercato. Il meccanismo dell'affidamento diretto a soggetti *in house*, deve, però, essere strutturato in modo da evitare che esso possa risolversi in una ingiustificata compromissione dei principi che presidono al funzionamento del mercato e, dunque, in una violazione delle prescrizioni contenute nel Trattato a tutela della concorrenza”, cfr., punto 7, considerato in diritto.

<sup>199</sup> D'ATENA, *Sussidiarietà orizzontale e affidamento “in house”*, *op. cit.*, p. 2, *sub nota* 4; Contra, POLITO, il quale qualifica l'aggettivo “autonoma”, riferita all'iniziativa dei cittadini, come libera da ogni invito da parte dei soggetti pubblici, pertanto la scelta di affidamento del servizio ai privati si dovrebbe concretizzare solo dopo l'autonoma iniziativa di questi ultimi, e non prima, “a seguito di un invito ad attivarsi da parte dei pubblici poteri”, cfr. N. POLITO, *Strumenti per la sussidiarietà orizzontale: un'ipotesi per l'applicazione dell'art. 118, quarto comma, della Costituzione*, in [www.labus.org](http://www.labus.org), 2008.

A livello normativo, peraltro, in materia di produzione di servizi pubblici locali, si registra un'evoluzione che si pone in sostanziale conformità con la ricordata giurisprudenza amministrativa. Le modifiche apportate al Testo Unico degli Enti Locali, D. Lgs. 267 del 2000, evidenziano, infatti, la necessità di preferire il mercato rispetto alla gestione c.d. *in house*, non solo in osservanza della più recente giurisprudenza comunitaria, ma proprio in applicazione dell'art. 118, comma 4 Costituzione. Il recente DPR. n. 168/2010, Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, all'art. 2, comma 1, fra le misure in tema di liberalizzazione dispone che “[g]li enti locali verificano la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali, limitando l’attribuzione di diritti di esclusiva, ove non diversamente previsto dalla legge, ai casi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea, secondo criteri di proporzionalità, sussidiarietà orizzontale ed efficienza, a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità, liberalizzando in tutti gli altri casi le attività economiche (...)”<sup>200</sup>.

Rilevano in questo senso le osservazioni del Consiglio di Stato nel parere allo schema di D.P.R. 168/2010. Nel parere del 24 maggio 2010, il Consiglio di Stato indica come il collegamento tra i servizi pubblici locali e il principio di sussidiarietà operi anche “in relazione alla dimensione orizzontale di quest’ultimo, ai sensi dell’art. 118, comma 4 della Costituzione. La prospettiva adottata dalla innovativa previsione, grazie agli impulsi provenienti dall’Unione europea, è il frutto di una nuova filosofia, che vede come irrinunciabile l’intervento del pubblico *solo* per le attività c.d. di *spettanza necessaria*, incentivando per il resto l’iniziativa privata, filosofia pur sempre ancorata all’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale di cui all’art. 2 della Costituzione”<sup>201</sup>. Le osservazioni del Consiglio di Stato, recepite dal D.P.R. 168/2010, riconoscono la presenza di una tendenza volta a favorire in prima istanza l’iniziativa privata nell’erogazione dei servizi pubblici e, solo in caso di inefficacia dell’iniziativa privata, a esaltare il ruolo

---

<sup>200</sup> DPR. n. 168/2010, *Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica*, a norma dell’articolo 23-bis, comma 10, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

<sup>201</sup> Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 24 maggio 2010, numero 02415/2010, corsivo aggiunto.

delle istanze più vicine ai cittadini, cioè gli enti locali, che peraltro procedono ordinariamente allo svolgimento dei servizi loro spettanti.

### 3.3 *La sussidiarietà rinforzata*

Da questa ricostruzione possono svilupparsi due interpretazioni dell'art. 118, comma 4, sulla base del criterio che si adotti per determinare quando ricorrere all'ente pubblico per la fornitura del servizio. Un orientamento riconducibile alla scuola tedesca<sup>202</sup> pone in evidenza che un'applicazione autentica del principio di sussidiarietà impone che siano da preferire i privati anche a parità di condizioni di offerta del servizio e che spetti quindi ai poteri pubblici di assicurare migliori requisiti per essere preferiti. Un diverso orientamento, che però sembra non corrispondere al vero significato della sussidiarietà, imporrebbe che siano i privati a dover dimostrare di offrire il servizio a condizioni migliori di quelle assicurate dall'ente pubblico<sup>203</sup>.

Questa evoluzione interpretativa rievoca in un certo senso quella propria dell'esperienza federale tedesca, in modo particolare a proposito delle *Gemeinderordnungen* – le leggi comunali tedesche – in tema di attività economica<sup>204</sup>. Secondo la *Gemeinderordnungen* della Baviera – ma una simile disposizione ricorre anche nella legge comunale del Brandeburgo – il Comune potrà svolgere attività d'impresa solo se sia in grado di farlo a condizione economicamente più vantaggiosa di quelle assicurate dai privati. Questa norma pertanto impone che la scelta di preferenza a favore dei privati – e dunque del livello più vicino agli interessati – si compia non solo nel caso in cui le condizioni di mercato siano più favorevoli rispetto a quelle pubbliche, ma anche a parità di condizioni offerte.

Un secondo orientamento presente in dottrina ritiene, invece, che il principio di sussidiarietà orizzontale, così come presentato dal comma 4 dell'art. 118 Cost., non imponga un dovere ai soggetti pubblici di preferire i privati e i corpi sociali, bensì solo un impegno a favorire la partecipazione dei privati. Secondo Massa Pinto, si

---

<sup>202</sup> Cfr. l'opera di J. ISENSEE, in D'ATENA, op. ult. cit., p. 15.

<sup>203</sup> Così, TAR Sardegna, sez. I, 21.12.2007 n. 2407, nel commento di DI GIACOMO RUSSO, TAR Sardegna: l'affidamento in "house" alla luce del regolamento CE n. 1370/2007 e della sentenza del 17 luglio 2008 (causa C-371/05) della Corte di Giustizia CE., in Foro amm. TAR, 2008, 2254 ss.

<sup>204</sup> Per un approfondimento si rinvia a A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, pp.16 ss.

tratterebbe di una disposizione che incide non sull'*an* dell'intervento pubblico, bensì sul *quomodo*<sup>205</sup>, e una tale interpretazione sarebbe sostenuta da un argomento topografico: la collocazione del principio in una parte della Costituzione dedicata alle funzioni amministrative non potrebbe adattarsi a una portata dirimpante delle disposizioni ivi contenute. Tuttavia questo argomento non sembra convincente se si considera che la riforma del 2001 aveva ad oggetto solo il Titolo V della Costituzione e pertanto non avrebbe potuto toccare altre parti e, ciò nonostante, la stessa "rivoluzione delle competenze" adottata attraverso la modifica dell'art. 117 non può definirsi di portata poco dirimpante per l'intero ordinamento.

Una lettura del principio di sussidiarietà orizzontale che si potrebbe definire più moderata ritiene, invece, che concentrarsi sul mero dato letterale non sia efficace. Invocare, infatti, l'uso del verbo "favoriscono" come elemento decisivo per distinguere la portata di questo comma dalla *Vorrangenscheidung* tedesca (cioè la decisione di preferenza più prossima ai privati), non è sostenibile, per il semplice fatto che lo stesso comma precisa "sulla base del principio di sussidiarietà", indicando perciò che il criterio con cui gli enti locali devono favorire i privati è quello "tipico della sussidiarietà"<sup>206</sup>.

La preferenza da accordare ai corpi sociali "purché – come sottolinea chiaramente D'Atena – il servizio, per sua natura, non renda imprescindibile l'intervento del soggetto pubblico, in considerazione di garanzie che solo questo può assicurare"<sup>207</sup>, è giustificabile per ragioni di ordine generale oltre che di carattere strettamente letterale.

Una lettura illuminata dell'ultimo comma dell'articolo 118 Cost. può dunque suggerire un'azione cooperativa<sup>208</sup>, di promozione e aiuto degli enti locali allo sviluppo di realtà spesso presenti in potenza ma che faticano a tradursi in atto, a causa di barriere sia amministrative che di ordine economico. Inoltre, fra i ruoli più essenziali che i poteri pubblici dovrebbero ricoprire per una corretta valorizzazione dei corpi intermedi si individuano: quello di garanzia della trasparenza e correttezza

---

<sup>205</sup> I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli 2003, 135 ss.

<sup>206</sup> RESCIGNO, G. U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, cit., 30.

<sup>207</sup> D'ATENA, op. ult. cit.

<sup>208</sup> Per un approfondimento di questa prospettiva secondo un'impostazione di amministrazione condivisa, di rinvia a G. ARENA S, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 117-117, 1997, 29 ss.

delle procedure di affidamento dei servizi; di valutazione della qualità offerta; e di monitoraggio sulle procedure di accreditamento. All'opposto, come ha sottolineato D'Atena, sembra che la politica italiana sia stata attanagliata da un "pregiudizio molto diffuso: (...) che una volta imboccata la strada della sussidiarietà, la sola prospettiva che si apra sia quella dell'indiscriminato trasferimento dal pubblico al privato di attività svolte dal primo"<sup>209</sup>. All'origine di questo *modus operandi* vi sarebbe – anche, ma non solo – una concezione troppo semplificata della sussidiarietà.

Alla luce di questa ricostruzione del principio di sussidiarietà, possono apparire forse lontani i timori avanzati da un'autorevole dottrina sulla possibile deriva della sussidiarietà verso il corporativismo o l'organicismo<sup>210</sup>. Ciò nondimeno, occorre essere consapevoli del rischio, sempre in agguato, di degenerazioni verso prassi di tipo clientelare. Simili alterazioni potrebbero verificarsi, infatti, quando al ruolo creativo e autonomo dei corpi sociali intermedi, si sostituiscano formazioni tese al profitto fine a se stesso, tali da opprimere quelle forme di autonomia sociale ispirate, invece, alla solidarietà<sup>211</sup>.

Proprio per ovviare a questo ordine di insidie, si giustifica l'invito a una maggiore valorizzazione delle nuove forme di collaborazione fra pubblico e privato, non più in competizione, ma in sostegno reciproco, dirette al bene comune, dove in particolare i poteri pubblici si adoperino per favorire nuove forme di collaborazione fra privati *for profit* e *non profit*<sup>212</sup>, in applicazione della sussidiarietà orizzontale.

---

<sup>209</sup> A. D'ATENA, op. cit., il quale sostiene che la questione da affrontare attiene al "pubblico come" e, continua, "è ragionevole ritenere che, in un sistema che accolga il principio di sussidiarietà orizzontale, si richieda anche una *graduazione* attentamente calibrata delle azioni che lo stesso pubblico è legittimato a porre in essere, per rapportarsi sussidiariamente al privato".

<sup>210</sup> Così, per esempio, cfr. S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, cit., 24, il quale richiama gli studi condotti da C. MILLON-DELSOL, *L'Etat subsidiaire*, Paris, 1992, trad. it. *Lo Stato Sussidiario*, Gorle, 1995, riguardo alle ideologie e alle pratiche autoritarie nate sul tronco della sussidiarietà orizzontale.

<sup>211</sup> Cfr. G. BERTI, *Diritto e Stato. Riflessioni sul cambiamento*, Padova, Cedam, 1986. E, ancora, cfr. U. ALLEGRETTI, *Il pensiero amministrativo di Giorgio Berti: l'amministrazione capovolta, in Ritorno al Diritto: i valori della convivenza*, ed. Franco Angeli, Milano, fasc. 5/2007, pp. 71-86.

<sup>212</sup> Il termine "non profit" deriva dall'americano "not for profit" e può essere tradotto in italiano con l'espressione "senza scopo di lucro". Tuttavia, occorre distinguere il termine "non profit" *made in USA* da quello italiano: il primo caso rappresenta una specifica e individuata categoria giuridica (ossia quella delle *tax exempt organizations*); il secondo caso invece indica solo concettualmente l'insieme delle fondazioni, degli enti di tipo associativo o cooperativo, di diritto ecclesiastico e così via, che non operano secondo una logica di profitto e sono anche indicati con il termine "Terzo Settore".

### 3.4 Sussidiarietà fiscale: il cinque per mille e la legge “più dai meno versi”

In Italia – così come in alcuni paesi dell’Europa orientale<sup>213</sup> – si è registrata una forte evoluzione delle politiche fiscali a favore delle organizzazioni non lucrative, che ha portato all’introduzione di strumenti giuridici di natura tributaria che consentono di devolvere una percentuale delle imposte versate in favore di un’organizzazione *non profit* scelta dal singolo contribuente. In questa direzione si inseriscono la creazione del meccanismo del “5 per mille” e della legge “più dai meno versi”.

#### a) Il cinque per mille

Il 5 per mille, introdotto con una disposizione della legge 266 del 2005<sup>214</sup>, corrisponde alla percentuale del gettito Irpef (5 per mille, appunto), che il contribuente può liberamente decidere a chi destinare, all’interno di un elenco di organizzazioni *non profit* stilato dallo stato. Lo Stato rinuncia a una bassa porzione del gettito, restituendo al contribuente il potere di decidere a chi destinare quella somma. Il contribuente vede valorizzato il suo ruolo all’interno delle istituzioni – decide, infatti, a chi devolvere una parte delle imposte che paga – mentre lo stato si ritrae e assume una posizione di semplice controllore. A quest’ultimo spetta il compito di accreditare le formazioni del terzo settore all’interno dell’elenco dei possibili beneficiari: in questo modo, tutela la buona fede del contribuente, il quale evidentemente si giova della capacità statale di monitorare il mondo del *non profit*.

Nel caso del meccanismo del “5 per mille”, la Corte costituzionale ha chiarito che le disposizioni di politica fiscale di favore al *non profit* “sono dirette ad evitare che la scelta del singolo cittadino di effettuare un esborso con finalità riconosciute come “etiche” o “sociali” possa incontrare ostacoli o disincentivi. Questo obiettivo è

---

<sup>213</sup> Negli ultimi dieci anni, infatti, si è assistito a una rapida diffusione nei paesi dell’Europa dell’Est di sistemi di *Percentage Law*, che introducono vere e proprie politiche fiscali di favore per il mondo non profit. Sia consentito il rinvio al par. 4.3 di questo capitolo.

<sup>214</sup> Legge 23 dicembre 2005, n. 266, “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 29 dicembre 2005 - Supplemento ordinario n. 211. L’art.1, comma 337, della legge 266/05 prevede per l’anno finanziario 2006, a titolo sperimentale, la destinazione in base alla scelta del contribuente di una quota pari al 5 per mille dell’imposta sul reddito delle persone fisiche finalita di sostegno del volontariato, delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale e delle associazioni di promozione sociale, di finanziamento della ricerca scientifica e delle università, di finanziamento della ricerca sanitaria, nonché ad attività sociali svolte dal comune di residenza del contribuente. Decreto del Presidente del Consiglio del 20/01/2006, Pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n. 22 del 27 gennaio 2006.

perseguito, appunto, mediante una “detassazione” corrispondente all’entità dell’esborso “etico” o “sociale”, così da rendere economicamente indifferente per il cittadino e, quindi, non onerosa, la scelta se effettuare o no detto esborso”<sup>215</sup>. Continua poi il giudice della legge “[t]ale riduzione del tributo erariale è coerente con l’intento del legislatore di perseguire una politica fiscale diretta a valorizzare, in correlazione con un restringimento del ruolo dello Stato, la partecipazione volontaria dei cittadini alla copertura dei costi della solidarietà sociale e della ricerca”<sup>216</sup>.

Nonostante il successo riscosso da questo meccanismo, il 5 per mille non ha ancora ottenuto nel nostro ordinamento una stabilizzazione legislativa, ed è tuttora in corso un ampio dibattito sulla definitiva configurazione che questo strumento debba assumere.

La stabilizzazione di meccanismi fiscali di favore per il Terzo settore può rappresentare l’occasione per gli organi di governo di contribuire a sostenere in modo concreto quei soggetti della società civile che, come ha ricordato la Corte costituzionale nella sentenza richiamata, svolgono “un’attività considerata ... socialmente o eticamente meritoria”<sup>217</sup>.

La Legge finanziaria per il 2010 (art. 2, comma 250, Legge 23 Dicembre 2009, n. 191) ha confermato lo strumento del 5 per mille anche per l’anno fiscale 2009. Il decreto “Milleproroghe” (Decreto legge del 30 dicembre 2009, n. 194, convertito in legge n. 25/10) ha stabilito che le risorse non utilizzate nell’anno finanziario 2009 saranno mantenute in bilancio per essere ripartite nell’anno 2010.

Le categorie di enti che posso accedere al beneficio, le modalità di iscrizione e i criteri di ammissione al riparto per le diverse tipologie di soggetti sono stabilite con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 aprile 2010. I settori da beneficiare sono gli stessi individuati per l’anno 2009, così come sono state

---

<sup>215</sup> Corte cost., sentenza n. 202/2007. In questa sentenza la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della Legge 23/12/2005 (legge finanziaria 2006) che introduceva il 5 per mille in Italia, nel riconoscere l’importanza di questo strumento richiama espressamente anche altre misure a questo assimilabili per *ratio*, in particolare: l’abrogata legge 2 gennaio 1997, n. 2 (Norme per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici), e l’art. 19, rubricato «*De tax*», del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell’andamento dei conti pubblici) convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

<sup>216</sup> *Ibidem*.

<sup>217</sup> Corte cost., sent. n. 202/2007.

confermate le procedure di ammissione e i requisiti che devono avere i soggetti rientranti nelle diverse tipologie di enti.

Per l'anno finanziario 2010, il 5 per mille è destinato alle seguenti finalità:

- a) Finanziamento degli enti del volontariato: ONLUS - Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale (art.10 del D. Lgs 4 dicembre 1997, n. 460); associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale, regionali e provinciali (art. 7, commi 1 2 3 e 4, della L. 7 dicembre 2000, n. 383); associazioni riconosciute che operano nei settori indicati dall'art. 10, comma 1, lettera a) del D. Lgs. 4 dicembre 1997, n. 460; fondazioni riconosciute che operano nei settori indicati dall'art.10, comma 1, lettera a) del D. Lgs. 4 dicembre 1997, n. 460; finanziamento agli enti della ricerca scientifica e dell'università;
- b) finanziamento agli enti della ricerca sanitaria;
- c) sostegno delle attività sociale svolte dal comune di residenza del contribuente;
- d) sostegno alle associazioni sportive dilettantistiche riconosciute dal CONI a norma di legge (art. 90 L. 27 dicembre 2002, n. 289) che svolgono una rilevante attività di interesse sociale.

Inoltre, anche grazie alla pressione dei Centri di servizio per il volontariato, il Parlamento ha approvato la proroga dei termini di presentazione dei documenti per quegli enti che, regolarmente iscritti per via telematica, sono rimasti esclusi dal 5 per mille nelle annualità 2006, 2007 e 2008 per i seguenti errori formali: 1) tardiva o mancata presentazione dell'autocertificazione; 2) autocertificazione presentata su modelli non conformi; 3) mancata allegazione della documentazione richiesta nei DPCM; 4) mancata allegazione del documento d'identità; 5) altri errori formali. Di conseguenza, nel corso del 2010, l'Agenzia delle entrate liquiderà gli importi riferiti alle scelte dei redditi del 2007, stimati in 414 milioni di euro, e quelli relativi all'anno d'imposta redditi 2008, stimati in 422 milioni di euro. Rileva che a tali erogazioni si provvederà, rispettivamente, con le somme conservate ai sensi dell'articolo 1, comma 15, del Decreto legge n. 194 del 2009 e con somme disponibili in conto residui, mentre per i restanti 422 milioni di euro, si provvederà con risorse relative all'esercizio 2010. Con riferimento a tali ultime risorse, 20

milioni di euro sono già iscritti in bilancio ai sensi dell'articolo 63-bis, comma 5, del Decreto legge n. 112 del 2008, 400 milioni saranno resi disponibili con lo schema in esame, mentre alla restante quota di 2 milioni di euro si provvederà a valere su residui conservati in bilancio ai sensi dell'articolo 1, comma 15, del citato Decreto legge n. 194 del 2009. In altri termini, l'Agenzia delle Entrate erogherà nel corso del 2010 sia la terza che la quarta edizione del 5 per mille.

In base ai criteri stabiliti nel DPCM del 23 aprile 2010, possono partecipare al riparto del cinque per mille per l'anno 2010 esclusivamente le associazioni sportive dilettantistiche che svolgono una rilevante attività sociale. In particolare, possono accedere al beneficio le associazioni nella cui organizzazione è presente il settore giovanile e che sono affiliate a una Federazione sportiva nazionale o ad una Disciplina sportiva associata o ad un Ente di promozione sportiva riconosciuti dal CONI. Inoltre, le associazioni devono svolgere prevalentemente una delle seguenti attività:

- avviamento e formazione allo sport dei giovani di età inferiore a 18 anni;
- avviamento alla pratica sportiva in favore di persone di età non inferiore a 60 anni;
- avviamento alla pratica sportiva nei confronti di soggetti svantaggiati in ragione delle condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali o familiari.

Per quanto riguarda le modalità di predisposizione degli elenchi dei soggetti ammessi al beneficio, il DPCM del 23 aprile 2010 definisce le varie fasi della procedura per la predisposizione degli elenchi dei possibili beneficiari, per la formulazione della scelta e per la successiva assegnazione delle somme. Nel dettaglio, è prevista la redazione di quattro distinti elenchi per ciascuna delle tipologie di soggetti aventi diritto. Per le Onlus e gli enti del volontariato (lettera a) l'Agenzia delle Entrate predisporrà l'elenco sulla base delle iscrizioni pervenute telematicamente. Per gli enti della ricerca scientifica e dell'università (lettera b) il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca predisporrà l'elenco degli enti sulla base delle domande di iscrizione che i soggetti interessati faranno pervenire per via telematica al citato Ministero utilizzando esclusivamente il prodotto informatico reso disponibile sul sito web del Ministero dell'Università e della ricerca. Per gli enti della ricerca sanitaria (lettera c) il Ministero della salute curerà la

predisposizione del relativo elenco e la trasmissione dello stesso, in via telematica, all’Agenzia. Per i comuni di cui alla lettera *d*) non viene predisposto alcun elenco in quanto i contribuenti possono esprimere la preferenza esclusivamente per il proprio comune di residenza. Infine, le associazioni sportive dilettantistiche (lettera *e*) l’Agenzia delle Entrate predisporrà l’elenco sulla base delle iscrizioni pervenute telematicamente.

Anche per il 2010 è previsto l’obbligo, per gli enti che hanno ricevuto il contributo del 5 per mille, di redigere un apposito e separato rendiconto – corredato da una relazione illustrativa – nel quale devono indicare in modo chiaro e trasparente quale sia stata la destinazione delle somme percepite. La redazione di questo documento dovrà essere effettuata entro un anno dalla ricezione del contributo. Modalità particolari sono previste per le associazioni sportive dilettantistiche.

Come anticipato, il problema più rilevante riguarda la mancata stabilizzazione dell’istituto attraverso una disposizione di legge *ad hoc*. Analogamente, permangono le criticità sottolineate da Agenzia per le ONLUS nella Proposta del 2009 di modifica alla disciplina del 5 per mille. In modo particolare, risulta ancora del tutto urgente l’esigenza di individuare delle risposte concrete alle seguenti necessità: semplificazione delle procedure per l’iscrizione dei soggetti destinatari; pubblicizzazione dei soggetti ammessi al beneficio; individuazione di ulteriori imposte rispetto all’IRPEF per la destinazione del 5 per mille; razionalizzazione del riparto, in particolare per compensare la posizione di svantaggio in cui si vengono a trovare le organizzazioni più piccole rispetto alla disponibilità di strumenti efficaci di sensibilizzazione dell’opinione pubblica; eliminazione del tetto di spesa annuo; velocizzazione delle procedure di corresponsione di quanto destinato dai contribuenti.

#### *b) La legge “Più dai meno versi”*

L’approvazione della Legge n. 80 del 14 maggio 2005, c.d. “Più dai, meno versi”, ha introdotto norme fortemente agevolative, in rapporto alle precedenti disposizioni applicabili, per favorire e promuovere il Terzo Settore e le donazioni da parte di privati ai soggetti che ne fanno parte. In base al comma 1, della presente legge, a partire dal presente periodo d’imposta, sarà possibile, per imprese e per persone

fisiche, dedurre dal proprio reddito imponibile fino al 10% dello stesso qualora questo sia stato oggetto di donazione, in denaro o in natura, nei confronti dei soggetti richiamati dallo stesso comma e fino ad un valore massimo di 70.000 euro<sup>218</sup>.

Le organizzazioni *non profit* nei confronti delle quali opera l'agevolazione sono: a) le Onlus di cui al d.lgs. 460/1997, comprese le organizzazioni di volontariato iscritte ai registri regionali di cui alla L. 266/1991; le cooperative sociali di cui alla L. 381/91 ed i consorzi costituiti esclusivamente fra esse; le organizzazioni non governative riconosciute idonee ai sensi della L.49/87; le Onlus parziarie<sup>219</sup>, ovvero le Associazioni di Promozione Sociale di cui alla Legge 287/91 e gli enti ecclesiastici che svolgono attività ricomprese fra quelle di cui all'art. 10, comma 1, lettera a) del D. Lgs. 460/97 e risultano iscritte all'anagrafe delle Onlus; b) Le associazioni di promozione sociale iscritte nel registro nazionale di cui alla legge 7 dicembre 2000, n. 383; c) Le fondazioni e le associazioni riconosciute aventi per oggetto statutario la tutela, promozione e la valorizzazione dei beni di interesse artistico, storico, e paesaggistico, ai sensi del Testo Unico dei Beni Culturali e Ambientali<sup>220</sup>.

La norma si distingue dalle altre analoghe disposizioni applicabili alle erogazioni liberali in favore di Onlus ed enti *non profit* in generale perché non richiama le disposizioni introdotte dall'articolo 13, D. Lgs. 460 del 1997, relativa alle modalità di versamento delle liberalità, che escludeva le donazioni in contanti<sup>221</sup>. Il fatto che la

---

<sup>218</sup> Art. 1, comma 1°, Legge n. 80/2005, “Le liberalità in denaro o in natura erogate da persone fisiche o da enti soggetti all'imposta sul reddito delle società in favore di organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui all'articolo 10, commi 1, 8 e 9, del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, nonché quelle erogate in favore di associazioni di promozione sociale iscritte nel registro nazionale previsto dall'articolo 7, commi 1 e 2, della legge 7 dicembre 2000, n. 383, e in favore di fondazioni e associazioni riconosciute aventi per oggetto statutario la tutela, promozione e la valorizzazione dei beni di interesse artistico, storico, e paesaggistico di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 sono deducibili dal reddito complessivo del soggetto erogatore nel limite del dieci per cento del reddito complessivo dichiarato, e comunque nella misura massima di 70.000 euro annui”.

<sup>219</sup> Rientrano fra le c.d. Onlus parziarie, le Associazioni di Promozione Sociale (APS), la dizione è applicata per due distinte figure giuridiche, quelle di cui alla Legge 287/91 e quelle di cui alla Legge 383/2000, che sono tuttavia soggetti iscritti in registri differenti ed ai quali la normativa si applica in modo differente.

<sup>220</sup> Per quanto concerne le Fondazioni e le Associazioni riconosciute, pare opportuno ricordare che questi enti, in molti casi, possono già usufruire della cosiddetta “legge Melandri”, ovvero dall'agevolazione di cui all'articolo 100, comma 2, lettera f) del TUIR, che permette la deducibilità completa delle erogazioni liberali effettuate da imprese, per la realizzazione di programmi nel settore della cultura e dello spettacolo.

<sup>221</sup> In base a tale ultima disposizione citata, e comunque per le detrazioni dai redditi IRE di cui all'articolo 15, comma 1, lettere *i-bis*) ed *i-quater*) del TUIR, per le erogazioni effettuate da parte di persone fisiche l'agevolazione “è consentita a condizione che il versamento di tali erogazioni e

disposizione in oggetto non sia richiamata consente di presumere che l'agevolazione sia applicabile anche alle erogazioni effettuate in contanti. In ogni caso, è opportuno per l'ente ricevente verificare che l'erogazione venga effettuata tramite sistemi di pagamento che permettano la rintracciabilità delle somme (es. donazioni *on-line*).

Per quanto concerne la possibilità di effettuare donazioni in natura, l'importo deducibile corrisponderà al valore normale del bene, inteso, in via generale, come “il prezzo o il corrispettivo mediamente praticato per i beni della stessa specie o similari in condizioni di libera concorrenza o al medesimo stadio di commercializzazione, nel tempo e nel luogo in cui sono stati acquisiti e, in mancanza, nel tempo e nel luogo più prossimi”<sup>222</sup>. Si deve ritenere, comunque, che l'agevolazione sia applicabile solo nel caso in cui il valore della donazione sia identificabile in modo certo. Il comma 2 della legge in esame, prevede, infatti, che al fine di permettere la deduzione delle erogazioni versate dai propri benefattori, l'ente *non profit* deve predisporre, entro quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio<sup>223</sup>, un rendiconto di rappresentazione della situazione economica, patrimoniale e finanziaria<sup>224</sup>.

Un aspetto che merita un approfondimento è il coordinamento di questa disposizione con le precedenti misure fiscali agevolative. Il comma 6 dispone, infatti, che “In relazione alle erogazioni effettuate ai sensi del comma 1 la deducibilità di cui al medesimo comma non può cumularsi con ogni altra agevolazione fiscale prevista a titolo di deduzione o di detrazione di imposta da altre disposizioni di legge”. La formula “con ogni altra agevolazione fiscale” ha fatto sorgere sospetti in non pochi esperti del settore. Si ritiene finora che il divieto di cumulo, a influire sul massimale di 70.000 euro (ovvero al 10% del reddito dichiarato) per le deduzioni, si riferisce alle somme erogate a favore di enti *non profit*, e non a tutte quelle “altre forme di

---

contributi sia eseguito tramite banca o ufficio postale”; e comunque secondo modalità idonee a consentire all'Amministrazione finanziaria lo svolgimento di efficaci controlli (carte di debito, di credito e prepagate, assegni bancari e circolari).

<sup>222</sup> Art. 9, comma 3, TUIR

<sup>223</sup> Gli enti quali le organizzazioni di volontariato, le organizzazioni non governative e le associazioni di promozione sociale sono tenuti ad approvare un rendiconto economico entro termini più ampi, e in generale entro sei mesi dalla chiusura dell'esercizio, prevalentemente per ragioni fiscali. Tali soggetti dovranno pertanto adeguarsi al termine più breve indicato dalla disposizione.

<sup>224</sup> Comma 2°, legge 80/05, “Costituisce in ogni caso presupposto per l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 1 la tenuta, da parte del soggetto che riceve le erogazioni, di scritture contabili atte a rappresentare con completezza e analiticità le operazioni poste in essere nel periodo di gestione, nonché la redazione, entro quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio, di un apposito documento che rappresenti adeguatamente la situazione patrimoniale, economica e finanziaria”.

agevolazione fiscale” previste dal nostro ordinamento. In particolare il contribuente dovrà scegliere se applicare le agevolazioni di cui alle normative precedenti ovvero quelle della “più dai meno versi”, che sono in termini generali più convenienti, ma non in tutti i casi, come si può verificare dall’analisi che segue.

- Organizzazioni non governative:

In questo primo caso si può applicare, in alternativa alla “più dai meno versi” l’agevolazione prevista dal TUIR alla lettera g) dell’articolo 13. Tale norma permette la deduzione dal reddito delle persone fisiche delle erogazioni liberali in favore di ONG, solo fino al 2% del reddito, ma senza massimale. Ne consegue che potrà essere preferita da coloro che dispongono di un reddito dichiarato superiore ai 3.500.000 euro.

- Associazioni di Promozione Sociale e ONLUS

In questi casi l’agevolazione precedente sarà preferibile sulle erogazioni inferiori ai 2.065,83 Euro per tutti quei contribuenti che dispongono di un’aliquota d’imposta inferiore al 19%. Si ricorda che al momento l’aliquota marginale più bassa per le persone fisiche è pari al 23% per i redditi fino a 26.000 euro. Da questo punto di vista la “più dai meno versi” risulta sempre vantaggiosa.

- Fondazioni e associazioni riconosciute aventi per oggetto statutario la tutela, promozione e la valorizzazione dei beni di interesse artistico, storico, e paesaggistico. Non esistevano precedenti agevolazioni.

Per quanto concerne le imprese, tutte le precedenti agevolazioni prevedevano la possibilità di dedurre il 2% del reddito d’impresa per erogazioni liberali di differente natura. Una in particolare concerne le erogazioni in favore di enti che svolgono programmi nel settore della cultura e dello spettacolo, così detta “agevolazione Melandri”, che può sovrapporsi con quella di cui alla più dai meno versi.

A prescindere dal caso in cui il 2% del reddito d’impresa superi il massimale di 70'000 euro previsti dalla norma in analisi, ovvero qualora questo sia superiore a euro 3.500.000, si possono verificare ulteriori casi nei quali le precedenti agevolazioni risultano ancora preferibili, principalmente a causa del divieto di cumulo fra la “più dai meno versi” e le altre agevolazioni previste dal TUIR.

Si segnala quindi come possano essere opportune verifiche di convenienza qualora ricorra uno dei seguenti casi:

- il soggetto erogatore abbia effettuato donazioni a più soggetti non profit, e di diversa natura, e per importi complessivamente superiori ai 70.000 euro ovvero (caso probabilmente molto più raro) al 10% del reddito d'impresa;
- il soggetto erogatore dispone di un reddito d'impresa superiore ai 3.500.000 euro.

### 3.5 Il federalismo fiscale

In questa prospettiva sembra inserirsi l'apporto fornito dalla legge 5 maggio 2009 n. 42, *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*.

Fra principi di coordinamento che, ai sensi dell'art. 119, comma 2, Costituzione saranno diretti a guidare lo sviluppo della nuova autonomia finanziaria regionale e locale, si prevede, infatti “la definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale”<sup>225</sup>.

Il federalismo fiscale, introdotto nella Costituzione italiana con la riforma costituzionale del 2001 ma rimasto bloccato per ben otto anni, fino alla recente approvazione della Legge delega n. 42/2009<sup>226</sup>, rappresenta ora un'opportunità per sperimentare vere e proprie rivoluzioni fiscali, in termini di politiche premiali, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale<sup>227</sup>.

Fra le principali innovazioni, la legge 42/2009 sostituisce il criterio della spesa storica con quello di costo standard, ponendosi l'obiettivo ambizioso di ridurre non solo la spesa sanitaria, ma anche il paradosso generato da un sistema che di fatto finanzia le inefficienze. Questa novità, definita una vera e propria rivoluzione copernicana per il nostro sistema sanitario nazionale e regionale, si traduce con la determinazione del fabbisogno a costo standard delle Regioni per quanto riguarda la sanità, l'assistenza e l'istruzione. Mentre, infatti, i trasferimenti dello Stato alle Regioni sulla base della spesa storica includono anche i costi dell'inefficienza, il trasferimento calcolato al livello di costo standard finanzierà unicamente la spesa per

---

<sup>225</sup> Articolo 2, lettera *dd*), Legge 5 maggio 2009, n. 42.

<sup>226</sup> L. 5 maggio 2009, n. 42, *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione*”.

<sup>227</sup> L. ANTONINI, *La nuova legge sul federalismo fiscale: una rivincita della responsabilità*, Quaderno della Fondazione per la Sussidiarietà, 2009, p. 10.

il servizio efficiente, ossia nell'interesse del cittadino. In questo senso, il "guadagno" per il contribuente sarà quanto meno duplice: da un lato pagherà solo il costo del servizio efficiente (sarà un costo inferiore, perché non sono ammissibili sprechi), e contemporaneamente riceverà un servizio di qualità, perché effettivo. Ovviamente, i risultati numerici di questa nuova disciplina dei conti pubblici in materia di sanità, istruzione e assistenza potranno essere valutati solamente in seguito all'attuazione di queste disposizioni, che al momento in cui si scrive sono ancora "ai blocchi di partenza", nell'attesa di un'approvazione definitiva dei relativi decreti attuativi. Ad ogni modo, da queste premesse sembra consentito formulare delle prospettive quantomeno positive, come si documenta nel paragrafo successivo relativo alla determinazione dei fabbisogni standard.

La maggiore autonomia impositiva concessa alle Regioni e agli Enti Locali costituisce la premessa per attuare programmi cooperativi fra i vari livelli di governo e i cittadini, interpretati in chiave di trasparenza e responsabilità condivisa, grazie alla possibilità di un maggior controllo sul flusso di spesa e imposte. E' in questo quadro che occorre valutare quali spazi si aprono a favore del riconoscimento a livello locale, ad esempio, del *favor familiae*: l'autonomia degli enti locali, infatti, si realizzerà anche – nei limiti però fissati dalle leggi e quindi nel rispetto della riserva relativa di legge di cui all'art. 23 Cost. – attraverso il potere di "modificare le aliquote dei tributi (...) e di introdurre agevolazioni" (art. 12, lett. *h*). Questa disposizione deve essere letta nel combinato disposto dell'art. 2, lett. *dd*) che prevede: "definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale" e lettera *gg*) che dispone: "individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti".

L'autonomia impositiva regionale è quindi fortemente valorizzata, permettendo alle Regioni di sviluppare, attraverso esenzioni, agevolazioni e deduzioni sui tributi propri derivati, politiche mirate a valorizzare le specificità produttive e sociali presenti sui territori. Incentivare fiscalmente certe categorie di imprese, il rispetto di standard ambientali, o i soggetti *non profit* che svolgono una funzione sociale, può diventare finalmente il contenuto di una politica fiscale regionale. In questo modo

l'autonomia impositiva regionale potrà svilupparsi “verso il basso”, in chiave incentivante. Le Regioni potranno sviluppare proprie politiche fiscali, attraverso l'introduzione di c.d. “leggi Tremonti” regionali di detassazione degli investimenti, il riconoscimento dei carichi familiari, o la valorizzazione con la leva fiscale della sussidiarietà orizzontale.

Si può allora ritenere che il federalismo fiscale vada nella direzione di una doppia devoluzione (dal centro alla periferia e dalla pubblica amministrazione ai corpi intermedi), ispirata non da un'ideologia statalista alla *homo homini lupus* di Hobbes, ma da un'antropologia positiva, che riconosce il valore della socialità compresa nella natura umana<sup>228</sup>. La logica del federalismo fiscale è, infatti, quella di potenziare e promuovere le risorse di cittadinanza attiva presenti sul luogo, piuttosto che far pagare ai cittadini i costi di un'ideologia che mortifica la libertà di scelta degli utenti e gonfia gli apparati delle burocrazie. “Nel federalismo sussidiarietà orizzontale e sussidiarietà verticale sono facce di una stessa medaglia”<sup>229</sup>. Si tratta di un processo che porta a scommettere e a puntare sulla valorizzazione della cittadinanza attiva, che porta a mettere il potere delle persone (*people power*) al centro del governo.

### 3.5.1 Il calcolo dei fabbisogni standard

Il decreto sui fabbisogni standard dei Comuni e delle Province è stato recentemente varato ed è ora all'esame del Parlamento. Come anticipato, questo provvedimento determinerà in particolare l'abbandono definitivo del criterio della spesa storica, che ha sistematicamente premiato gli inefficienti e penalizzato i virtuosi. La quantificazione dei fabbisogni *standard* permetterà invece di attuare i principi di eguaglianza e di efficienza perché garantisce che le risorse per i servizi siano distribuite uniformemente.

Tradurre questo criterio nell'ordinamento italiano non è un'impresa semplice. I fabbisogni *standard* saranno determinati attraverso il coinvolgimento della metodologia già applicata da qualche tempo per gli studi di settore e quindi

---

<sup>228</sup> Cfr. L. ANTONINI, *Commento all'art. 2 (Oggetto e finalità), comma 2*, in A. Ferrara e G. M. Salerno (a cura di), *Il “federalismo fiscale”. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Jovene, 2010, pp. 60-72.

<sup>229</sup> L. ANTONINI, *Insedimento della Commissione tecnica paritetica (COPAFF) del 29 settembre 2009, discorso del presidente, Prof. Luca Antonini*, consultabile in <http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/>.

attraverso l'azione operativa di SOSE (Società per gli studi di settore), che gestisce e aggiorna circa 206 studi di settore, relativi a una platea di 3,5 milioni di contribuenti<sup>230</sup>. Nel comparto fiscale SOSE gestisce una banca dati estesa su circa 25.000 variabili, strutturata in modo efficiente, sui cui dati esegue controlli di coerenza: sono attivi circa 15.000 filtri, in grado di verificare la validità dei dati forniti tramite i questionari. La SOSE sembra avere dunque buone caratteristiche tecniche per qualificarsi come strumento per l'identificazione dei fabbisogni standard. Si tratta in specie di una società interamente pubblica (di proprietà per l'88% del MEF e per il restante 12% della Banca d'Italia), che ha acquisito un'esperienza ormai decennale nell'applicazione delle metodologie degli studi di settore.

Questa metodologia, basata su forti elementi di accompagnamento e condivisione, potrebbe dunque rappresentare una risposta operativa attuabile, diversamente dalle esperienze del passato che, proponendo formule calate dall'alto, hanno ripetutamente fallito. Nell'intento di formulare dei fabbisogni standard, infatti, le disposizioni varate a livello sperimentale nel passato non sono state in grado di operare. Lo dimostrano in particolare i fallimenti della legge n. 85/1995 sul finanziamento di Comuni e Province, che cercò di introdurre il cd. "fabbisogno teorico standardizzato" calcolato con parametri predeterminati; ancora il fallimento del decreto n. 244/1997, rimasto inapplicato; infine il fallimento, rispetto alle Regioni, del D. Lgs. n. 56/2000. Queste esperienze manifestano la necessità di cambiare metodo, perché l'elaborazione di standard o di formule di attribuzione dei finanziamenti, per quanto valida e astrattamente condivisibile in linea di principio, alla prova dei fatti si è sempre dimostrata inadeguata per definire la varietà delle situazioni e per attivare processi di razionalizzazione della spesa. Per la determinazione dei fabbisogni standard è necessario perciò un nuovo metodo che permetta di arrivare a cifre in grado di descrivere la complessità del reale, ma attraverso un processo specifico, molto innovativo per il settore degli enti locali. È un criterio che permette di considerare ben 25mila variabili e che è in grado di filtrare le informazioni anche superando l'eventuale inattendibilità dei dati contabili. I

---

<sup>230</sup> Per questi dati e i successivi riferimenti, cfr. L. ANTONINI, *Dagli studi di settore un metodo efficace*, Il Sole 24 Ore, 26 novembre 2010.

fabbisogni standard di ogni singolo comune, determinati gradualmente tra il 2011 e il 2013, saranno un nuovo fondamentale punto di riferimento sia per i politici locali che per gli elettori. Poiché questo procedimento si fonda su informazioni rilevate (e filtrate) anche attraverso specifici questionari inviati agli enti, si otterrà una completa mappatura qualificata di tutti i servizi erogati e delle relative risorse impiegate per ogni funzione fondamentale. Si colmerà finalmente la gravissima lacuna informativa, fonte spesso di ingiustificate stratificazioni di interventi, lasciata fino a oggi irrisolta dall'incompiuto federalismo italiano.

### Capitolo 3 – Il ruolo delle istituzioni e l'emersione di nuovi attori.

#### 1. Il Terzo settore: personaggio in cerca d'autore.

Per individuare le coordinate di sviluppo delle nuove relazioni fra soggetti pubblici, privati, profittevoli e non profittevoli, è necessario dapprima cercare di comprendere la posizione giuridica occupata nell'ordinamento dai soggetti del c.d. Terzo Settore<sup>231</sup>.

Volendo evitare di soffermarsi sul terreno scivoloso delle definizioni – in un settore che, al pari della sussidiarietà in Europa, potrebbe essere definito liquido, con il rischio però di apparire ripetitivi – si ritiene quantomeno doveroso ricordare che al momento non esiste un pieno consenso in dottrina sulla questione terminologica. Emergono, infatti, complessità prima di tutto teoriche, oltre che di ordine normativo e organizzativo. Nello specifico, il dibattito scientifico fa registrare le difficoltà del concetto “Terzo Settore” a rappresentare le specificità e le differenze che sempre più vanno interessando i soggetti dell'associazionismo, del volontariato, della cooperazione sociale e, da ultimo, ma non meno importante, dell'impresa sociale. La stessa varietà di espressioni utilizzate in letteratura (si parla di “settore non profit”, “Terzo settore”, “Terza dimensione”, “privato sociale”, “economia sociale”) rende l'idea di questa difficoltà. Una definizione su cui si raggiunge un considerevole consenso è formulata da Zamagni, che considera questo settore come l'ambito di elezione per soggetti che non hanno titolo di entrare né nell'ambito del mercato, né in quello dello Stato<sup>232</sup>. Si tratterebbe di soggetti non accomunabili né all'agire tipico dell'impresa di mercato – dove prevale il perseguimento di un interesse individuale – né a quello dell'intervento pubblico, volto invece alla redistribuzione delle risorse e delle opportunità. Tuttavia questa descrizione non sembra esaurire tutta la portata, né tutte le forme di ibridazione che ad oggi è possibile riscontrare nel settore associativo in tutte le sue distinte componenti.

---

<sup>231</sup> Sul piano puramente analitico, si riscontrano ad oggi alcune difficoltà nella classificazione dei diversi soggetti del Terzo Settore. Anche per questa ragione sarebbe forse preferibile concentrarsi maggiormente sul dato storico, poiché meglio attrezzato a cogliere la pluralità di forme e ruoli giocati dai soggetti associativi nel *welfare*.

<sup>232</sup> S. ZAMAGNI (a cura di), *Economia, democrazia, istituzioni in una società in trasformazione*, Bologna, Il mulino, 1997.

Anche per questa ragione sarebbe forse preferibile concentrarsi maggiormente sul dato storico, poiché meglio attrezzato a cogliere la pluralità di forme e ruoli giocati dai soggetti associativi nel welfare. Si procederà pertanto all'identificazione delle diverse tipologie dei nuovi attori, per poi trarne induttivamente i caratteri comuni e così formulare eventuali ipotesi in merito alla loro sistemazione giuridica.

La realtà del Terzo Settore assume in Italia – e, come si vedrà nella Parte seconda, anche all'estero – vaste proporzioni e notevole rilievo economico.

A partire dagli anni '80, si è assistito a un rapido sviluppo dei protagonisti della scena sociale, all'interno del c.d. Terzo Settore. In questa evoluzione, un numero sempre crescente di associazioni ha trasformato il carattere della propria attività, passando da una funzione di tutela e assistenza, a quella di erogazione di servizi alla comunità e alla persona. Come è stato osservato nel paragrafo precedente, negli anni '90 si è registrata una più ampia produzione normativa in tale materia, tale da esprimere la novità del fenomeno sociale rappresentato dal Terzo settore. La già ricordata legge 11 agosto 1991, n. 266 concernente la disciplina del volontariato, ha peraltro ritenuto “indifferente” la forma giuridica adottata dall'organizzazione, privilegiando alcuni aspetti e profili concernenti la solidarietà sociale, il valore e la funzione dell'attività di volontariato. Altre evoluzioni nel percorso legislativo di questo settore si sono realizzate nel 2000, con la legge 8 novembre n. 328, per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e politiche sociali. Da ultimo, va ricordata l'importante svolta intrapresa dal legislatore con l'istituzione dell'impresa sociale, il 24 marzo 2006 con D. Lgs. 155. Secondo l'articolo 1: “Possono acquisire la qualifica di impresa sociale tutte le organizzazioni private, ivi compresi gli enti di cui al libro V del Codice civile, che esercitano in via stabile e principale un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità d'interesse generale”. Fra le novità della presente legge, si stabilisce che a fondamento della costituzione di una società vi può essere non la redistribuzione degli utili, bensì un fine di utilità sociale. Con questa legge è venuto così meno il principio che ha regolato l'ordinamento civile dal 1942 in poi, dove la forma giuridica era l'unico indicatore per distinguere l'attività *for profit* da quella *non profit*, ed è scomparso anche il correlato assunto per cui l'unico

scopo del profitto sarebbe quello della distribuzione ai soci. Sono state così recepite e regolamentate in Italia le imprese senza scopo di lucro.

Ciò nonostante, da più parti è emersa l'esigenza di interventi sulla legislazione vigente anche penetranti e significativi. In particolare, è emersa la necessità di segnare una "seconda fase" nella legislazione in materia, che orienti i diversi interventi sin qui realizzati in una logica coerente e organica<sup>233</sup>. Questa urgenza peraltro è stata riconosciuta anche dal recente *Libro bianco sul futuro del modello sociale*, presentato nel corso del 2009 dal Ministro per il *Welfare*, onorevole Maurizio Sacconi, secondo il quale è "necessario aprire una "stagione costituente" per il Terzo settore dedicata a produrre le soluzioni legislative idonee a promuoverne le straordinarie potenzialità"<sup>234</sup>.

Fra i maggiori aspetti critici evidenziati dalla dottrina sulla disciplina sul terzo settore in Italia, si individuano: disorganicità, scarsa autonomia dal pubblico, poca libertà di scelta, confusione fra impresa sociale e volontariato.

Per quanto attiene al primo problema, la disciplina del non profit è considerata eccessivamente complessa e priva di organicità. Per fare un esempio, si consideri che la legge sulle organizzazioni di volontariato e quella sull'associazionismo di promozione sociale sono in massima parte sovrapponibili. In questo senso, si auspica una maggiore delineazione delle diverse categorie. Inoltre, si riscontrano numerose incongruenze le cui motivazioni spesso sfuggono alla comprensione: una APS iscritta al registro regionale può essere destinataria del 5 per mille<sup>235</sup> ma non di erogazioni liberali deducibili ai sensi della legge "più dai meno versi", per accedere alla quale occorre che l'associazione risulti iscritta al solo registro nazionale; un'organizzazione di volontariato iscritta al solo registro regionale, invece, è destinataria di entrambe le agevolazioni. Un altro esempio di questa disarticolazione è rappresentato dalla possibilità per le Onlus di destinare dei patrimoni in caso di scioglimento solo "ad altra Onlus"<sup>236</sup>; le organizzazioni di volontariato – pur essendo

---

<sup>233</sup> Intervento di E. ROSSI, *Per una riforma organica della legislazione sul Terzo settore: le proposte dell'Agenzia per le Onlus*, in *Relazione annuale sull'attività svolta dall'Agenzia per le Organizzazioni non Lucrative di Utilità Sociale*, p. 26, consultabile in [www.agenziaperleonlus.it](http://www.agenziaperleonlus.it).

<sup>234</sup> *Libro Bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, Ministero del lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, maggio 2009, p. 67.

<sup>235</sup> Per un approfondimento sulla disciplina del cinque per mille e della legge "più dai meno versi", ci si permette di rinviare al par. 3.2 di questo capitolo.

<sup>236</sup> Comma 1, lett. f), art. 10, D. Lgs. n. 460 del 1997.

Onlus di diritto – possono destinare i patrimoni a categorie ancora più limitate, cioè ad altre organizzazioni di volontariato “operanti in identico o analogo settore”<sup>237</sup>.

Rispetto alla mancanza di indipendenza dall’ente pubblico, si rileva che non concorrono alla formazione del reddito di un ente non commerciale i contributi corrisposti dall’ente pubblico in regime di accreditamento, di cui all’art. 8, comma 7, D. Lgs. 502/1992<sup>238</sup>, anche se tali contributi hanno natura di corrispettivi. Mentre, se le medesime prestazioni sono pagate da un privato, il corrispettivo allora costituisce reddito<sup>239</sup>. Inoltre, si registra ancora una forte tendenza da parte di molte amministrazioni pubbliche a utilizzare le organizzazioni *non profit* (prime fra tutte le organizzazioni di volontariato) come sub-fornitori a basso prezzo di servizi decisi da altri, e pagati con grande ritardo<sup>240</sup>.

Per quanto riguarda, poi, la scarsa libertà di scelta, le maggiori incongruenze si registrano nella disciplina del cinque per mille. Questo strumento rappresenta forse uno degli esempi più importanti del favore dato dal nostro ordinamento alle misure di sostegno alla libertà di scelta. Eppure, poiché il cinque per mille non è ancora disciplinato da una legge *ad hoc*, ogni anno le organizzazioni *non profit* corrono il rischio di non vedere riconfermata questa disposizione e, per ovviare a questa possibilità, auspicano che venga quanto meno inserito di anno in anno nella legge finanziaria<sup>241</sup>.

Infine, si deve ricordare che il nostro ordinamento, non prevedendo ancora che il non-profit svolga attività di impresa, confonde spesso i termini “non profit” e “volontariato”. Un dato su tutti è indicativo: il Codice civile ad oggi non prevede lo svolgimento di attività di impresa da parte di enti senza scopo di lucro; la disciplina sull’impresa sociale contiene molti oneri e quasi nessun privilegio per gli enti e le società che intendano assumere questa qualifica. Nella maggior parte dei casi,

---

<sup>237</sup> Comma 4, art. 5, Legge 266/1991, Legge quadro sul volontariato.

<sup>238</sup> D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 recante: “Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’art.1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421”.

<sup>239</sup> Art. 143, comma 2, lettera b, Testo unico del 22 dicembre 1986 n. 917, Testo unico delle imposte sui redditi, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 31 dicembre 1986.

<sup>240</sup> Cfr. M. POLETTI, *Aspetti critici della normativa del non-profit e dell’impresa sociale*, in S. Poledrini (a cura di), *Le imprese senza scopo di lucro. Risultati del progetto IN.NE.S.T.I. (Inserimento nella società tramite imprese)*, Milano, 2010, p. 40.

<sup>241</sup> In via generale, peraltro, bisogna ricordare che il nostro sistema di Welfare è strutturato in modo tale che il cittadino paghi le imposte allo Stato e che questo eroghi il servizio, eventualmente stipulando convenzioni con soggetti privati; solo in rarissimi casi è la persona a poter effettuare liberamente la propria scelta.

pertanto, le organizzazioni *non profit* più strutturate – che non possono o non vogliono qualificarsi come Onlus – sono tassate come società commerciali, pur non distribuendo utili, ma reinvestendoli e generando utilità sociale. Su questo punto è in corso una valutazione parlamentare su un disegno di legge di riforma del libro II del Codice civile, ad opera dei ministri della Giustizia e del *Welfare*, per un esame del quale si rinvia al paragrafo 4.2.

### *1.1 Non profit, cooperative sociali, fondazioni bancarie, associazioni di promozione sociale: i dati sul terzo settore.*

All'interno del settore *non profit*, convivono, accanto a istituzioni di dimensioni economiche contenute, organizzate in modo semplice e basate prevalentemente sull'impegno volontario, grandi organizzazioni, strutturate in modo complesso, che impiegano personale retribuito<sup>242</sup>. Inoltre, accanto ad istituzioni che operano in settori tradizionali quali la sanità, l'istruzione e l'assistenza sociale coesistono organizzazioni che svolgono attività in ambiti più moderni, quali l'ambiente e la cooperazione internazionale. Infine, accanto ad organizzazioni impegnate nell'erogazione di servizi rivolti a soggetti in situazione di disagio, si trovano istituzioni che indirizzano le loro attività a utenti non necessariamente bisognosi di assistenza o, addirittura, alla cittadinanza in generale. Dal riconoscimento dell'eterogeneità del mondo del *non profit* nasce l'esigenza di approfondire ulteriormente l'analisi con riferimento ad alcune figure tipiche del *non profit* italiano, partendo dall'analisi quantitativa del settore.

Attualmente i dati sul *non profit* in Italia non sono univoci e aggiornati, ma le ultime rilevazioni Istat documentano l'incremento descritto nel paragrafo precedente.

Nel 2001 le unità istituzionali (imprese, istituzioni pubbliche e istituzioni *non profit*) presenti in Italia erano pari a 4,3 milioni e impiegavano circa 19,5 milioni di

---

<sup>242</sup> Nella definizione di istituzione appartenente al settore non profit non vi sono limitazioni alle attività economiche che esse possono svolgere, ad eccezione di quelle relative ai servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche. E' quindi possibile identificarne l'attività mediante la classificazione delle attività economiche NACE (*Statistical Classification of Economic Activities in the European Community*) utilizzata in ambito statistico. Si deve però considerare che la maggior parte delle istituzioni *non profit* è impegnata nella produzione di servizi di utilità sociale, per i quali la NACE non sempre è sufficientemente adeguata, trattandosi di una classificazione di attività tipicamente manifatturiere e industriali. Per superare queste limitazioni l'Istat, nell'ambito delle statistiche sul *non profit*, ha adottato la classificazione ICNPO (*International Classification of Nonprofit Organizations*) in luogo della NACE.

addetti<sup>243</sup>. All'interno di questo quadro, le istituzioni *non profit* costituiscono il 5,4% del totale e rappresentano il 2,5% in termini di addetti<sup>244</sup>.

Considerando la forma giuridica, appare chiara la predominanza delle associazioni non riconosciute (140.746, pari al 63,3%) e riconosciute (61.313, pari al 27,7%). Meno numerose sono le altre forme giuridiche: le cooperative sociali nel 1999 erano 4.651, pari al 2,1% delle istituzioni *non profit*; le fondazioni 3.008, pari all'1,4%; i comitati 3.833, pari all'1,7%. Infine, le istituzioni che avevano dichiarato l'adozione di forme giuridiche diverse da quelle previste (principalmente enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, istituti scolastici e ospedalieri e società di mutuo soccorso) ammontavano a 7.861 unità e costituivano il 3,6% dell'universo considerato. Rilevano in aggiunta alcune differenze riscontrate nella distribuzione regionale delle istituzioni *non profit* per forma giuridica.

Come è possibile notare nella tabella in appendice, nel 2003 le organizzazioni di volontariato<sup>245</sup> sono aumentate del 152% rispetto alla prima rilevazione eseguita nel 1997, relativa al 1995<sup>246</sup>. La prima rilevazione sulle cooperative sociali è stata effettuata dall'Istat nel 2002-2003 con riferimento al 2001, l'ultima disponibile è del 2008, con riferimento al 2005: le cooperative sociali nel 2005 hanno registrato un aumento del 34%, passando da 5.515 unità del 2001 a 7.363 unità<sup>247</sup>. Nel 2005 il numero delle fondazioni cresceva del 57% rispetto ai risultati della rilevazione censuaria delle istituzioni *non profit*, riferiti al 1999<sup>248</sup>, arrivando a toccare le 4.720 unità.

---

<sup>243</sup> I dati presentati in questa prima parte derivano dalla prima rilevazione censuaria effettuata dall'Istat sulle istituzioni private e imprese non profit con riferimento al 1999.

<sup>244</sup> Sono esclusi dal calcolo i volontari, per i quali la misurazione del contributo lavorativo può essere stimata calcolando il loro apporto in termini di unità di lavoro equivalente. Per un approfondimento, cfr. B. MORESCHI, *Le risorse umane*, in G. P. Barbetta, S. Cima, N. Zamaro, *Le istituzioni nonprofit in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2003.

<sup>245</sup> I dati presentati sulle organizzazioni di volontariato derivano dalle rilevazioni effettuate dall'Istat, con riferimento al 2001 e al 2003, sulle organizzazioni iscritte ai registri delle regioni e province autonome, istituiti ai sensi della legge 11 agosto 1991, n. 266.

<sup>246</sup> B. MORESCHI (a cura di), Istat, *Le organizzazioni di volontariato in Italia*, 2003, Roma, Informazioni n. 27, 2006; e, dello stesso A. (a cura di) Istat, *Le organizzazioni di volontariato in Italia*, 2001, Roma, Informazioni n. 27, 2005.

<sup>247</sup> I dati sulle cooperative sociali derivano dalle rilevazioni effettuate dall'Istat, con riferimento al 2003 e al 2005, sulle cooperative sociali iscritte nei registri delle regioni e province autonome, istituiti ai sensi della legge 8 novembre 1991, n. 381.

<sup>248</sup> I dati sulle fondazioni derivano dalla rilevazione effettuata dall'Istat nel 2006-2007, con riferimento al 2005, cfr. Istat, *Le fondazioni in Italia*, Anno 2005, B. MORESCHI (a cura di), *Statistiche in breve*, 18 ottobre 2007.

Una considerazione a parte va fatta per i dati sulle associazioni di promozione sociale: i dati attuali non derivano da rilevazioni specifiche, ma sono stime. Tali stime si riferiscono alle associazioni di promozione sociale che, in base alla legge n. 383 del 2000 sono iscritte nel registro nazionale tenuto presso il Ministero della Solidarietà sociale (alla fine del 2007 tale registro comprendeva 145 unità, di cui 4 cancellate)<sup>249</sup>. Le associazioni di promozione sociale sono 141, impiegano circa 50 mila persone (di cui circa 18 mila religiosi, 13 mila volontari e 8 mila dipendenti) e fanno registrare un ammontare complessivo delle entrate pari a circa 600 milioni di euro. Nella maggior parte dei casi si tratta di organizzazioni: con sede nell'Italia centrale (70,2%); aventi la forma giuridica di associazione non riconosciuta (56,7%); costitutesi in anni recenti (61% dopo il 1980); di dimensioni economiche differenziate; operanti con religiosi, volontari e dipendenti; finanziate prevalentemente da privati (85,8%).

In base alla classificazione ICNPO<sup>250</sup>, il settore di attività prevalente in cui operava il maggior numero di istituzioni non profit era quello della cultura, sport e ricreazione, con una quota pari al 63,4% del totale (pari a 140.391 istituzioni). Il secondo settore per numerosità di istituzioni era l'Assistenza sociale, nel quale era attivo in via prevalente l'8,7% delle unità (19.344). Seguivano i settori delle Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi (7,1% pari a 15.651 unità); dell'Istruzione e ricerca (5,3% pari a 11.652 unità); della Sanità (4,4% pari a 9.676 unità); della Tutela dei diritti e attività politica (3,1% pari a 6.842 unità); della Promozione e formazione religiosa (2,7% pari a 5.903 unità); dello Sviluppo economico e coesione sociale (2,0% pari a 4.338 unità); dell'Ambiente (1,5% pari a

---

<sup>249</sup> Per quanto riguarda le associazioni di promozione sociale, è necessario rilevare che alcune associazioni di promozione sociale possono essere presenti anche nel campo di osservazione della rilevazione delle organizzazioni di volontariato. Per l'individuazione delle associazioni di promozione sociale presenti nell'archivio dell'Istat si è proceduto al raffronto tra i codici fiscali delle unità presenti nel registro con quelli dell'archivio dell'Istat.

<sup>250</sup> La classificazione ICNPO comprende 26 classi raggruppate in 12 settori (Cultura, sport e ricreazione; Istruzione e ricerca; Sanità; Assistenza sociale; Ambiente; Sviluppo economico e coesione sociale; Tutela dei diritti e attività politica; Filantropia e promozione del volontariato; Cooperazione e solidarietà internazionale; Religione; Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi; Altre attività). La ICNPO è una classificazione rivolta specificatamente alle attività delle istituzioni *non profit*. Questa classificazione è stata elaborata dalla Johns Hopkins University di Baltimora nell'ambito di un progetto di ricerca internazionale, Cfr. L. M. SALAMON, H. K. ANHEIER, *In Search of Nonprofit Sector II: The Problem of Classification*, Voluntas, 3, 1992.

3.277 unità); della Cooperazione e solidarietà internazionale (0,6% pari a 1.433 unità); della Filantropia e promozione del volontariato (0,6% pari a 1.246 unità).

Nel 1999 le entrate delle istituzioni *non profit* ammontavano a 73 mila miliardi di lire (circa 38 mila milioni di euro), con un importo medio per istituzione di 331 milioni di lire (circa 170 mila euro). Le uscite si attestavano su una cifra molto simile, 69 mila miliardi, con un valore medio di 312 milioni.

Il volume delle entrate, e conseguentemente delle uscite, si differenziava in modo pronunciato secondo la forma giuridica, la regione, il periodo di costituzione e il settore di attività prevalente.

Rispetto alla forma giuridica, più della metà dell'ammontare complessivo sia delle entrate che delle uscite era suddiviso tra associazioni non riconosciute (31,5% delle entrate e 32% delle uscite) e associazioni riconosciute (26,1% delle entrate e 24,9% delle uscite). Seguivano le istituzioni con forma giuridica non altrimenti classificata, le fondazioni e le cooperative sociali, con importi che si attestavano, rispettivamente e per ambedue gli aggregati, intorno al 20%, al 14% e all'8%. Per i comitati si rilevava una quota pari allo 0,6%, sia per le entrate che per le uscite. Per il complesso delle istituzioni *non profit* prevalevano le piccole dimensioni in termini di risorse economiche sia disponibili che impiegate.

Nel 1999 le persone impiegate nelle istituzioni *non profit* erano circa 4 milioni. Si trattava prevalentemente di personale non retribuito, costituito da più di 3 milioni di volontari, quasi 100 mila religiosi e circa 30 mila obiettori di coscienza. Ad essi si aggiungeva il personale retribuito, composto da 532 mila dipendenti, quasi 80 mila lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa e circa 18 mila lavoratori distaccati da altri enti.

I volontari, 3,2 milioni, costituivano la risorsa umana numericamente più consistente delle istituzioni *non profit* e la loro distribuzione si mostrava molto simile a quella delle istituzioni. Il ricorso a lavoratori dipendenti era relativamente poco diffuso tra le istituzioni *non profit*.

Considerando il numero di dipendenti, la graduatoria delle forme giuridiche vedeva ai primi posti le istituzioni con forma giuridica non altrimenti classificata (26,2%) e le cooperative sociali (22,9%). Rispetto alla forma giuridica i collaboratori

e lavoratori distaccati si concentravano nelle associazioni non riconosciute (49,3% dei collaboratori e 56,6% dei lavoratori distaccati).

La maggioranza assoluta delle istituzioni *non profit* (87,1%) mostrava entrate di origine prevalentemente privata e il 12,9% di fonte prevalentemente pubblica<sup>251</sup>.

Rispetto alle varie forme giuridiche, la prevalenza del finanziamento privato era più accentuata per le associazioni non riconosciute: il 90,4% di esse traeva da fonti private più del 50% delle proprie entrate. Una situazione opposta si rilevava per le cooperative sociali che, nello specifico, si finanziavano con entrate prevalentemente pubbliche nel 61,9% dei casi. Valori più contenuti, ma sempre notevolmente superiori alla quota nazionale, si osservavano per le istituzioni con altra forma giuridica (45,6%) e per le fondazioni (42,2%). Per queste tipologie il contributo più elevato era costituito dai ricavi per contratti e convenzioni con il pubblico. Al contrario, per le associazioni riconosciute la quota di entrate di fonte pubblica era analoga a quella nazionale, mentre scendeva al 21% circa per le associazioni non riconosciute e i comitati.

Rispetto al costo del denaro, tuttavia, va registrato un peggioramento per quanto riguarda le condizioni offerte al non profit: se nel 2007 i crediti costavano al Terzo settore meno che alle famiglie, nel 2010 (nel contesto della generale discesa dei tassi), il rapporto si è invertito. Oggi pagano più le Onlus, seguite dalle imprese non finanziarie e dalle famiglie. Come è stato evidenziato da una recente analisi del Servizio studi di Struttura Economica e Finanziaria della Banca d'Italia, “i prestiti agli operatori del terzo settore rappresentano una quota piccola, ma in rapida crescita, del mercato del credito italiano”, dove “accanto a numerosi operatori le cui esigenze finanziarie ammontano a poche decine di migliaia di euro, vi sono organizzazioni il cui indebitamento raggiunge dimensioni tipiche di quelle che si riscontrano nelle piccole e medie imprese”<sup>252</sup>. Vi sono però numerose questioni aperte: dalla

---

<sup>251</sup> In particolare, rispetto alle entrate totali, si rilevavano per le voci di origine privata le seguenti quote relative: 26,4% per i ricavi derivanti da vendita di beni e servizi, 16,7% per i contributi degli aderenti, 9,5% per le altre entrate di fonte privata, 8,1% per redditi finanziari e patrimoniali e 3,3% per donazioni e lasciti testamentari. Per le entrate di fonte pubblica i ricavi derivanti da contratti o convenzioni con enti pubblici costituivano il 27,5% delle entrate totali, mentre i contributi di enti o istituzioni pubbliche per sussidi a titolo gratuito erano pari all'8,5%.

<sup>252</sup> G. GOBBI, *Dare credito alla fiducia: la domanda di finanza del Terzo Settore. Dimensione e struttura del mercato del credito per il Terzo Settore*, Servizio studi di Struttura economica e

sostenibilità del debito in presenza di tassi più elevati alla misurazione del merito di credito del Terzo settore.

I dati analizzati finora documentano che il *non profit* rappresenta una parte integrante della storia e dello sviluppo del nostro paese che soprattutto negli ultimi anni ha raggiunto una dimensione consistente. In particolare, se in passato l'organizzazione degli enti privati con finalità sociali poteva reggersi anche solo sullo spirito volontaristico o caritatevole di un gruppo di persone, il nuovo ruolo che gli enti non lucrativi sono destinati a ricoprire richiede una serie di interventi rapidi ed efficaci<sup>253</sup>. Soprattutto negli ultimi anni, infatti, si è registrata anche una tendenza a relegare il *non profit* come sub-fornitore di servizi progettati da attori diversi, e in questo senso il principio di sussidiarietà deve essere applicato con decisione per regolare in chiave partecipativa per il terzo settore il rapporto fra Stato e privato sociale.

### *1.2 Le proposte per una sistemazione giuridica del Terzo settore.*

Dall'esame dei problemi più rilevanti di questo settore – evidenziati nel paragrafo 4 – le riforme che si auspicano possono essere classificate in base alle diverse tematiche di intervento: la riforma del Codice civile, la disciplina fiscale generale, le categorie di soggetti *non profit* (Onlus, Impresa sociale, Organizzazioni di volontariato e APS), la disciplina fiscale come incentivo alla donazione.

Per quanto riguarda la *riforma del Codice civile*, essa è invocata da molti rappresentanti del privato sociale, che manifestano l'esigenza, nello specifico, di una disciplina dell'attività di impresa e di un sistema normativo basato su parametri oggettivi per l'acquisizione della personalità giuridica<sup>254</sup>. In questa direzione si

---

Finanziaria della Banca d'Italia, relazione al convegno *Le giornate di Bertinoro*, 8 ottobre 2010, consultabile al sito <http://www.legiornatedibertinoro.it/documenti.cfm>

<sup>253</sup> Cfr., M. COPECCHI, *op. cit.*, pp. 45-46, il quale osserva che gli istituti di diritto civile debbano essere modificati perché non più in grado di offrire adeguate risposte alle mutate esigenze della società: “gli enti privati sono passati da un ruolo alternativo e/o integrativo del servizio pubblico di welfare a un ben più gravoso ruolo sostitutivo, che richiede impegnativi adeguamenti strutturali”.

<sup>254</sup> Per un approfondimento sulle proposte di riforma del Codice civile, cfr. M. NUZZO, *Riflessioni sulla riforma del Titolo II del Libro I del Codice civile*, 3 ottobre 2006, consultabile in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), il quale osserva come già Galgano, presidente della Commissione per la riforma societaria, affermava la necessità di completare la riforma della disciplina delle attività economiche con una nuova normativa degli enti *non profit*, poiché “se non si interviene con una tecnica di novellazione del codice il rischio è quello di relegare la disciplina di diritto comune a disciplinare fenomeni marginali soprattutto laddove gli statuti speciali realizzino una disciplina dettagliata. La funzione del codice invece è sempre stata un'altra, quella cioè di fornire una disciplina generale,

inserisce la nuova proposta di riforma del Libro I del Codice civile, presentata dai Ministri Sacconi e Alfano, concernente *status* giuridico e attività di impresa di associazioni e fondazioni, fortemente ispirata alla sussidiarietà orizzontale. Per associazioni, fondazioni ed enti del Terzo settore, la riforma all'esame del Governo rappresenterebbe una vera e propria rivoluzione: secondo il Ministro del *Welfare* si tratta di "liberare le energie positive dell'associazionismo con un occhio di riguardo alle attività di impresa e di vigilanza delle fondazioni bancarie". Il testo di riforma prende ispirazione dalla volontà di creare spazi di iniziativa sociale e di liberare "quelle energie positive che solo il Terzo settore è in grado di esprimere"<sup>255</sup>.

Il testo della riforma predisposta dai due ministri vede come fulcro centrale la volontà di disciplinare in modo più rigoroso l'esercizio di attività di impresa da parte di fondazioni e associazioni, che in quanto enti *non profit* non possono perseguire fini di lucro. La nuova normativa, se giungesse al suo *iter* conclusivo, riconoscerebbe la possibilità agli enti *non profit* di esercitare attività economico-imprenditoriali, purché siano strumentali e funzionali al perseguimento delle finalità istituzionali degli stessi. In questo senso, la possibilità per associazioni (riconosciute e non) e fondazioni di esercitare attività di impresa riconosce che questi enti possano, pur conservando le loro caratteristiche ideali, estendere il loro campo di attività anche alla produzione e allo scambio di beni e servizi alla persona, e allo svolgimento di attività di impresa, con richiami giuridici e rinvii al libro V del Codice civile che disciplina lo statuto dell'imprenditore commerciale. Questo aspetto renderebbe operativo sul piano giuridico l'orientamento che da tempo non considera più incompatibili l'esercizio dell'impresa con l'assenza di scopo di lucro.

Il secondo aspetto riguarda il riconoscimento della personalità giuridica: verrà abbandonato il regime concessorio, in base al quale è lo Stato a decidere questa attribuzione, per passare a un modello nel quale l'intervento pubblico si limita a riconoscere l'esistenza dei soggetti e a esercitare i poteri di controllo. Per il

---

neutra ed adattabile ad ogni organizzazione purché *non profit*, destinata anche agli enti regolati dalle leggi speciali".

<sup>255</sup> "E' un'iniziativa che conferma la convinzione del governo nell'adottare il principio di sussidiarietà come faro della propria azione: non è infatti possibile alcuno sviluppo sociale ed economico senza un rinnovato protagonismo delle persone e dei corpi intermedi", con queste parole, lo scorso aprile, il Guardasigilli Angelino Alfano e il Ministro del Lavoro, Maurizio Sacconi, hanno voluto sintetizzare gli scopi e lo spirito della riforma della disciplina del Codice civile in materia di associazioni, fondazioni e gli altri enti privati senza scopo di lucro.

riconoscimento, si sceglie il modello adottato dalle società di capitali dopo l'abrogazione a partire dal 2001 del giudizio di omologazione. L'ente associativo e *non profit* sarà così iscritto nel registro della responsabilità limitata e potrà rimanere a patto che sia rispettato un equilibrio di fatto tra i mezzi propri della persona giuridica e il livello di indebitamento. Anche in assenza di personalità giuridica, l'ente potrà essere al centro di situazioni giuridiche attive e passive. La riforma ancora in fase embrionale fissa queste nuove regole per tutti gli enti di tipo associativo: associazioni con personalità giuridica, associazioni non riconosciute, comitati e fondazioni.

Inoltre, la riforma “Alfano-Sacconi” interessa anche la disciplina delle fondazioni bancarie, che attualmente ricoprono un ruolo sempre più rilevante in campo economico e sociale. Infatti, si specifica che anche le fondazioni bancarie si devono intendere disciplinate dal codice civile, nel rispetto, in ogni caso, delle norme speciali già previste dalla legge 23 dicembre del 1998 e dal decreto legislativo del 1999. La novità risulterebbe nell'abrogazione di quella parte della legge Ciampi che prevedeva l'istituzione di un'apposita autorità di controllo sulle fondazioni-persone giuridiche e che altre proposte di riforma invece introducono. Il Ministro del Tesoro Giulio Tremonti nella sua ultima manovra ha fatto proprio riferimento alla costituenda *authority* di vigilanza per le fondazioni bancarie di raccordo con un continuato controllo anche del Ministero del tesoro.

Il governo aprirà, quindi, su queste basi un tavolo di confronto con il mondo dell'associazionismo per arrivare a un testo condiviso e finalmente compiuto. Sono stati e sono diversi, infatti, i tentativi di dare riposta concreta alle esigenze del mondo dell'associazionismo che chiede una profonda riforma. Già il Governo Prodi aveva tentato un ampio progetto di ristrutturazione del settore in un testo organico stilato dall'allora viceministro all'Economia, Roberto Pinza, ma la conclusione anticipata della legislatura ne aveva impedito l'esame da parte del Consiglio dei Ministri, rendendo nullo il tentativo di riforma. In questo senso, pertanto, il disegno di legge in questione sembra aprire la strada a una riforma concreta attuabile in un futuro piuttosto prossimo.

Per quanto concerne la *disciplina fiscale generale*, l'esigenza avvertita dal mondo *non profit* è di un generale riordino, a cominciare da una definizione di ente

non commerciale idonea a rappresentare l'effettiva finalità degli enti. Nello specifico, si formula l'ipotesi di escludere dagli studi di settore tutti gli enti senza scopo di lucro (comprese le cooperative a mutualità prevalente) poiché anche nell'esercizio delle attività commerciali lo scopo da essi perseguito non è una redditività finalizzata alla remunerazione del capitale, ma una generale utilità sociale. La logica degli studi di settore è diversa, essendo fondati su un'idea di redditività che implica un esercizio dell'impresa volto al lucro soggettivo. Inoltre, la struttura stessa degli studi ne rende difficoltosa la compilazione da parte degli enti *non profit*.

Per quanto riguarda le categorie di soggetti *non profit*, diversi sono i punti critici elaborati dalla dottrina a proposito delle rispettive normative.

a) Le *Onlus*.

Per questa specie di enti, una prima criticità della legge di riferimento deriva da un difetto, in senso letterale, riscontrabile nel sistema di c.d. “doppio binario” che impedisce a enti importanti che realizzano utilità sociale di assumere la qualifica di *Onlus*. Questa problematica potrebbe essere risolta per esempio prevedendo la possibilità per gli enti senza scopo di lucro che gestiscono scuole paritarie di diventare *Onlus*<sup>256</sup>.

Un ulteriore aspetto su cui il legislatore non trova corrispondenza con la realtà fattuale, è la nozione di “persona svantaggiata” recepita dal nostro ordinamento, in particolare dalla legge sulle cooperative sociali, art. 4, L. n. 381/1991. L'elencazione delle tipologie di svantaggio in essa contenuta non comprende le reali situazioni di svantaggio presenti in questo momento nel nostro Paese, (peraltro bisogna notare che alcune Regioni hanno saputo adottare soluzioni innovative, come il Veneto, con la legge regionale 23/2006)<sup>257</sup>. Un ambito nel quale la nozione di svantaggio dovrebbe subire un ampliamento è quello relativo all'inserimento al lavoro dei giovani, le cui punte di disoccupazione dovrebbero costituire sempre più un'emergenza nazionale<sup>258</sup>.

---

<sup>256</sup> Per un approfondimento sulla possibilità di riconoscere alle scuole paritarie lo *status* di *Onlus*, cfr. M. POLETTI, *op. cit.*, p. 45.

<sup>257</sup> Legge regionale del Veneto n. 23/2006.

<sup>258</sup> In proposito, si segnala la rilevazione dell'Istat relativa ai dati sull'occupazione, aprile 2010 rispetto ad aprile 2009.

b) *L'impresa sociale*. Si ritiene possa stabilirsi il principio che gli enti *non profit* possono esercitare attività d'impresa strumentale ai fini statutari sia in via diretta (il che si verifica quando l'impresa opera nell'ambito delle finalità istituzionali dell'ente, ed è dunque il mezzo proprio per la realizzazione di quelle finalità) che in via indiretta (il che si verifica quando l'impresa opera al di fuori dei fini istituzionali dell'ente, ma i suoi proventi sono utilizzati per l'attuazione di quei fini), salvo il generale vincolo di non distribuzione di utili o di patrimonio. Troveranno applicazione, riguardo all'attività imprenditoriale, la disciplina generale e i controlli per questa previsti realizzandosi, in tal caso una scissione tra disciplina del soggetto e disciplina dell'attività da questo svolta. La disciplina fiscale potrà eventualmente prevedere limiti più specifici, legati ai benefici fiscali, all'accesso a fondi pubblici o ad altre utilità, sul perseguimento di fini di utilità sociale.

c) *Le Organizzazioni di volontariato e APS*

In questo caso è necessario adeguare le norme istitutive alle reali dimensioni del fenomeno, innanzitutto istituendo l'albo delle organizzazioni di volontariato che operano a livello nazionale e armonizzare le discipline sull'associazionismo di promozione sociale (legge 383/2000) e sul volontariato (legge 266/1991), in modo che siano esplicitate le caratteristiche delle due diverse categorie.

Infine, rispetto alla definizione di una disciplina fiscale che funga da incentivo alla donazione e al sostegno del *non profit*, si documenta l'urgenza di una rivisitazione della normativa sulle erogazioni liberali in favore di enti *non profit*, proprio per favorire il più possibile il finanziamento di questi enti da parte di soggetti che riconoscono in essi un valore sociale, favorendo così il loro affrancamento da una eccessiva dipendenza dall'ente pubblico.

## 2. Politiche fiscali di sostegno al *non profit*: una prospettiva comparata<sup>259</sup>

La maggior parte degli ordinamenti giuridici riconosce il contributo che le organizzazioni del Terzo settore forniscono alla generalità e solitamente le ricompensa di tale contributo attraverso varie forme di benefici fiscali.

---

<sup>259</sup> Elaborazione su dati *International Fiscal Law*.

Tali benefici consistono normalmente:

- a) in esenzioni o riduzioni d'imposta sulla tassazione del profitto realizzato delle organizzazioni stesse;
- b) in benefici fiscali a favore di chi supporta economicamente le organizzazioni (come ad esempio nel caso delle donazioni);
- c) in esenzioni o riduzioni d'imposta sulla tassazione delle prestazioni offerte dalle organizzazioni (come nel caso delle borse di studio erogate dalle stesse).

Sembra utile proporre un'analisi comparativa dei trattamenti fiscali delle donazioni a favore del *non profit* in alcuni stati europei, considerati fra i più virtuosi in questo senso, proprio perché tale forma di beneficio fiscale è largamente diffusa nel panorama europeo e consente di individuare vari approcci nei diversi contesti nazionali.

Occorre ricordare che l'analisi degli incentivi fiscali ai contributi filantropici (in forma di deducibilità dal reddito) si occupa degli effetti equitativi<sup>260</sup>. Con un sistema di aliquote personali progressive, la deducibilità<sup>261</sup>, infatti, favorisce i contribuenti più ricchi (che ottengono risparmi di imposta maggiori a parità di donazione e quindi un prezzo della donazione inferiore rispetto ai contribuenti più poveri). Questa considerazione ha introdotto numerosi paesi, tra cui l'Italia, a sostituire la deduzione con la detrazione d'imposta. Tuttavia, per cogliere gli effetti distributivi dell'agevolazione occorre anche considerare quali attività svolga l'organizzazione non lucrativa, se ad esempio sia diretta solo nei confronti di particolari categorie di soggetti (meno abbienti) o nei confronti dell'intera collettività.

Negli attuali ordinamenti tributari le agevolazioni previste a favore delle donazioni sono generalmente soggette ad alcune restrizioni sull'identità del soggetto beneficiario e all'ammontare degli importi donati. La differente identità di soggetto beneficiario delle donazioni comporta, nella maggioranza dei casi, un diverso trattamento delle donazioni anche in capo al soggetto donatore con la conseguenza

---

<sup>260</sup> L. GANDULLIA e F. FIGARI, *L'impatto delle agevolazioni fiscali sulle donazioni in Italia*, in S. CIMA, M. FIORUZZI E L. GANDULLIA, *Quanto vale il non profit italiano? Creazione di valore aggiunto sociale e ruolo delle donazioni*, Milano, Franco Angeli, 2003.

<sup>261</sup> Si considera deduzione quando l'importo dell'erogazione liberale è portato in diminuzione della base imponibile dell'imposta, ossia della cifra sulla quale si andrà a calcolare l'imposta. La detrazione si configura invece quando l'importo erogato, ovvero una percentuale (19%) dello stesso, viene portato in diminuzione dell'imposta lorda.

che solo le somme donate a favore di una parte delle organizzazioni *non profit* sono idonee a beneficiare dei trattamenti fiscali agevolativi. L'elemento discriminante riguarda la natura giuridica delle organizzazioni e la loro registrazione in appositi registri istituiti da organismi regolatori e di controllo. Alcuni ordinamenti considerano qualificante, a questi fini, la conformità delle attività svolte a criteri di utilità pubblica e di interesse predefiniti.

Le restrizioni previste secondo soglie minime di donazione si fondano su considerazioni di efficienza dei benefici e rispondono al proposito del legislatore fiscale di incoraggiare l'incremento di donazioni e non semplicemente sostenere livelli quantitativi di elargizioni che esisterebbero anche in assenza di agevolazioni fiscali. Tuttavia, le limitazioni più consistenti riguardano le soglie massime di donazione per contenere la spesa fiscale da parte dello Stato e prevenire situazioni di dipendenza economica di organizzazioni *non profit* da un singolo soggetto donatore. L'ammontare oltre il quale non viene concessa alcuna agevolazione può essere definito sulla base di livelli assoluti o proporzionali alla donazione ma nella maggior parte dei casi il parametro di riferimento è il reddito imponibile del donatore, o il fatturato nel caso di imprese donatrici, con limitazioni percentuali sugli stessi.

La differenziazione dei regimi fiscali riguarda anche la definizione dell'anno fiscale di competenza entro cui i soggetti possono beneficiare delle agevolazioni previste. La tendenza prevalente è quella di poter fare riferimento soltanto all'anno fiscale in cui sono state eseguite le donazioni, anche se non mancano casi significativi extra europei (Usa e Canada), in cui i benefici fiscali possono essere ottenuti anche negli anni fiscali successivi, nel rispetto delle restrizioni previste. Ciò è rilevante perché amplia le possibilità che i donatori riescano a utilizzare effettivamente le agevolazioni riconosciute.

Il panorama europeo è piuttosto variegato, in materia di vantaggi fiscali sulle donazioni al *non profit*. Si procede a una esposizione sintetica dei sistemi più significativi.

Il Regno Unito prevede la detraibilità del 22% delle somme donate a *charities* registrate da parte di individui con reddito imponibile soggetto ad aliquota superiore a quella base. Inoltre, è prevista la deducibilità del valore delle donazioni di azioni e titoli dal proprio reddito imponibile, attraverso il *Payroll Giving Scheme*. Se, invece,

il soggetto donatore è una persona giuridica, sono deducibili tutte le donazioni effettuate sotto forma di *Gift Aid Scheme*, dal reddito imponibile nell'anno fiscale di riferimento.

In Spagna è possibile dedurre il 20% delle somme donate da persone fisiche a organizzazioni no-profit di interesse generale; tale limite è pari al 10% delle somme donate a favore di organizzazioni no-profit i cui fini non siano riconosciuti essere di interesse generale. È previsto lo stesso limite del 10% del reddito imponibile per le donazioni a favore di organizzazioni *non profit* di interesse generale da parte di persone giuridiche.

Per quanto riguarda la Francia, è possibile dedurre il 50% delle somme donate da persone fisiche a organizzazioni di utilità pubblica registrate, fino a un massimo del 6% del reddito imponibile; tale limite è pari all'1,75% per le donazioni a favore di organismi di interesse generale. Se il donatore è una persona giuridica, invece, è prevista la deducibilità delle donazioni fino a un massimo del 3,25% del reddito imponibile nell'anno fiscale di riferimento, con possibilità di dedurre la parte eccedente nei successivi cinque esercizi. Il limite è pari al 2,25% per donazioni a favore di organismi di interesse generale. Inoltre, una persona fisica può dedurre dall'imposta sul reddito il 66% dell'ammontare destinato a un'organizzazione no-profit, nel limite, applicabile al totale delle donazioni, del 20% dell'imponibile (netto imponibile). In via eccezionale, per le organizzazioni di aiuto alle persone in difficoltà, è possibile dedurre fino al 75% del totale delle donazioni, nel limite di 479 euro per 2006, 510 euro per il 2009 e 513 per il 2010. Oltre questo limite, le donazioni avranno il diritto alla deduzione secondo la disciplina generale (tasso del 66% e limite del 20% del reddito imponibile). Per fare un esempio: nel 2006 una persona effettua donazioni per un totale di € 3.000, di cui 1.000 a un'organizzazione che distribuisce pasti gratuitamente. Il suo reddito imponibile netto per il 2006 è di € 10.000. La donazione all'organizzazione che distribuisce pasti gratuiti beneficia della riduzione d'imposta del 75%, nel limite di 479 euro. Pertanto, il donatore potrà dedurre  $479 \times 75\% = € 359$  dalla sua imposta sul reddito. Per il rimanente della donazione ( $3000 - 479 = € 2521$ ) il tasso applicabile è del 66%, ma nel limite del 20% dell'imponibile:  $10.000 \times 20\% = 2000$ . Da cui,  $2.000 \times 66\% = € 1.320$ . Il donatore potrà così ridurre la sua imposta sul reddito nel 2006 per un ammontare pari a  $359 +$

1320 = € 1.679. L'eccedenza che non ha goduto della deduzione,  $3000 - (479+2000) = € 521$  potrà essere trasferita nella dichiarazione dell'anno successivo, e in assenza di altra donazione, potrà ridurre l'imposta sul reddito per un totale di  $512 \times 66\% = € 344$ .

In questo confronto, l'Italia fino a poco tempo fa si distingueva per una particolare debolezza: nella migliore delle ipotesi si arrivava a detrarre il 19% della quota versata, fino a un massimo di 2 mila euro. Recentemente, invece, con l'approvazione della Legge n. 80 del 14 maggio 2005 che ha convertito il Decreto legge n. 35 del 14 marzo 2005, c.d. "più dai meno versi", sono state introdotte norme fortemente agevolative, in rapporto alle precedenti disposizioni applicabili, per favorire e promuovere il Terzo settore e le donazioni da parte di privati ai soggetti che ne fanno parte. In base al comma 1° di questa legge, dal periodo d'imposta 2005, è possibile, per imprese e per persone fisiche, dedurre dal proprio reddito imponibile fino al 10% dello stesso qualora questo sia stato oggetto di donazione, in denaro o in natura, nei confronti dei soggetti richiamati dallo stesso comma e fino ad un valore massimo di 70 mila euro. È opportuno ricordare che questa disposizione non abroga le precedenti norme che permettevano a Onlus propriamente dette e di diritto, associazioni di promozione sociale ed enti riconosciuti che svolgono esclusive finalità di tutela dei beni culturali, di ricevere erogazioni liberali deducibili/detraibili<sup>262</sup>. Gli erogatori delle somme, tuttavia, devono prestare attenzione alla scelta che operano al momento di presentare la dichiarazione dei redditi, in quanto le agevolazioni sono alternative e non cumulabili. Questa disposizione ha permesso così di dare un certo respiro alle notevoli risorse di generosità presenti nelle famiglie italiane, che a causa dell'assenza di adeguati incentivi fiscali alle erogazioni liberali sono state invece a lungo limitate.

Merita un approfondimento, inoltre, la recente modifica della normativa francese in materia di vantaggi fiscali nei confronti delle donazioni al *non profit*<sup>263</sup>, per conformarsi alle richieste della Corte di Giustizia della CE.

---

<sup>262</sup> Per quanto riguarda le imprese, per esempio, sopravvive la possibilità di dedurre il 2% del reddito d'impresa per erogazioni liberali di differente natura.

<sup>263</sup> *Projet de loi de finances rectificatives*, 16 novembre 2009.

Con il Decreto Persche del 27 gennaio 2009, la CGCE afferma che limitare i benefici fiscali sulle donazioni a vantaggio esclusivo delle organizzazioni di interesse generale stabilite sul territorio francese rappresenta una violazione della libertà di circolazione dei capitali<sup>264</sup>. La Commissione ha quindi inviato alla Francia un avviso motivato, cioè il secondo passaggio della procedura di infrazione prevista dall'articolo 226 del Trattato CE: nel caso in cui questo avviso non produca effetti nel senso di una modifica del provvedimento interessato, è ammesso un ricorso alla Corte di Giustizia.

La Francia riserva, infatti, dei vantaggi fiscali nei confronti delle organizzazioni senza scopo di lucro (*Organizations sans but lucratif*, OSBL) che hanno la sede e svolgono la loro attività nel territorio francese; inoltre, prevedeva l'esenzione delle donazioni a favore di OSBL che svolgano la loro attività in Francia. A contrario, prevedeva la sottoposizione a imposta sulle società (con tasso del 24%) per le donazioni effettuate da cittadini francesi nei confronti di organizzazioni *non profit* con sede all'estero.

La richiesta della Commissione punta dunque all'eliminazione di una doppia discriminazione nei confronti, da un lato, delle entrate da parte di organizzazioni straniere (che subiscono l'imposta al tasso del 24%) rispetto alle *non profit* francesi (non colpite dall'imposta); e, dall'altro, delle donazioni compiute da cittadini francesi nei confronti di un'organizzazione con sede nella CE, poiché non sarebbero oggetto di imposizione se fossero destinate a OSBL situate in Francia. Questa disposizione rappresenterebbe una violazione della libertà di circolazione di capitali di cui all'art. 56 del Trattato CE.

La Commissione, perciò, richiede al governo francese l'estensione dei vantaggi fiscali sulle donazioni anche alle organizzazioni appartenenti alla comunità europea o allo Spazio economico europeo.

Tuttavia, l'armonizzazione fiscale adottata dalla Francia si è tradotta in una penalizzazione per le associazioni francesi. Il governo, infatti, ha adottato una modifica che punta a uniformare il trattamento delle entrate delle OSBL francesi e straniere, sottoponendole all'imposta sulle società a un tasso ridotto del 15%, sia per

---

<sup>264</sup> Per un approfondimento sugli effetti potenziali di questa decisione, nonostante la modifica adottata dalla Francia, si rinvia a C. AMBLARD, *L'arret "Persche" du 27 janvier 2009: vers un mécénat transfrontalier?*, Lamy Associations, n. 173, luglio 2009.

OSBL situate in Francia, che per le altre *non profit* situate all'interno dello spazio economico europeo che percepiscano donazioni da parte di cittadini francesi. Come anticipato, questa disposizione si traduce in una grande penalizzazione per le OSBL francesi, che dovranno pagare ora l'imposta del 15% sulle donazioni ricevute.

### 2.1 Il caso di *Percentage Law* in Slovacchia

Il primo caso di “1% Law” nell'Europa dell'Est si documenta in Polonia, dove una ricca tradizione di presenze della c.d. società civile ha favorito l'emanazione della legge CXXVI/1996 (*1% Act*) il 19 dicembre 1996, che consente ai contribuenti di destinare ai soggetti del settore *non profit* una parte delle imposte.

Il successo di questo meccanismo ha spinto anche la Slovacchia ad adottare un sistema di *Percentage Law*. Tuttavia, l'esperienza della Slovacchia si differenzia dal caso ungherese per varie ragioni. Mentre in Ungheria è grazie a un'iniziativa del governo che dal 1996 i contribuenti possono designare l'1% dell'imposta sul reddito a una ONG<sup>265</sup> di loro scelta, per quanto riguarda la Slovacchia, il meccanismo di *Percentage Law* a sostegno del settore *non profit* è stato introdotto grazie all'attività di gruppo di lobbisti. Inoltre, considerando i primi dieci anni di funzionamento di questi due modelli, si osserva che il sistema ungherese dell'1% ha goduto del sostegno dei successivi governi, mentre le ONG in Slovacchia hanno dovuto condurre una campagna spesso molto accesa nei confronti del governo per difendere la *Percentage Law* da modifiche o eliminazioni.

Nonostante queste difficoltà, dalla sua introduzione, il meccanismo slovacco non solo è sopravvissuto, ma, paradossalmente, è stato ampliato in modo considerevole attraverso due diversi provvedimenti: sono state ammesse al sistema di destinazione di imposta anche le imprese; e il livello delle destinazioni è stato aumentato dall'1% al 2%. Tuttavia, l'introduzione di questi vantaggi ha compensato la perdita di altre forme di sostegno pubblico alle ONG. In particolare, si segnala una disposizione risalente alla fine del 2006, che ha escluso alcune categorie di ONG dall'elenco dei beneficiari delle donazioni (v. *infra*).

---

<sup>265</sup> In questa sezione il termine ONG farà riferimento all'insieme delle organizzazioni no profit, che svolgono attività di pubblica utilità e non hanno come finalità il profitto, in [www.mvoservis.sk/index\\_body.php?Page=arch/publ\\_manual4php](http://www.mvoservis.sk/index_body.php?Page=arch/publ_manual4php).

Eventi recenti suggeriscono la possibilità di aprire nuovi negoziati per garantire una più stabile permanenza del sistema di *Percentage Law* nella legislazione fiscale slovacca, assicurando in questo modo una fonte affidabile di finanziamento per l'attività delle ONG.

Parte della dottrina ritiene, infatti, che le criticità emerse dall'esperienza slovacca di *Percentage Law* siano legate a difetti al quadro generale della legislazione sulle ONG<sup>266</sup>. I vari tentativi del governo per limitare le misure di sostegno finanziario alle ONG possono essere interpretati come il prezzo pagato per la mancata predisposizione di una legge che disciplinasse compiutamente la materia delle ONG e ne garantisse uno sviluppo rinforzato.

L'assetto intorno al quale si sviluppa la struttura della società civile in Slovacchia è rappresentato da regolamenti risalenti agli inizi degli anni '90 e fondati su principi costituzionali, sul codice civile e altre leggi, dell'epoca in cui la Slovacchia era ancora parte della Cecoslovacchia.

Diverse ragioni concorrono a spiegare il motivo per cui la Slovacchia non disponga ancora di un corpo normativo organico per il settore delle ONG. Nel periodo 1998-2006, lo sviluppo della società civile non rappresentava di certo una priorità per il governo slovacco. Inoltre, sebbene il Ministero delle Finanze avesse una parziale consapevolezza del costo di questo settore per lo Stato (i fondi trasferiti attraverso il meccanismo dell'1 e 2%, le donazioni fiscalmente deducibili, le esenzioni per i ricavi delle ONG, altre forme di sussidi diretti, e esenzioni fiscali varie su altri tributi), il governo nazionale non disponeva di dati certi sull'ammontare totale del sostegno pubblico diretto e indiretto alle ONG. Inoltre, la mancanza di coesione fra gli stessi gruppi del settore *non profit* ha reso spesso più difficile per i lobbisti delle ONG promuovere campagne unitarie e condivise. Peraltro, anche se il settore fosse stato in grado di proporre un disegno più articolato per lo sviluppo delle ONG, non ci sarebbe stata forse la garanzia di incontrare sufficiente attenzione a livello governativo. A prova di ciò, sembra indicativo che un progetto per lo sviluppo del non profit presentato nel 1990 da un Centro di ricerca comparato della Johns Hopkins University non abbia ottenuto il sostegno del governo perché

---

<sup>266</sup> E. MARČEK, *Slovakia's percentage mechanism*, the NonProfit Information and Training Center, Budapest, 2007.

sostanzialmente non esisteva alcun ufficio incaricato di sostenere le cause delle ONG presso il governo slovacco.

Esistono, tuttavia, anche ragioni più complesse che spiegano la posizione di debolezza del settore delle ONG in Slovacchia e il suo rapporto a volte teso con il governo. Il difficile processo di trasformazione della Slovacchia in uno Stato moderno, in cui anche la società civile sia accettata come interlocutore autorevole, è ancora in corso. Le stesse relazioni fra lo Stato e la società civile sono ancora relativamente giovani, difficili e talvolta conflittuali, come testimoniato dall'opposizione della società civile all'amministrazione Mečiar e al suo stile di governo, specialmente nel periodo precedente alle elezioni del 1998.

Tuttavia, nonostante le tensioni registrate, vi è una crescente consapevolezza del ruolo delle ONG tra i politici e i funzionari del governo e questo grazie all'intensa attività di *advocacy* e *lobbying* svolta dai rappresentanti del *non profit*, in particolare durante la campagna per l'introduzione della *Percentage Law*.

## Appendice

*Dati sugli enti non profit in Italia suddivisi in base al tipo di organizzazione.*

<b>Gruppi di Istituzioni</b>	<b>Anno</b>	<b>Numero</b>		<b>Entrate</b>	<b>Risorse umane</b>
Organizzazioni di volontariato (legge 266/1991)	2003	21.021	Nord: 60%	1.630 milioni di euro	867.000 persone <sup>267</sup>
			Centro: 19,3%		
			Sud: 20,7%		
Cooperative sociali (legge 381/1991)	2005	7.363	Nord: 46,9%	6.381 milioni di euro <sup>268</sup>	278.849 persone <sup>269</sup>
			Centro: 19,3%		
			Sud: 33,8%		
Fondazioni (legge 281/1990 e c.c.)	2005	4.720	Nord: 65%	16 miliardi di euro	156.000 persone <sup>270</sup>
			Centro: 20%		
			Sud: 15%		
Organizzazioni non governative (legge 49/1987)	2007	239	Nord: 47,3%	1 miliardo di euro	27.000 persone <sup>271</sup>
			Centro: 40,2%		
			Sud: 12,5%		
Associazioni di promozione sociale (legge 383/2000)	2007	141	Nord: 25,5%	600 milioni di euro	50.000 persone <sup>272</sup>
			Centro: 70,2%		
			Sud: 4,3%		

Fonte: Istat, *Rilevazioni delle Organizzazioni di volontariato (2003) delle Cooperative sociali (2005), delle Fondazioni (2005). Elaborazioni su dati Istat per le Organizzazioni non governative e per le Associazioni di promozione sociale (2007).*

<sup>267</sup> Di cui: 826.000 volontari, 12.000 dipendenti, 13.000 collaboratori, 7.000 religiosi, 9.000 obiettori di coscienza.

<sup>268</sup> Il valore della produzione è formato da ricavi per vendite e prestazioni, altri ricavi e proventi, variazioni e rimanenze, variazioni lavori e incrementi di immobilizzazioni.

<sup>269</sup> Di cui: 211.307 dipendenti, 31.629 lavoratori con contratto di collaborazione, 30.478 volontari, 3.415 volontari del servizio civile, 1.287 lavoratori interinali e 733 religiosi. I lavoratori retribuiti (dipendenti, lavoratori con contratto di collaborazione e interinali) sono 244.223, mentre le risorse umane non retribuite sono 34.626.

<sup>270</sup> Di cui: 106 mila lavoratori retribuiti (82 mila dipendenti, 19 mila collaboratori e 5 mila lavoratori distaccati) e 50 mila non retribuiti (circa 46 mila volontari, 3 mila religiosi e un migliaio di volontari del servizio civile). Il 65% circa delle risorse umane era costituito da donne.

<sup>271</sup> Di cui 12.500 volontari e 11.500 dipendenti.

<sup>272</sup> Di cui circa 18 mila religiosi, 13 mila volontari e 8 mila dipendenti.



## PARTE SECONDA

### I DIRITTI SOCIALI NELL'ERA POST-MODERNA IN ITALIA E ALL'ESTERO.

#### Capitolo I – Sulla tutela dei diritti sociali in Italia.

##### 1. Il regionalismo italiano all'indomani della riforma del Titolo V della Costituzione

La riforma del Titolo V della Costituzione che, come è stato osservato nella Parte prima, ha riconosciuto all'iniziativa dei privati un ruolo primario nel soddisfacimento dei diritti sociali e civili, ha riservato la definizione dei livelli essenziali di assistenza al legislatore ordinario.

L'art. 117 Cost. recita, infatti, che lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”<sup>273</sup>. Secondo alcuni, facendo leva sull'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., lo Stato ha ritenuto sia di poter contrastare le normative regionali, in ogni circostanza in cui fossero intervenute esigenze di uniformità nella tutela dei diritti fondamentali, in specie sociali, sia di essere legittimato a ingerirsi “uniformemente” nelle scelte di politica sociale locale, in particolare attraverso la predisposizione e l'erogazione, diretta e vincolata, di fondi statali, coinvolgendo in tal modo anche il non attuato art. 119 Cost., per continuare a indirizzare le politiche sociali regionali<sup>274</sup>.

---

<sup>273</sup> Sul tema della rilevanza pratica dei livelli minimi essenziali, cfr., PINELLI C., *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 881; PEZZINI B., *Diritto alla salute e diritto all'assistenza fra tensione all'uniformità e logiche della differenziazione*, in R. BALDUZZI e G. DI GASPARE, *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Milano, 2002, p. 89.

<sup>274</sup> G. GUGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali*, Padova, 2007, p. 6. Secondo l'A., “lo Stato ha inteso estremizzare la propria potestà di determinare i livelli essenziali delle prestazioni, valorizzandone l'implicito profilo teleologico, esasperando la tutela dell'uniformità, ad esempio nell'attuazione territoriale di determinate politiche sociali, senza però impegnarsi nella definizione dei livelli essenziali di assistenza sociali (Liveas), compresi standard e parametri specificativi ed attuativi, che invece rappresentano l'ineludibile premessa per la corretta attuazione dell'omologo diritto attraverso prestazioni e servizi posti in essere dalle entità regionali e locali”: in questo senso l'azione

In ogni caso è indubbio che questa tendenza ha generato un considerevole contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni, che ha travalicato l'ambito dei servizi sociali, secondo la definizione fornita dal 2° comma dell'articolo 1, legge 328/2000<sup>275</sup>.

L'intervento della Corte costituzionale ha consentito una precisazione dei limiti che si pongono allo Stato e alle Regioni nell'esercizio delle rispettive competenze. In particolare, con la sentenza n. 282/2002 la Corte è intervenuta a chiarire che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, più che configurarsi come una "materia" in senso stretto, si presenterebbe come un "minimo comune denominatore", idoneo a riguardare tutte le materie (e pertanto "trasversale"), siano esse concorrenti o esclusive. Secondo quest'orientamento, nell'attuazione dei diritti civili e sociali è richiesto al legislatore nazionale di porre le basi necessarie per assicurare a ogni cittadino, in ogni parte del territorio nazionale, il contenuto essenziale dei medesimi<sup>276</sup>.

In questo senso, il nuovo articolo 120, comma 2, Cost. offre un sostegno a questa interpretazione, laddove si ammette al potere dell'organo statale (Governo) di sostituirsi agli organi periferici (Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni) – oltre che nei casi di mancato rispetto delle norme internazionali o comunitarie, di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, di tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica – per la "tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali".

Risulta così attribuito allo Stato il compito di fissare i livelli essenziali delle prestazioni, nonché le determinazioni fondamentali della cornice organizzativa del servizio pubblico, anche perché tale funzione sembra discendere ancora prima che

---

dello Stato di indirizzo sulle politiche sociali regionali avrebbe assunto un carattere "centralistico, finanziariamente derivato e condizionato".

<sup>275</sup> Si fa riferimento alla "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", n. 328 del 2000, che a sua volta rinvia alla nozione di cui all'art. 128 del D. lgs. 31 marzo 1998, n. 112, secondo cui con tale locuzione "si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi gratuiti ed a pagamento o di prestazioni economiche destinate a rimuovere o 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". Peraltro, la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 287 del 2004 individua i servizi sociali attraverso il raffronto e il richiamo alla due disposizioni di legge citate.

<sup>276</sup> Corte cost., sentenza 26 giugno 2002 n. 282.

dal testo di riforma del 2001, dallo stesso articolo 32 della Costituzione, dal suo riferimento alla dignità umana, letto in combinato disposto con il principio di uguaglianza sostanziale (articolo 3, comma 2, Cost.)<sup>277</sup>.

Successive pronunce della Corte, tuttavia, sono intervenute a circoscrivere la potenzialità espansiva della competenza statale, precisando a proposito dei singoli settori e dei singoli diritti, quali siano gli spazi nei quali è ammesso l'intervento normativo statale per la garanzia dei livelli essenziali. Basti pensare alla sentenza n. 320/2004 con cui è stato chiarito che l'esercizio di tale competenza nella materia dell'assistenza sociale non consente al potere statale di realizzare direttamente i diritti ivi coinvolti sulla base del presupposto di uno sbilanciamento delle discipline regionali<sup>278</sup>.

Con la sentenza n. 423/2004, si è ritenuto poi che non rientri nella determinazione dei livelli essenziali l'individuazione delle condizioni di accesso a determinate prestazioni sociali<sup>279</sup>; infine, nella sentenza n. 6/2004 la Corte ha escluso che lo Stato possa esercitare il proprio potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120 Cost. per la garanzia dei livelli essenziali se questi non siano preventivamente determinati dal legislatore<sup>280</sup>. In questa prospettiva si inserisce anche la sentenza n. 88/2003, in cui la Corte ha avuto modo di asserire che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni consente al legislatore statale di garantire un'adeguata uniformità di trattamento fra i soggetti dell'ordinamento e che, tuttavia, nell'esercizio di questa funzione lo strumento di diritto positivo più idoneo alla loro definizione è la legge, che riesce a ben contemperare le esigenze di unitarietà dell'ordinamento e il rispetto delle prerogative regionali. Di conseguenza, è la legge che deve disciplinare il procedimento di determinazione dei livelli essenziali, distribuendo le competenze fra gli enti coinvolti nel rispetto del principio di leale collaborazione<sup>281</sup>.

I diritti che costruiscono l'oggetto delle richiamate pronunce coincidono con i settori di attività in cui tradizionalmente sono coinvolti anche gli enti *non profit*: il

---

<sup>277</sup> In questo senso, cfr. M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione*), in *Sanità pubblica*, 2002, pp. 1025 ss.

<sup>278</sup> Corte cost., sentenza 5 novembre 2004, n. 320.

<sup>279</sup> Corte cost., sentenza 29 dicembre 2004, n. 423.

<sup>280</sup> Corte cost., sentenza 13 gennaio 2004, n. 6.

<sup>281</sup> Corte cost., sentenza 27 marzo 2003, n. 88.

diritto all'istruzione (art. 34 Cost.), il diritto alla salute (art. 32 Cost.), il diritto alla previdenza (art. 38, comma 2, Cost.), il diritto all'assistenza sociale (art. 38 Cost.)<sup>282</sup>.

Le riforme esposte sinora hanno determinato un profondo mutamento del tradizionale sistema di produzione di beni e servizi associati ai diritti sociali di cui trattasi. In particolare, nei settori dell'istruzione, del sistema sanitario, previdenziale e dell'assistenza sociale – ma potrebbero essere considerate in questo senso anche le Public Utilities – il tramontato *Welfare State* è stato gradualmente sostituito da un sistema di *Welfare mix*, generato proprio dalle nuove sinergie instaurate fra i rappresentanti del potere pubblico (sempre più a livello locale) e i soggetti del Terzo settore. Tracce di un vero e proprio *mix* pubblico-privato ispirato alla sussidiarietà sono documentabili nelle nuove formule locali di produzione dei servizi sociali<sup>283</sup>.

## 2. Il diritto all'istruzione.

Le materie istruzione ed educazione sono disciplinate, in primo luogo, dall'articolo 30 della Costituzione, il quale prevede che l'educazione e l'istruzione dei figli spettano ai genitori<sup>284</sup>. La Costituzione riconosce quindi, in quest'ambito, il ruolo prioritario della famiglia, attribuendole il *dovere* di crescere i figli e il *diritto* di farlo<sup>285</sup>. L'articolo 33 Cost. stabilisce, poi, che è compito della Repubblica istituire scuole “per ogni ordine e grado” – determinando anche le norme generali sull'istruzione – e che enti e privati “hanno diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato”<sup>286</sup>. L'articolo 34 Cost. prevede, infine,

---

<sup>282</sup> A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 54, osserva come le implicazioni pratiche del principio di sussidiarietà orizzontale siano destinate a verificarsi principalmente nei settori in cui convergono l'iniziativa privata e quella pubblica e in particolare sui diritti sociali.

<sup>283</sup> L. DEGRASSI, *La razionalizzazione dello Stato sociale nell'organizzazione dei servizi alla persona e alla comunità*, Milano, 2004.

<sup>284</sup> Articolo 30, comma 1, Cost., “E' dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori dal matrimonio”.

<sup>285</sup> Questo compito dei genitori è ulteriormente specificato nell'art. 147 del codice civile che, ribadendo i doveri dei genitori sanciti dalla Costituzione, precisa che tale compito deve essere svolto “tenendo conto delle capacità, dell'inclinazione naturale e delle aspirazioni dei figli”. “Il matrimonio impone ad ambedue i coniugi l'obbligo di mantenere, istruire ed educare la prole tenendo conto delle capacità, dell'inclinazione naturale e delle aspirazioni dei figli.”, Art. 147, Codice civile.

<sup>286</sup> Articolo 33 Cost. “L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento.

La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi.

Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato.

l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione inferiore, nonché il diritto dei "capaci e meritevoli" di "raggiungere i gradi più alti degli studi", diritto che deve essere reso effettivo dalla Repubblica tramite l'attribuzione di borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, da assegnarsi per concorso (si afferma così il diritto allo studio)<sup>287</sup>.

Su un piano generale, il diritto all'educazione può essere considerato un diritto fondamentale, strutturato in una "duplice identità"<sup>288</sup>. Da un lato esso appare come diritto "incondizionato", ossia di immediata applicazione, in termini di: libertà di scelta della scuola, libertà di istituire e gestire scuole, diritto di sciopero nelle scuole; dall'altro esso è inquadrabile come diritto sociale "condizionato", per il quale cioè si presuppone l'intervento dei poteri pubblici, al fine di determinare non solo le condizioni di fatto necessarie per il godimento dei diritti, ma anche per rivendicare pretese giuridicamente azionabili<sup>289</sup>.

In questo senso, è particolarmente controversa l'interpretazione della clausola dell'art. 33, comma 3, Cost., che dispone "senza oneri per lo Stato". Su questo punto la dottrina sembra dividersi: una parte sostiene che con quest'espressione i padri costituenti volessero vietare qualsiasi finanziamento alla scuola non statale, la quale può anche svolgere il suo servizio, ma non deve gravare sulle finanze dello Stato<sup>290</sup>.

---

La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali.

E' prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale.

Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato."

<sup>287</sup> "La scuola è aperta a tutti.

L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita.

I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi.

La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso." Art. 34 Cost.

<sup>288</sup> M. CARDUCCI, *Riconoscimento ed efficacia del diritto all'educazione in Italia*, in F. F. SCAFF, R. ROMBOLI, M. REVENGA, *op. cit.*, p. 193.

<sup>289</sup> Peraltro l'intervento dei pubblici poteri è considerato non discrezionale ma vincolato ai precetti costituzionali stabiliti dagli artt. 33 e 34 Cost., come ha confermato anche la Corte costituzionale che è intervenuta in questo senso non per "riconoscere" tali diritti sociali all'educazione – già espressi nel testo costituzionale – quanto per garantirne l'effettività, rispetto agli interventi o alle omissioni del legislatore. Cfr. C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla tutela dei diritti sociali*, *op. cit.*, pp. 73 ss.

<sup>290</sup> R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Pubblico*, Torino, 3a ed., 2005, pp. 432-433; L. FIRPO, in AA. VV., *Laicità: Domande e risposte in 38 interviste*, a cura del Comitato Torinese per la Laicità della Scuola, Claudiana, Torino 2003, p. 23.

L'altra parte, al contrario, interpreta la clausola non come un divieto per lo Stato di destinare contributi alla scuola non statale, bensì come una facoltà, che lo Stato può esercitare o meno, senza vincoli costituzionali<sup>291</sup>. Chi sostiene la possibilità dello Stato di concedere aiuti economici fa leva sui principi della libertà di scelta e del pluralismo<sup>292</sup>, che verrebbero assicurati proprio dalla compresenza di scuole statali e non statali. In questo senso, poiché alla promozione della cultura collaborano anche scuole private, corrisponderebbe a un interesse della Repubblica che esse abbiano la possibilità di svolgere il loro servizio. Chi, invece, ritiene vigente un divieto di finanziamenti statali, fa riferimento al principio della laicità dello Stato – considerando che la scuola aperta a tutti sia solo la scuola pubblica – e della libertà delle scuole private che, se finanziate dallo Stato, dovrebbero invece essere assoggettate al suo controllo.

Il tema del finanziamento pubblico alle scuole private è stato affrontato anche dalla Corte Costituzionale, la quale, pur non essendo mai stata adita direttamente sulla questione, ha assunto un atteggiamento di compromesso. Il giudice delle leggi, infatti, interpreta letteralmente l'articolo, riconoscendovi un divieto per lo Stato di sovvenzionare le scuole private; contemporaneamente, però, individua l'esistenza di un principio costituzionale di libertà di scelta, ammettendo che anche gli studenti di scuole private abbiano diritto alle sovvenzioni previste per gli alunni che frequentano scuole pubbliche. Così, la Corte in una sentenza sulla legittimità costituzionale di una legge della Regione Sicilia, che non comprendeva gli alunni delle scuole elementari private nella fornitura gratuita dei libri di testo, dichiara che: "l'obbligo scolastico può essere adempiuto in modi diversi dalla frequenza delle scuole pubbliche o di quelle private abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale. È perciò ingiustificatamente discriminatoria l'esclusione, di chi l'assolva in uno dei modi diversi da tale tipo di frequenza, da una provvidenza destinata non alle scuole bensì direttamente agli alunni"<sup>293</sup>.

---

<sup>291</sup> F. CUOCOLO, *Principi di diritto costituzionale*, Milano, 1999, pp. 421-422; A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003, p. 29; N. DANIELE, *L'ordinamento scolastico italiano*, in *Trattato di diritto amministrativo*, XI, Padova, 1988, p. 116; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p.1180; U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, in *Scritti scelti*, Padova, 1999, pp. 773-776.

<sup>292</sup> E. MINNEI, *Scuola pubblica e scuola privata. Gli oneri per lo Stato*, Torino, 2003.

<sup>293</sup> Corte cost., sent. n. 454 del 1994, nella quale la Corte riconosce fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice del Tribunale di Catania. Secondo il giudice rimettente,

Ciò nonostante, in un'altra sentenza, la Corte riconosce la libertà di scelta della scuola, ma esclude che lo Stato debba addossarsi gli oneri necessari per garantirne l'effettività<sup>294</sup>.

La questione riguardante la clausola “senza oneri per lo Stato” sembra dunque ancora aperta. Ad ogni modo, è possibile affermare che la Costituzione riconosce certamente un obbligo, gravante sulla Repubblica, di istituire scuole pubbliche, ma anche un diritto, in capo ai privati, di fare altrettanto.

La riforma del Titolo V della Costituzione introduce degli elementi di novità che arricchiscono il dibattito e offrono delle possibili soluzioni. A livello nazionale, infatti, nell'ultimo decennio si è assistito a un cambiamento del ruolo dello Stato e delle Regioni nel governo del settore dell'istruzione. Prima della riforma costituzionale del 2001, alle Regioni era riconosciuto un potere di intervento nel solo ambito del diritto allo studio, mentre il sistema dell'istruzione era riservato alla competenza statale; nel nuovo testo costituzionale, le competenze tra Stato e Regioni sono ripartite diversamente, attraverso il rovesciamento delle materie di competenza residuale: l'istruzione è diventata materia di potestà concorrente fra lo Stato e le Regioni<sup>295</sup>, le quali, in quanto componenti la Repubblica, sono chiamate accanto allo Stato a garantire il diritto all'istruzione

In base al riformato articolo 117 Cost., allo Stato è attribuita competenza esclusiva sulle “norme generali sull'istruzione” (comma 2, lettera *n*), e sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (comma 2, lettera *m*); spetta invece alla legislazione concorrente la materia istruzione (comma 3), i cui principi fondamentali sono fissati da legge statale<sup>296</sup>. Oggi, dunque, alla Regione spettano, nel rispetto dei

---

l'esclusione degli alunni delle scuole non abilitate a rilasciare titoli legali riconosciuti dallo Stato violerebbe gli artt. 3, 33 e 34 della Costituzione. Gli esclusi verrebbero “ingiustamente discriminati nel godimento di una prestazione pubblica (art. 3 Cost.), volta a facilitare l'assolvimento dell'obbligo scolastico, [...] tenendo conto del principio di parità di trattamento tra scuole pubbliche e scuole private anche con riferimento alle provvidenze scolastiche, e garantendo così il diritto di scelta alternativa fra dette scuole” (artt. 33 e 34 Cost.).

<sup>294</sup> “Invero dalla garanzia costituzionale di questa [libertà di scelta del tipo di scuola preferito] come di altre libertà (si pensi alla libertà religiosa o a quella di associazione) non può certo dedursi l'obbligo della Repubblica di assumersi gli oneri eventualmente necessari per esercitarla”, Corte cost., sent. n. 36 del 1982.

<sup>295</sup> Nel testo originario della Costituzione, all'art. 117, alle Regioni era attribuita potestà legislativa concorrente nel solo ambito dell'istruzione artigiana e professionale e dell'assistenza scolastica.

<sup>296</sup> Art. 117, comma 2, Cost.: “Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

principi posti dalla legislazione statale e “salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche”, la programmazione dell'offerta formativa e della rete scolastica, giacché si è ritenuto che essa fosse in grado di provvedere meglio alla valorizzazione delle autonomie scolastiche e del loro collegamento con il territorio, consentendo un miglioramento dell'offerta formativa<sup>297</sup>. In base al principio di sussidiarietà introdotto dalla Riforma costituzionale, lo Stato deve saper ricondurre a sintesi la pluralità delle esigenze delle realtà, private e pubbliche, che costituiscono la Repubblica<sup>298</sup>. Al potere pubblico deve essere riservato un compito di promozione, coordinamento e controllo.

Alla luce di queste modifiche strutturali del sistema, la Repubblica dovrebbe pertanto assumere il ruolo di regolatore e garante della qualità dei servizi, fissando i requisiti che le scuole devono possedere per svolgere il servizio, attraverso l'accreditamento<sup>299</sup> ed effettuando su di esse controlli; riconoscendo poi il diritto agli istituti privati di concorrere con le scuole pubbliche nella costituzione del sistema scolastico, lasciando infine agli utenti la valutazione. In questo modo, le scuole pubbliche e quelle private sarebbero incentivate a migliorare la qualità della prestazione offerta, in modo da ottenere la preferenza degli studenti e delle loro famiglie e, con essi, i finanziamenti, in base al principio “i soldi seguono il consumatore”<sup>300</sup>.

L'attuazione di questo modello potrebbe condurre a una riduzione dei costi, favorita da un regime di concorrenza controllata, ma anche alla proposta di percorsi

---

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

n) norme generali sull'istruzione”

<sup>297</sup> L. VIOLINI, *Considerazioni sul buono scuola quale espressione di una politica dell'istruzione innovativa e sussidiaria*, in AA. VV., *Politiche sussidiarie nel settore istruzione: il caso del buono scuola in Lombardia*, Milano, 2007, pp. 19-20.

<sup>298</sup> In particolare, cfr., V. TONDI DELLA MURA, *Sussidiarietà ed enti locali. Le ragioni di un percorso innovativo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) dove l'A. osserva “Quello che le istituzioni territoriali sono chiamate ad assumere è un ruolo regolatore e sussidiario in tutti i settori in cui è costituzionalmente garantita la concreta realizzazione dei diritti sociali, quale che sia la natura pubblica o privata dell'ente erogatore”.

<sup>299</sup> Per accreditamento si intende generalmente l'atto con cui l'ente pubblico riconosce a un organismo la possibilità di proporre e realizzare azioni di formazione, assicurando che l'offerta provenga da soggetti selezionati sulla base della competenza e della capacità.

<sup>300</sup> Questa espressione traduce la formula inglese “money follow the patient”, introdotta per descrivere la riforma sanitaria adottata in Gran Bretagna nel 2005 e che è descritta nel Capitolo 3, Parte seconda, di questo scritto.

formativi differenziati, mettendo gli studenti in condizione di scegliere un *iter* scolastico corrispondente alle loro inclinazioni e preferenze.

### 2.1 Verso un “quasi mercato” dell’istruzione? Il voucher formativo.

Ciò che Friedman, l’ideatore di un mercato dell’istruzione, criticava del *Welfare State* è la concezione paternalistica in cui è lo Stato, e non la persona, che individua i bisogni essenziali, assumendosi il compito di offrire, spesso in regime di monopolio, i relativi servizi<sup>301</sup>. Questo modello, secondo Friedman, si è rivelato inefficiente, poiché, violando la libertà di scelta dei beneficiari, ottiene, a parità di costo, un risultato inferiore dal punto di vista del loro benessere. La soluzione prospettata dal Nobel per l’economia del 1976 è simile a un “quasi mercato”, che si caratterizza per l’apertura ai privati e quindi al regime di concorrenza per l’erogazione di servizi monopolizzati (o quasi) dal Pubblico, al fine di ridurre inefficienze e sprechi di risorse<sup>302</sup>. Il Pubblico (Stato o Regioni) mantiene un ruolo di controllo, fissando i requisiti e le procedure per l’ammissione allo svolgimento del servizio delle associazioni private (cosiddetto accreditamento), stabilendo *standard* minimi e finanziando gli utenti<sup>303</sup>. Nel particolare settore dell’istruzione non sarebbe possibile, infatti, che lo svolgimento del servizio fosse affidato unicamente ai privati, poiché la Costituzione prevede l’*obbligo* per la Repubblica di istituire scuole; d’altra parte, però, è la stessa Carta – come più volte sottolineato – a riconoscere che anche i privati possano concorrere a garantire il servizio.

L’ingerenza dello Stato è così giustificata da due elementi: in primo luogo, lo Stato deve avere la necessaria cura per il raggiungimento degli obiettivi di interesse comune<sup>304</sup> (alfabetizzazione di base, creazione di capitale umano adeguato al mondo del lavoro, equità sociale); in secondo luogo, indipendentemente dalla presenza o

---

<sup>301</sup> M. FRIEDMAN, *Capitalismo e libertà*, Roma, 1987.

<sup>302</sup> Per un approfondimento sulla nascita ed evoluzione dei “quasi mercati”, sia consentito di rinviare al Capitolo 3, Parte II di questo elaborato.

<sup>303</sup> Per queste ragioni si è parlato anche di sistemi a “concorrenza amministrata”.

<sup>304</sup> “È impossibile una società stabile e democratica senza un certo grado di alfabetismo e di conoscenza da parte della maggioranza dei cittadini e senza una diffusa accettazione di alcuni complessi comuni di valori. L’istruzione può contribuire a entrambi questi aspetti. Di conseguenza, il guadagno che un bambino ricava dall’istruzione non va a vantaggio dello stesso bambino o dei suoi genitori, ma anche a vantaggio degli altri membri della società. L’istruzione di mio figlio contribuisce anche al vostro benessere, concorrendo a promuovere una società stabile e democratica. Non è possibile identificare quali siano i singoli (o le famiglie) che ne beneficiano e, quindi, addossare a essi gli oneri specifici per i servizi resi”, M. FRIEDMAN, *op. cit.*, p. 138.

assenza di obiettivi di interesse generale, lo Stato dovrebbe cercare di rimuovere le asimmetrie informative che caratterizzano la produzione di servizi alla persona, che stanno alla base delle inefficienze del sistema di istruzione<sup>305</sup>.

Da questa premessa si costruisce un sistema di servizi basato sulle preferenze dei consumatori, in cui lo Stato (e, in un sistema ad assetto federale, le Regioni) finanzia gli utenti, consegnando per esempio un *voucher* alle famiglie per il pagamento delle spese scolastiche dei propri figli, qualunque scelta compiano. Il *voucher* per l'istruzione è stato pensato proprio dal Nobel per l'economia Milton Friedman, secondo il quale nessuno meglio dei genitori sa quale sia l'educazione migliore per i propri figli e di conseguenza quale sia la scuola da cui acquisirla<sup>306</sup>. Secondo l'economista è necessario, infatti, scindere il finanziamento dell'istruzione dalla gestione del servizio scolastico, lasciando alle pubbliche autorità il compito di finanziare e stabilire i criteri minimi delle prestazioni, erogabili da istituti da esse "approvati"<sup>307</sup>. Questa impostazione riconosce e attribuisce libertà di scelta alle famiglie – che possono decidere la scuola per i propri figli sulla base dei propri valori – e allo stesso tempo garantisce quella varietà, diversità e pluralità di valori che sono essenziali in una democrazia libera, evitando la possibilità di un indottrinamento di massa basato sull'imposizione di un'ideologia uniforme, uguale per tutti, anche se rifiutata dalle famiglie.

Il sistema scolastico dovrebbe quindi prevedere che la fornitura del servizio scolastico sia gestita da scuole pubbliche – o, meglio, statali – e scuole private, su un

---

<sup>305</sup> IReR, *Dalla differenza l'equità. Misurare gli apprendimenti nella scuola dell'autonomia*, in *Rapporto finale*, Milano, novembre 2004

<sup>306</sup> "I governi potrebbero imporre un livello minimo di scolarità e assicurarne il funzionamento, concedendo ai genitori dei titoli di credito rimborsabili per una determinata somma massima annua per ciascun figlio qualora fosse spesa per servizi scolastici approvati. I genitori in tal caso sarebbero liberi di spendere questa somma, e ogni somma addizionale di tasca propria, per l'acquisto di servizi scolastici da un istituto di loro scelta, ma approvato dalle pubbliche autorità. I servizi scolastici potrebbero in tal modo essere forniti da imprese private gestite a fini di profitto o da istituzioni senza scopo di lucro. Il ruolo del governo, in tal caso, sarebbe soltanto quello di assicurare che le scuole soddisfino certi requisiti minimi, come, ad esempio, l'inclusione nei loro programmi di un contenuto comune minimo, allo stesso modo, per esempio, in cui ora il governo provvede alla sorveglianza sui ristoranti, per garantire che essi rispettino gli standard sanitari minimi fissati dalle autorità", M. FRIEDMAN, *op. cit.*, p. 142

<sup>307</sup> Dello stesso avviso è il premio Nobel per l'economia del 1992, G. Becker, che ha dichiarato: "Sono favorevole ad un sistema di *voucher* che consenta alle famiglie di scegliere tra scuola privata e pubblica. Credo, anzi, che questo tipo di concorrenza aumenterebbe, e non diminuirebbe, la qualità delle scuole pubbliche, perché le costringerebbe a migliorare per attrarre più studenti", G. BECKER, *Capitale umano, libero mercato e innovazione*, Sesta edizione di *Dieci Nobel per il futuro*, Convegno pubblico, Milano, 22/6/1998

piano di parità. Il compito dello Stato consisterebbe nello stabilire *standard* minimi – i livelli essenziali delle prestazioni<sup>308</sup> – e l'ambito di autonomia delle scuole; nell'assicurare che “i destinatari del servizio dispongano delle informazioni necessarie; e nel promuovere le condizioni per la differenziazione dell'offerta”<sup>309</sup>.

Una volta che il *voucher* – non negoziabile e spendibile esclusivamente presso un istituto di istruzione – viene erogato alla famiglia destinataria, lo Stato non è più tenuto a finanziare le proprie scuole. Se queste continueranno la loro attività, sarà per la loro capacità di “catturare” una sufficiente domanda sul mercato<sup>310</sup>.

In questa prospettiva, l'utilizzo di buoni per l'istruzione<sup>311</sup> riconosce la centralità delle famiglie, la libertà di insegnamento, il pluralismo, il principio di sussidiarietà e la libertà di scelta, e, favorendo la creazione di un mercato, comporta l'aumento dell'efficienza del sistema e la conseguente riduzione delle spese sostenute dallo Stato. La *ratio* del *voucher*, infatti, è di “supportare la libera scelta verso le scuole non statali, che può portare ad un incremento della qualità complessiva del sistema dell'istruzione”<sup>312</sup>.

L'autonomia organizzativa riconosciuta alle istituzioni scolastiche – vincolata agli *standard* di livello nazionale – è perciò finalizzata a una maggiore flessibilità, diversificazione ed efficacia del servizio scolastico, al miglior utilizzo delle risorse e delle strutture e al coordinamento con il territorio. Perché questo mercato possa funzionare, è però necessario che le scuole siano sottoposte alla valutazione delle famiglie.

---

<sup>308</sup> Cfr. art. 117 comma 2 lettera m) Cost.

<sup>309</sup> C. SCURATI, *Economia e pedagogia: un incontro possibile?*, in *Verso l'economia dell'istruzione*, Armando editore, 2006.

<sup>310</sup> Come osserva D. ANTISERI, *La liberazione del sapere*, in *Fondazione liberal*, 2, settembre-novembre 2000, “[a]ccade quindi che ci sia libertà di scelta da parte delle famiglie (il cittadino è pertanto sovrano), e accade che dal lato dell'offerta ci sia una pluralità di proposte formative in competizione; il che impone ai responsabili di ciascun istituto di istruzione di cercare di anticipare il tipo di domande che sarà avanzata dalle famiglie”. La sua analisi prosegue poi riconoscendo che “Anche nel sistema scolastico, viene in tal modo istituzionalizzato un “procedimento di scoperta”, che permette di avere libertà di scelta e di poter conseguire un continuo miglioramento delle prestazioni fornite e quell'economia di costi che ogni sistema competitivo realizza rispetto a situazioni di monopolio”.

<sup>311</sup> I buoni per l'istruzione, secondo Friedman, si distinguono dai “buoni carità” in quanto questi ultimi sono finalizzati al semplice sostegno delle famiglie a basso reddito nell'affrontare le spese scolastiche, mentre i primi producono una vera riforma perché introducono un mercato nel settore dell'istruzione.

<sup>312</sup> L. VIOLINI, *op. cit.*, p. 28.

## 2.2 Il buono scuola nelle Regioni italiane.

Del nostro sistema scolastico si lamentano in particolare la poca adeguatezza alle esigenze degli studenti, la scarsa qualità e l'insufficienza di sistemi di valutazione, lo spreco di risorse, il carattere assistenzialista e non sussidiario, la mancata promozione del merito e la incapacità di attirare e interessare gli studenti.

I buoni scuola regionali inizialmente previsti dalla legge n. 62/2000 hanno rappresentato indubbiamente un contributo fondamentale all'educazione scolastica e si sono proposti come una possibile risposta al problema esposto<sup>313</sup>.

Destinati inizialmente alle famiglie sotto la soglia della povertà, nell'attuazione regionale i buoni scuola erano calibrati in modo da recuperare fino al 50% delle spese sostenute. Il legislatore regionale ha portato un contributo essenziale e innovativo per la tutela del diritto allo studio attraverso l'introduzione di questo strumento: il buono scuola, o *voucher* formativo, rappresenta un mezzo indispensabile a servizio della libertà di scelta delle famiglie nell'individuare i loro alleati primari per l'educazione dei propri figli, cioè le scuole<sup>314</sup>. In questo senso, un'attenta dottrina ha documentato che i consumi in momenti di crisi economica rappresentano delle scelte di socialità. In particolare, esaminando le scelte delle famiglie a basso reddito, si mette in risalto come “le pratiche di consumo servono a più ampi compiti di identificazione e di riconoscimento sociale anche per chi, pur disponendo di risorse limitate, cerca di legittimare la propria esistenza oltre alla propria posizione sociale”<sup>315</sup>. Il buono scuola può consentire alle famiglie – a tutte le famiglie e, in particolare, a quelle meno abbienti – di esprimere la propria scelta individuando una struttura di preferenza per l'educazione dei figli.

Tra il 2001 e il 2003 ben nove Regioni italiane hanno varato leggi di sostegno alla spesa scolastica delle famiglie, stanziando dei fondi allo scopo. Tuttavia, le modalità di erogazione dei fondi differiscono sostanzialmente, e sembrano riconducibili a due modelli distinti.

In un primo caso, adottato da Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli, Liguria, Puglia e Sicilia, il sostegno alle famiglie prende la forma di un buono scuola a

---

<sup>313</sup> Legge 10 marzo 2000, n. 62, “Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione”, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 67 del 21 marzo 2000.

<sup>314</sup> L. VIOLINI, *Nuovo welfare, dal buono scuola alla dote*, in [www.ilsussidiario.net](http://www.ilsussidiario.net), 10/4/2008.

<sup>315</sup> L. BOVONE e C. LUNGHI, *Consumi ai margini*, Roma, 2009.

rimborso parziale delle spese da sostenere (sul modello della Dote lombarda) o sostenute. La percentuale di rimborso è notevolmente diversa da Regione a Regione (si va dall'80 per cento del Friuli, al 25 per cento della Lombardia e della Sicilia), ed esiste spesso un tetto massimo di rimborso, che può variare anche secondo l'ordine di scuola frequentata. La previsione di un livello minimo di franchigia ha permesso in molti casi di escludere dall'accesso a questi fondi le famiglie che mandano i propri figli alla scuola pubblica. Infine, l'erogazione dei buoni scuola è subordinata al rispetto di tetti di reddito familiare (seppur elevati), ma è indipendente dalla *performance* scolastica degli studenti.

Il secondo modello, adottato da Emilia e Toscana, è riconducibile alla tipologia della borsa di studio: è erogato agli studenti meritevoli (che mantengono una *performance* scolastica elevata) purché provenienti da famiglie con basso reddito. Non esiste franchigia, e quindi è assegnato indipendentemente dal livello di spesa sostenuto dalle famiglie, senza distinzione tra scuola pubblica o privata.

### *2.3 Dal buono scuola alla Dote: l'evoluzione di una buona pratica.*

Con la Legge regionale 5 gennaio 2000 n. 1, la Lombardia è stata la prima Regione italiana a introdurre il buono scuola. Destinato agli allievi di scuole non statali, aveva lo scopo di sostenere i cittadini nella loro scelta e le scuole maggiormente in grado di soddisfare le loro esigenze. Il Buono scuola rappresentava, quindi, lo stanziamento che lo studente di scuole autonome e statali riceveva dalla Regione, destinato a coprire una percentuale dei costi sostenuti per tasse, rette, costi di iscrizione e di frequenza<sup>316</sup>.

Il contributo – oggi sostituito dalla Dote – era erogato tramite assegno o bonifico alle famiglie degli studenti che frequentavano scuole elementari, medie inferiori e medie superiori, statali e non statali ed era rapportato al reddito, alle condizioni economiche disagiate, al numero di componenti del nucleo familiare e all'ammontare delle spese scolastiche sostenute dalla famiglia. Il Buono scuola operava, però, come un contributo *ex post*, a titolo di rimborso, quando la famiglia aveva già affrontato l'esborso (effettuato peraltro prima di sapere se avrebbe goduto del beneficio, poiché

---

<sup>316</sup> L. VIOLINI, *op. cit.* p. 23.

questo veniva riconosciuto a gennaio). Inoltre, per ottenerlo era necessario presentare le ricevute dei pagamenti effettuati per le spese scolastiche.

In risposta a queste problematiche di carattere primariamente strutturale, nel 2007 la Lombardia ha approvato una nuova legge per far fronte al sempre più avvertito bisogno educativo, con l'intenzione di realizzare un nuovo sistema scolastico. In attuazione della legge regionale del 6 agosto 2007 n. 19, recante “Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione”, è stato quindi emanato un provvedimento denominato “Dote Istruzione”, che prosegue una politica – già introdotta anche in altri ambiti quali l'assistenza sociale e la sanità<sup>317</sup> – che assegna un ruolo principale alla persona, con i suoi bisogni, le sue aspirazioni e le sue potenzialità.

La Dote si presenta come un insieme di risorse (denaro e servizi) destinato alla persona perché stabilisca, mantenga e rafforzi le relazioni che tengono vivo, sviluppano e valorizzano al meglio il suo capitale umano. Essa prevede di finanziare diverse fasi del percorso formativo, dal sostegno per pagare la retta, ai premi per le eccellenze, unificandoli in un unico strumento che accompagna la persona lungo tutto il suo percorso educativo.

Questo nuovo complesso di contributi è rivolto alle famiglie degli studenti che frequentano le scuole lombarde primarie, secondarie di primo grado e secondarie di secondo grado, statali o paritarie, ed è articolata in diverse componenti, a seconda della tipologia dei beneficiari. Si distinguono tre tipi di dote: per la permanenza nel sistema educativo, per la libertà di scelta, per il merito.

Lo strumento introdotto dalla Lombardia promuove una politica meritocratica, incentivando gli studenti ad impegnarsi per ottenere valutazioni positive, attuando il disposto costituzionale dell'art. 34, comma 3, Cost., in base al quale “i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi”<sup>318</sup>.

La Dote si pone in continuità con il Buono scuola, perseguendo gli stessi obiettivi di sostegno alla libera scelta, alla parità fra scuole pubbliche e private e al pluralismo culturale, alla sussidiarietà e al diritto allo studio. A queste finalità si aggiunge quella

---

<sup>317</sup> Cfr. il buono sociosanitario per la cura dell'anziano a domicilio da parte del proprio nucleo familiare (l.r. 6 dicembre 1999 n. 23).

<sup>318</sup> Art. 34, 3° e 4° comma Cost.: “I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso.”.

di premiare le eccellenze, valorizzando gli studenti migliori attraverso un premio in denaro. La diversità più rilevante, però, fra Buono scuola e Dote è la modalità con cui gli scopi sono perseguiti. La Dote funziona, infatti, come un contributo preventivo, assegnato prima dell'inizio dell'anno scolastico e, quindi, prima che le famiglie abbiano sostenuto le spese. Questo aspetto rappresenta un indubbio vantaggio per le famiglie, che possono in tutta sicurezza optare per una scuola più costosa, certe del sostegno regionale, ma costituisce un beneficio anche per le scuole, le quali dispongono anticipatamente di risorse attraverso la scelta delle famiglie, sottraendosi alla dinamica dei finanziamenti dello Stato<sup>319</sup>.

Un ulteriore vantaggio della Dote scuola è rappresentato dalla semplificazione amministrativa: per ottenere tutte le provvidenze è sufficiente compilare un unico modulo con il quale richiedere le diverse componenti della Dote. Una volta concessa, poi, la Dote è garantita per tutto il ciclo di studi, purché persistano i requisiti.

Con la Dote Scuola la Lombardia ha inteso, ancor più che con il Buono scuola, introdurre un sistema di quasi mercato nel settore dell'istruzione, rivoluzionando la concezione tradizionale del ruolo rivestito, in quest'ambito, dallo Stato o dal Pubblico.

Nel nuovo sistema lombardo di istruzione e formazione, introdotto con legge 19 del 2007, gli enti di formazione pubblici e privati sono stati equiparati attraverso il sistema di accreditamento, che prevede *standard* di accesso uguali per tutti. Il finanziamento pubblico, poi, è stato assegnato direttamente alle persone tramite lo strumento della dote, che permette loro di usufruire liberamente dei servizi offerti dai diversi operatori. La Regione non gestisce più direttamente la formazione, ma mantiene un ruolo di governo e regolazione.<sup>320</sup> Se uno strumento come quello della dote favorisce la libertà di scelta, una valutazione efficace è indispensabile perché le famiglie possano effettuare una selezione sempre più consapevole<sup>321</sup>.

---

<sup>319</sup> AA. VV., *Politiche sussidiarie nel settore istruzione: il caso del buono scuola in Lombardia*, cit., p. 173.

<sup>320</sup> Cfr. R. ALBONETTI, *Servono autonomia e valutazione? Londra e Milano fanno scuola*, in *www.ilsussidiario.net*, 23/5/2008. E ancora, R. ALBONETTI, L. VIOLINI, *Il principio di sussidiarietà nei sistemi di istruzione, formazione e lavoro: integrazione e innovazione*, in A. Brugnoli, G. Vittadini (a cura di), *La sussidiarietà in Lombardia. I soggetti, le esperienze, le policy*, Guerini e Associati, Milano, 2008, pp. 43-56.

<sup>321</sup> *Idem*.

Questa concezione afferma il principio di sussidiarietà e la libertà di scelta delle famiglie: il buono scuola è un mezzo che consente alle famiglie di essere protagoniste nella scelta dei fini e dei mezzi educativi inerenti la formazione dei propri figli. Inoltre è lo strumento più adatto per ridistribuire equamente a tutti i cittadini aventi diritto ciò che lo Stato ha raccolto per l'istruzione attraverso l'imposizione fiscale, consentendo di rimediare alla “doppia imposizione” subita dalle famiglie che scelgono la scuola privata.

In Lombardia è stato attuato un nuovo modello di *welfare*, non assistenziale, ma sussidiario e civile: “premia quello che c'è”, ovvero fa sì che i portatori di bisogni e i soggetti fornitori di servizi definiscano insieme le modalità di soddisfacimento dei bisogni stessi<sup>322</sup>. Libertà e responsabilità sono gli elementi portanti di questa politica educativa.

Grazie ai voucher formativi, chi prima non poteva permettersi l'iscrizione presso una scuola privata ora ha questa possibilità. Le iscrizioni alle scuole private, da quando sono stati introdotti i Buoni scuola ad oggi, infatti, sono aumentate dell'8%<sup>323</sup>. La Lombardia è l'unica regione nella quale dal 2005 al 2008 gli studenti delle scuole paritarie sono passati da 85.290 a 92.462 (con un aumento, appunto, dell'8%). Si tratta del 23% del totale degli studenti delle scuole paritarie in tutta Italia. Si può dunque dire che il Buono scuola ha fattivamente contribuito alla libertà di scelta: in Lombardia i ragazzi che frequentano le paritarie sono quasi il 9% del milione di studenti, e il 66% di questi ha chiesto e ottenuto il contributo. Con l'introduzione del *voucher* scolastico si è invertita una tendenza negativa in atto negli anni precedenti, facendo registrare una maggior stabilità delle iscrizioni alla scuola paritaria<sup>324</sup>.

Mentre nel tradizionale sistema di *welfare* è lo Stato che progetta, programma, finanzia ed esegue, e che, di conseguenza, individua e fornisce i vari servizi di cui presume il cittadino abbia bisogno, nel nuovo *welfare* introdotto in Lombardia e informato al principio di sussidiarietà, sono i portatori di bisogni (gli studenti) e i

---

<sup>322</sup> SORO M. A., BARBIERI S., *Tra i banchi da oggi il merito è premiato con la dote*, in [www.ilsussidiario.net](http://www.ilsussidiario.net), 10/4/2008

<sup>323</sup> L. ANTONINI, *Il sistema dell'istruzione: prospettive di riforma*, in AA.VV., *Verso l'economia dell'istruzione*, Milano, 2006.

<sup>324</sup> M. MACCARINI, *Analisi dei dati relativi all'applicazione del buono scuola in Lombardia e percezione degli attori*, in AA.VV., *Politiche sussidiarie nel settore dell'istruzione*, op. cit., pp. 161 e ss.

soggetti fornitori dei servizi (le scuole) che concorrono a definire le modalità di soddisfacimento delle loro esigenze.

A questo riguardo, la Dote introdotta in Lombardia con L. r. 19/07 attua concretamente il principio di sussidiarietà sancito dalla Costituzione, valorizzando le risposte che la comunità si è già attivata a fornire. Con l'adozione di questo provvedimento, la Lombardia ha indicato un modo diverso di gestire i servizi e di curare gli interessi della collettività.

Così, se nell'introduzione dei Buoni scuola la Lombardia è stata considerata come un modello per molte altre Regioni<sup>325</sup>, si auspica che anche le novità attuate dalla Dote possano essere rielaborate e proposte dalle altre Regioni, in particolare grazie alla nuova autonomia che la Legge delega per il federalismo fiscale n. 42/2009 riconosce a Regioni, in favore delle famiglie e della sussidiarietà orizzontale<sup>326</sup>.

### 3. La sanità.

La Costituzione italiana affronta con particolare attenzione il tema della salute, rispetto alle altre Costituzioni approvate nel medesimo periodo, dedicando alla salute una specifica disposizione inserita nella parte relativa ai "diritti e doveri dei cittadini" e sotto il titolo dei "rapporti etico-sociali".

Nello specifico, si tratta dell'articolo 32 Cost., il quale stabilisce che "la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana".

La dottrina ha concordemente riconosciuto la complessità di questa disposizione nella sua struttura, poiché fa riferimento a situazioni giuridiche e a problematiche tra loro assai differenziate, concernenti l'aspetto individuale del diritto alla salute<sup>327</sup>, ma anche quello dell'interesse pubblico. In questo senso si può ravvisare un'affinità con il diritto all'educazione, poiché anche in questo caso si distinguono momenti di libertà accanto ad atti di doverosità: il diritto alla salute come libera

---

<sup>325</sup> Si prenda come esempio il Veneto, che ha introdotto il Buono scuola con legge regionale n. 1 del 2001.

<sup>326</sup> Art.2, lett *dd*) "definizione di una disciplina dei tributi regionali e locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale", legge n. 42/2009.

<sup>327</sup> FERRARA, voce *Salute (diritto alla)*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, Torino, 1997.

autodeterminazione, ma anche come diritto a una prestazione da parte del potere pubblico.

La titolarità del diritto alla salute spetta, secondo il dettato costituzionale, a ogni individuo: non ricorrendo in questa occasione il riferimento ai cittadini, il diritto alla salute e ai trattamenti sanitari è ritenuto applicabile anche allo straniero presente sul territorio. Relativamente al contenuto del diritto alla salute, la tutela della “salute” è da ritenere come impegno a realizzare il più completo sviluppo della personalità umana, avente necessariamente carattere relativo, escludendo che il diritto alla salute si esaurisca nella pretesa all’integrità fisica, ed estendendo lo stesso alla sfera esterna cui l’individuo vive ed opera<sup>328</sup>.

Nonostante la portata precettiva dell’articolo 32 Cost., il diritto alla salute in Italia ha tardato ad acquisire natura di vero e proprio diritto assoluto, essendo ridotto a mera disposizione di carattere programmatico e non precettivo. Da ciò l’art. 32 è stato ritenuto in un primo tempo come rivolto essenzialmente al legislatore, in quanto condizionato da compatibilità economiche e sociali, e non anche ai giudici e ai privati, con la conseguenza di non essere tutelato alla pari dei diritti di libertà.

Un avanzamento si è registrato negli anni ’70 del secolo scorso, soprattutto in seguito a una diversa interpretazione compiuta da parte del giudice costituzionale, che ha riconosciuto il diritto alla salute come un diritto primario e assoluto dell’individuo, pienamente operante anche nei rapporti fra privati, e ha ampliato la stessa nozione di diritto alla salute, estendendone l’applicazione anche all’ambito relazionale, alla salubrità dei luoghi di lavoro e in genere all’ambiente. Di grande rilievo è stata in proposito l’estensione del diritto alla salute al “diritto all’ambiente salubre”, derivato sia dall’art. 32, sia dall’art. 9 Cost., che prevede l’obbligo della Repubblica di tutelare il paesaggio, inteso non solo come bellezze naturali e storiche, ma anche come salubrità dell’ambiente<sup>329</sup>.

Uno dei contenuti più noti del diritto alla salute si esprime attraverso il diritto dell’individuo di decidere di curarsi, scegliendo tempi, modalità e, nei limiti di

---

<sup>328</sup> ROVERSI MONACO, *Diritto alla salute e diritto alla libera scelta del medico e del luogo di cura*, in AA. VV., *Il servizio sanitario nazionale – Atti del convegno di Parma del 22-23 giugno 1979*, Milano, 1981.

<sup>329</sup> Si veda, ad esempio, la sentenza Corte cost. 16 marzo 1990, n. 127 e la successiva sentenza Corte cost. 23 maggio 1994, n. 218, seconda la quale “La tutela della salute comprende la generale e comune pretesa dell’individuo a condizioni di vita, di ambiente e di lavoro che non pongano a rischio questo suo bene essenziale”.

quanto consentito, il personale medico sui affidarsi. Viene quindi in considerazione un aspetto di libertà, che trova la sua consacrazione, anche a livello di diritto positivo, nel principio del consenso informato da parte dell'interessato.

Peraltro, il diritto alla salute come diritto di libertà di curarsi e, in molti casi, di disporre liberamente del proprio corpo, non può ritenersi assoluto. Al pari di tutti gli altri diritti di libertà, incontra, infatti, una limitazione allorché vada a configgere con altri principi e valori costituzionali, ritenuti prevalenti<sup>330</sup>. In proposito non possono essere individuati nella Costituzione principi validi in generale ma solo caso per caso, sulla base della specificità dello stesso e dei valori in esso presenti. Così, volendo considerare le ipotesi in cui il trattamento sanitario può essere imposto, ci si imbatte in quello che è stato definito “aspetto negativo” della libertà di curarsi, che porta all'elaborazione di molteplici fattispecie, che vanno dal diritto di ammalarsi, a quello di non curarsi, a quello di lasciarsi morire.

Sulla base del secondo comma dell'art. 32, il trattamento sanitario può essere imposto solamente alla presenza di due condizioni: a) che sia stabilito con legge; b) che non sia contro il rispetto della persona umana. La giurisprudenza su questo tema sta svolgendo un'impresa densa e in qualche caso ha destato forti perplessità, imputabili ad ogni modo, a una situazione di vuoto legislativo che si auspica venga colmata quanto prima.

Infine, per quanto attiene ai molteplici aspetti del contenuto del diritto alla salute, si consideri quello che più rileva per la tematica di questa analisi: il diritto alla salute come diritto a prestazione, che richiede evidentemente un intervento dello Stato per evitare che le risposte siano date dalle regole del mercato e che conduce quindi a valutare il profilo della salute come costo.

L'attuazione del diritto alla salute, e in particolare nel suo aspetto di diritto sociale che richiede l'azione dei pubblici poteri, è strettamente connessa ad almeno due temi in un certo senso strumentali: da un lato l'organizzazione amministrativa

---

<sup>330</sup> Così, la Corte cost., sentenza 1 luglio 1983, n. 212 dispone che “Non v'ha dubbio che il bene afferente alla salute sia da comprendere tra le posizioni soggettive direttamente garantite dalla costituzione (sentenza di questa Corte n. 88 del 1979). Ma la tutela, commessa allo Stato dal precetto costituzionale, oltre che come interesse della collettività può, ove necessario, incontrare limiti oggettivi: non soltanto nella stessa organizzazione dei servizi sanitari (sentenza di questa Corte n. 175 del 1982), ma ben anche nella esigenza della concomitante tutela di altri interessi, del pari costituzionalmente protetti: quale, nella specie, l'interesse al buon andamento della pubblica amministrazione, nella cui cerchia, come si è innanzi detto, rientra l'organizzazione delle scuole statali”.

dei servizi sanitari e, dall'altro, la distribuzione delle competenze normative fra il livello statale e quello regionale.

### 3.1 *L'organizzazione del Sistema Sanitario in Italia: verso il welfare mix.*

L'attuale organizzazione amministrativa dei servizi sanitari italiani è il risultato di un lungo processo, segnato da tappe significative.

Durante tutto il Novecento, sanità e assistenza erano entrambe rimesse all'iniziativa dei privati e della Chiesa cattolica, anche in seguito alla pubblicizzazione delle istituzioni di beneficenza pubblica da parte della già ricordata legge Crispi del 1890. In quella fase, la funzione sanitaria dello Stato era considerata come meramente sussidiaria e integrativa, limitata alla regolamentazione in situazioni eccezionali (per esempio nei casi di epidemie), che avrebbero potuto intaccare l'ordine pubblico<sup>331</sup>.

Soltanto con l'istituzione degli enti pubblici ospedalieri si è avuta una prima definizione dell'organizzazione sanitaria e degli *standards* delle prestazioni. Infatti, con la legge n. 132/1968 (c.d. "riforma Mariotti") è stato istituito un vero e proprio nuovo soggetto giuridico, deputato, in via esclusiva e universale, all'erogazione dei servizi sanitari<sup>332</sup>. Gli enti ospedalieri erano così per la prima volta gravati del compito – fino ad allora riservato agli enti di carattere volontaristico e spontaneo – di fornire attività e competenze. La legge n. 833 del 1978, in attuazione dell'art. 32 Cost., ha affermato il diritto alla salute non soltanto come "diritto primario e assoluto, pienamente operante anche nei rapporti tra privati"<sup>333</sup>, ma anche come "pubblica funzione", cui sono preposti gli enti pubblici ai vari livelli. Inserendosi nel processo di attuazione dell'ordinamento regionale<sup>334</sup> e di trasferimento delle competenze<sup>335</sup>, ha affidato la gestione dei servizi sanitari agli enti locali, in

---

<sup>331</sup> Con le leggi dell'unificazione amministrativa e, in particolare, con l'allegato C della legge n. 2248/1865, al Ministero degli Interni venivano attribuite le competenze in materia di "polizia sanitaria", seppure poi venivano individuate in capo ai Comuni le funzioni pubbliche per la cura degli indigenti.

<sup>332</sup> In questo senso, l'articolo 1, comma 1° della legge citata dispone che "l'assistenza ospedaliera pubblica è svolta a favore di tutti i cittadini italiani e straniera esclusivamente dagli enti ospedalieri".

<sup>333</sup> Corte cost., 12 luglio 1979, n. 88.

<sup>334</sup> Le Regioni a statuto ordinario vengono, infatti, istituite solo nel 1970, sebbene previste in Costituzione fin dal 1948.

<sup>335</sup> I più importanti decreti di trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle regioni sono il D.P.R. n. 4/1972, che elenca le competenze che restano in capo allo Stato, indicando in via residuale le competenze delle Regioni, fra cui anche quelle in materia sanitaria; e il D.P.R. n.

particolare costituendo le Unità Sanitarie Locali come articolazioni dei comuni, ed assegnando loro le funzioni relative sia all'assistenza ospedaliera che alle prestazioni previdenziali.

La prima importante caratteristica del Sistema sanitario nazionale così istituito è stata la ripartizione delle funzioni di programmazione sanitaria (da cui derivare l'entità del finanziamento) al livello nazionale e regionale: alle Regioni era attribuito un potere di controllo sulle Unità Sanitarie Locali; e ai Comuni erano rilasciate le competenze amministrative di gestione (esercitate attraverso organi collegiali solo nominalmente diversi dal collegio comunale, ma sostanzialmente di natura politica<sup>336</sup>).

L'ingente mole di funzioni attribuite al livello politico-amministrativo locale, per un verso, il consolidarsi delle pretese del cittadino utente, per l'altro, unite all'entità dei costi dei servizi e delle prestazioni, con il correlativo aumento della spesa, hanno reso indispensabile l'adozione di misure riparatorie per frenare l'aumento incontrollato della spesa pubblica<sup>337</sup> e un riordino del settore<sup>338</sup>.

In proposito, la riforma del 1992 (D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502) si proponeva un obiettivo "ambizioso" per la situazione in cui versava la Sanità in quegli anni: rivedere il sistema di finanziamento delle unità sanitarie, riconducendo la spesa a ciò necessaria entro i limiti delle disponibilità fissate annualmente dalla legge finanziaria. Per raggiungere tale finalità, è stato predisposto un modello organizzativo di tipo aziendale, con un ruolo centrale in capo alle Regioni, a cui sono state attribuite (oltre alle funzioni di controllo e garanzia, anche) le funzioni di indirizzo e di gestione (prima conferite ai Comuni)<sup>339</sup>.

---

616/1977 che fornisce un'accezione ampia dell'assistenza sanitaria e ospedaliera" trasferita alle regioni, come quella relativa a "la promozione, il mantenimento ed il recupero dello stato di benessere fisico e psichico della popolazione" (art. 27).

<sup>336</sup> Al posto dei comitati di gestione sono stati poi istituiti gli amministratori straordinari di nomina regionale (legge 4 aprile 1991, n. 111), con conseguente riduzione del ruolo degli enti locali e valorizzazione della funzione di controllo delle Regioni, oltre all'attribuzione alle medesime di poteri di natura gestionale.

<sup>337</sup> Sono stati introdotti con questa finalità la tassa sul medico di famiglia, i "bollini" per la spesa sanitaria, l'autocertificazione sui livelli di reddito, e, da ultimo, la previsione dei "tickets" e la ri-qualificazione dei farmaci a pagamento.

<sup>338</sup> Con la legge 23 ottobre 1992, n. 421 è stato delegato al Governo il potere di predisporre una nuova disciplina in materia di sanità, pubblico impiego, previdenza e finanza locale.

<sup>339</sup> Queste previsioni risultano pressoché coeve all'avvio delle privatizzazioni (prima fra tutte quella del pubblico impiego, con d. lgs. 3 febbraio 1993 n. 29), al nuovo ordinamento degli enti locali

Questi interventi legislativi e i successivi atti di indirizzo<sup>340</sup> distinguevano per la prima volta l'attività di governo dei servizi sanitari dalla mera erogazione delle prestazioni, che poteva così essere svolta anche da strutture esterne all'ente pubblico, con l'intento di perseguire efficienza, attraverso la creazione di una competizione fra presidi pubblici e privati, i quali venivano così equiparati attraverso la procedura di "accreditamento" sulla qualità dei servizi. La libertà di scelta dell'utente era garantita dalla previsione di un unico tariffario nazionale individuato dal Ministero della Salute che poteva essere soltanto integrato da parte delle Regioni<sup>341</sup>.

La successiva trasformazione è dovuta alla c.d. "riforma Bindi", sviluppata dalla Legge 30 novembre 1998, n. 419, che delegava al Governo l'adozione di un Testo Unico in materia di organizzazione e funzionamento del Servizio Sanitario Nazionale. Oltre alla nuova denominazione dei "servizi sanitari regionali", è stato assegnato alle Regioni un ruolo precipuo e determinante nell'elaborazione del Piano Sanitario Nazionale<sup>342</sup>. Con questo testo per la prima volta si stabiliva che i livelli delle prestazioni da assicurarsi tramite il Servizio Sanitario dovessero essere "essenziali" (e non soltanto uniformi)<sup>343</sup> e individuati in stretta connessione con il rispetto della dignità umana ed entro i limiti delle risorse finanziarie disponibili per la garanzia dei medesimi: si affermava infatti che i livelli essenziali dovevano essere determinati "contestualmente" alle risorse finanziarie<sup>344</sup>.

---

e all'introduzione dei criteri di economicità, efficacia ed efficienza nell'attività amministrativa (legge 7 agosto 1990, n. 240).

<sup>340</sup> Si fa riferimento alle linee guida rivolte alle Regioni da parte del Ministero della Sanità in tema di profilo aziendale dei soggetti gestori dei servizi sanitari (in G.U. 31 maggio 1996) laddove, in particolare, si legge: "gli effetti di miglioramento gestionale sono legati alla possibilità di concentrare, anche mediante appositi interventi di organizzazione interna, le risorse disponibili che valgono a connotare in modo esclusivo le finalità dell'ente (nel caso della sanità, quelle legate alle prestazioni di contenuto tecnico-sanitario), mentre le funzioni strumentali e di supporto, per loro natura generiche in quanto comuni a più realtà organizzative, possono essere assicurate con maggiore efficienza e secondo livelli di qualità più elevati facendo ricorso a organizzazioni professionali specializzate presenti sul mercato".

<sup>341</sup> Cfr. C. CICLIONE, *Pubblico e privato nel nuovo sistema di erogazione delle prestazioni sanitarie assistenziali (in particolare, specialistiche ed ospedaliere)*, in *Sanità Pubblica*, 2000, n. 1, pp. 23-29.

<sup>342</sup> Si veda, sul punto, la lunga serie di commi dell'art. 1 del D. lgs. n. 502/1992 così come modificato dal d. lgs. n. 229/1999.

<sup>343</sup> L'espressione ricorre nei commi 2 e 3 dell'art. 1 del d. lgs. 502/1992 come modificato dal d. lgs. 229/1999.

<sup>344</sup> Per un approfondimento, si segnalano i contributi di N. AICARDI, *I soggetti erogatori delle prestazioni sanitarie*, in *Sanità Pubblica*, 1999, n. 2; R. ARRIGONI, *Meccanismi concorrenziali e funzionalità nella prestazione dei servizi sanitari*, in *Sanità Pubblica*, 1996, n. 11/12; R. BALDUZZI, *La legge n. 419 del 1998 recante delega e la razionalizzazione del Ssn: prime considerazioni d'insieme*, in *Sanità Pubblica*, 1999, n. 2; G. BARCELLONA, *L'evoluzione dell'assetto organizzativo*

Quasi parallelamente alle riforme legislative evidenziate, si è inserita anche la riforma costituzionale del 2001. Nella formulazione originale del testo costituzionale del 1948, l'assistenza sanitaria e ospedaliera era una competenza espressamente attribuita alla "legislazione concorrente", dove le Regioni esercitavano la propria potestà legislativa all'interno dei principi fondamentali fissati dalla legislazione statale (vecchio art. 117, comma 1°)<sup>345</sup>. Con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione (legge cost. n. 3/2001), il tema della salute, se formalmente non ha mutato la propria posizione nell'ambito della competenza concorrente, ha subito le conseguenze della nuova denominazione della materia: l'"assistenza sanitaria ed ospedaliera" del vecchio art. 117 Cost., è stata sostituita alla "tutela della salute" dell'attuale art. 117, comma 3, Cost.

Inoltre, è stata definita una più rigida separazione delle funzioni, di cui al nuovo testo: "nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato", la quale sembra voler escludere qualsiasi ingerenza da parte dello Stato al di fuori della determinazione dei principi generali.

La nuova ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni ha generato vari dubbi interpretativi sulle eventuali sovrapposizioni. Nello specifico, fra le stesse competenze concorrenti vi sono materie, quali l'alimentazione e la tutela e sicurezza nel lavoro che sono strettamente connesse alla salute. Inoltre, fra le materie di competenza esclusiva dello Stato, indicate dall'art. 117, comma 2, Cost., ve ne sono alcune strettamente correlate al diritto alla salute, quali l'ordinamento penale e civile, di cui alla *lettera l)*, i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali", di cui alla *lettera m)* e la tutela dell'ambiente, di cui alla *lettera s)*.

Come osservato in precedenza, il merito di aver fornito una precisazione sulla portata della nuova competenza "determinazione dei livelli essenziali delle

---

*per l'erogazione delle prestazioni assistenziali sanitarie: dal sistema delle convenzioni a quello dell'accreditamento*, in *Sanità Pubblica*, 1998, n. 2; C.E. GALPIOLO, *Pubblico e privato nel servizio sanitario nazionale: i presidi sanitari privati*, in *Sanità Pubblica*, 1997, n. 4; C. E. GALLO, B. PEZZINI (a cura di), *Profili attuali del diritto alla salute*, Milano, 1998; F. LIGUORI, *La concorrenza amministrativa tra innovazioni legislative e resistenze burocratiche*, *Sanità Pubblica*, 1997, n. 5; F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Il servizio sanitario nazionale*, Milano, 1979.

<sup>345</sup>Vi si accompagnava, altresì, la previsione del "tendenziale" parallelismo fra funzioni, per cui le regioni avrebbero potuto esercitare le funzioni amministrative nelle materie di loro competenza legislativa, pur residuando la possibilità di un'ulteriore delega per le funzioni di interesse esclusivamente locale (vecchio art. 118).

prestazioni” spetta all’intervento della Corte costituzionale, che ha svolto un ruolo interpretativo fondamentale.

In particolare, la sentenza n. 134/2006 ha osservato che per l’esercizio della competenza statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni sanitarie è necessaria una previa intesa con le Regioni (attraverso le “Conferenze Stato-Regioni”); solo in alcuni casi la disciplina statale può essere di tipo specificativo o attuativo, allorquando si occupi di fissare degli *standards* (qualitativi, quantitativi, strutturali e tecnologici) che devono essere assicurati nell’erogazione dei servizi con la finalità di raggiungere l’effettività del diritto alla salute<sup>346</sup>.

Di fronte alla tendenza “regionalizzante” delle riforme sulla sanità nazionale degli anni Novanta, potrebbe rappresentare una nota dissonante la riserva statale dell’intervento per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni afferenti al diritto alla salute, volto a garantire in ogni parte del territorio un’uguale tutela ed effettiva partecipazione di diritti soggettivi e interessi concreti ed attuali. Si potrebbe, infatti, pensare che attraverso queste formulazioni voglia farsi rivivere un vecchio limite alla potestà legislativa regionale (qual era l’interesse nazionale di cui al vecchio articolo 117 Cost.), allo scopo di superare anche la *ratio* stessa della riforma costituzionale e per giustificare la normativa statale di dettaglio o l’ampio ricorso al potere statale di indirizzo e coordinamento o il potere sostitutivo a discapito dell’amministrazione regionale.

In realtà, occorre tener presente che il bene salute sfugge di per sé a qualsiasi rigida classificazione e per questo può rientrare in una pluralità di materie, siano esse attribuite allo Stato o alle Regioni, e questo non consente di ridurre la tematica ad una mera questione di confini delle competenze. Pertanto, nonostante la nuova riforma costituzionale attribuisca l’intera organizzazione sanitaria alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni, sarebbe comunque impossibile escludere un intervento del legislatore nazionale a garanzia del fondamento del diritto alla salute, che è la dignità umana<sup>347</sup>.

### *3.2 Pubblico e privato fra accreditamento e certificazione.*

---

<sup>346</sup> Corte cost., sentenza 31 marzo 2006, n. 134.

<sup>347</sup> Cfr. M.P. LARNÈ, *Il diritto alla salute nell’ordinamento costituzionale italiano*, in F.F. SCAFF, R. ROMBOLI, M. REVENGA, *op. cit.*, p. 242.

Come anticipato nel paragrafo precedente, con l'evoluzione del processo di regionalizzazione spetta alle singole Regioni stabilire l'assetto organizzativo e regolativo dei propri Servizi Sanitari Regionali, determinando di conseguenza differenti configurazioni nell'offerta e nella regolazione dell'assistenza sanitaria non solo, come in passato, dal punto di vista della quantità, della qualità e dell'efficienza dei servizi, ma anche sotto il profilo delle regole volte a disciplinare l'organizzazione e il funzionamento del Servizio sanitario regionale (Ssr) ed i rapporti che intercorrono fra i diversi soggetti istituzionali<sup>348</sup>.

Per quanto riguarda l'offerta, le Regioni possono scegliere fra un forte grado di integrazione fra le funzioni di finanziamento e produzione, mantenendole entrambe all'interno dell'ASL, oppure possono separare le due funzioni, mantenendo la prima in capo all'ASL e attribuendo la seconda alle Aziende Ospedaliere, che riuniscono le strutture di produzione dei servizi scorporate dalle ASL<sup>349</sup>.

Il sistema sanitario italiano, a fianco del pubblico, conta su una serie di produttori privati accreditati sia *profit* che *non profit*<sup>350</sup>. Tutte le Regioni hanno previsto tetti di spesa a carico del SSN, che il più delle volte non vengono rispettati<sup>351</sup>, mentre i cittadini possono scegliere liberamente la struttura a cui rivolgersi fra quelle accreditate o pubbliche. Ciò ha determinato una molteplicità di configurazioni dei sistemi sanitari regionali, i quali oggi si presentano tra loro molto differenziati negli assetti e negli ordinamenti di sviluppo.

Occorre precisare, peraltro, che in tutti i paesi europei si ha una presenza mista (pubblica e privata) sia nel finanziamento che nella proprietà delle strutture erogatrici prestazioni sanitarie. Il livello di presenza (che determina il *mix*) è molto differenziato: in Germania, ad esempio, si ha una consistente presenza di strutture

---

<sup>348</sup> L'Italia è caratterizzata da un servizio sanitario nazionale (la copertura è di tutta la popolazione), dove sono proprio il LEA (livelli essenziali di assistenza) a determinare il livello minimo di servizi da rendere disponibili a tutta la popolazione e per alcuni di essi si sono individuati un diretto contributo da parte del cittadino (ad esempio per i ticket o per l'assistenza socio-sanitaria residenziale).

<sup>349</sup> S. NERI, *La regolazione dei sistemi sanitari in Italia e Gran Bretagna. Concorrenza, cooperazione, programmazione*, Milano, 2006.

<sup>350</sup> M. TOGNETTI BORDOGNA, *L'evoluzione del sistema sanitario tra contenimento della spesa e modelli di funzionamento*, in AA.VV., *Cento anni dalla nascita degli ordini dei medici*, Roma FNOMCeO, 2010.

<sup>351</sup> C. CANTÙ, C. CARBONE, *I sistemi di finanziamento: strumenti per governare I comportamenti degli erogatori di prestazioni sanitarie?*, in E. ANESSI PESSINA, E. CANTÙ, (a cura di) *L'aziendalizzazione della sanità in Italia*, "Rapporto OASI", Egea, 2007.

ospedaliera di proprietà privata, mentre è assolutamente piccola quella del Regno Unito. In tutti i paesi si ha, dunque, a che fare con sistemi misti e la prevalenza del pubblico o del privato determina in modo rilevante il grado di copertura sanitaria secondo le tre dimensioni della larghezza (ampiezza della popolazione a cui è garantita la copertura sanitaria), profondità (numero e caratteristiche dei servizi inclusi nella copertura), altezza (ammontare di costi direttamente sostenuti dal sistema sanitario (e quindi non direttamente pagati dal paziente)<sup>352</sup>.

Il carattere privato o pubblico di una struttura si manifesta secondo vari aspetti, che possono essere suddivisi considerando tre diverse tematiche: la proprietà, il finanziamento e il sistema competitivo.

Per ciò che concerne la proprietà, mentre le strutture pubbliche fanno riferimento a un livello di governo (nel nostro paese si tratta nella maggior parte dei casi delle Regioni); le aziende sanitarie private possono essere classificate rispetto alla finalità del reddito in aziende *for profit* o *non profit*; nel caso infine delle aziende c.d. “miste”, la proprietà spetta a soggetti privati e pubblici in compresenza, dove anche il controllo perciò risulta misto.

In Italia emerge che nel 2005 i posti letto privati sono di poco inferiori al 20% del totale, mentre per le strutture residenziali (per disabili o per anziani) la percentuale del privato è del 72%. Si documentano poi differenze regionali rilevanti: in alcune regioni i posti letto privati per pazienti acuti sono inferiori al 10%, mentre in altre superiori al 30%<sup>353</sup>.

La tipologia di proprietà determina di conseguenza anche la *mission* aziendale delle strutture sanitarie secondo molteplici variabili, sia esogene che endogene (si pensi alle aspettative di reddito da parte della proprietà, la remunerazione di tutti i fattori della produzione, la capacità di investire, l'erogazione di prestazioni a particolari gruppi di soggetti) e ne determina le scelte in merito all'efficienza, alla controllabilità e alla rispondenza alle politiche pubbliche<sup>354</sup>.

---

<sup>352</sup> A. ZANGRANDI, *Pubblico e privato nei sistemi sanitari: accreditamento, qualità e informazione*, in A. CARENZI, G. CESANA, G. VITTADINI (a cura di), *Il Welfare in Europa: la domanda di salute*, Rapporto CEFASS 2008, p. 231.

<sup>353</sup> Per un'analisi riassuntiva del rapporto pubblico e privato, si rinvia al rapporto OASI 2007, *cfr.* E. ANESSI PESSINA, E. CANTÙ, (a cura di) *op. cit.*

<sup>354</sup> Ovviamente la centralità di ognuno di questi obiettivi oscilla a seconda del tipo di proprietà dell'azienda sanitaria. Sull'efficienza, in particolare delle aziende pubbliche, si è discusso molto in

Rispetto al finanziamento dei sistemi sanitari, le due situazioni estreme sono caratterizzate da un modello di finanziamento pubblico che recupera le risorse da destinare alla sanità dal sistema di contribuzione e/o dal sistema fiscale; e un sistema di finanziamento derivante esclusivamente dal privato, che trova le risorse dalla diretta contribuzione degli utenti dei servizi, attraverso molteplici forme (dal pagamento delle prestazioni ai premi assicurativi). In realtà in tutti i sistemi si ha un apporto di risorse pubbliche e di risorse private: la distinzione è determinata dalla percentuale di questo finanziamento.

Il sistema di finanziamento dei servizi sanitari nazionali è basato sulla universalità e sulla fiscalità delle fonti di finanziamento e riguarda un insieme definito di prestazioni sanitarie comprese nel paniere reso disponibile<sup>355</sup>.

Per ciò che concerne il tipo di *governance* del sistema sanitario, sono stati individuati tre modelli diversi: il modello competitivo, che si fonda sulla competizione tra le organizzazioni sanitarie, tipico della Regione Lombardia<sup>356</sup>; il modello cooperativo o integrato fra le diverse organizzazioni sanitarie, diffuso che fra le Regioni centro settentrionali (Toscana, Emilia Romagna) e quelle del Nord Est (Veneto, Friuli Venezia Giulia) le quali si rifanno a una programmazione negoziata; e, infine, il modello residuale o burocratico presente in particolare nelle Regioni meridionali (Campania, Calabria, Basilicata) dove sono ancora, in buona misura, i tradizionali modelli burocratici di governo a gestire i sistemi.

### *3.3 Un caso di buona pratica: l'esperienza del modello sanitario lombardo.*

Nel quadro variegato dei sistemi sanitari delle Regioni italiane, un caso di particolare importanza è quello della Regione Lombardia, che ha sviluppato un piano sanitario regionale fortemente ispirato alla sussidiarietà, valorizzando le presenze dei privati nella fornitura delle prestazioni socio-sanitarie e, contestualmente, la libertà di scelta degli utenti.

---

questi anni, cercando di comprendere come inserire capacità manageriali in grado di favorire la realizzazione di servizi di qualità a costi contenuti.

<sup>355</sup> Per un approfondimento in tema di accreditamento e valutazione della qualità del sistema sanitario, cfr. A. PAGANO, L. D'AMBRA e G. VITTADINI, a cura di, *Qualità e valutazione delle strutture sanitarie : manuale di analisi e misurazione della performance*, Milano, 2004.

<sup>356</sup> M. TOGNETTI BORDOGNA, *L'evoluzione del sistema sanitario tra contenimento della spesa e modelli di funzionamento*, op. cit., 2010.

Il sistema lombardo è, infatti, caratterizzato da un numero significativo di strutture di proprietà privata (nel 2005, rappresentavano oltre il 30% dei posti letto accreditati; il 60% degli ambulatori e laboratori; e l'83% delle strutture residenziali), finanziate grazie a un decisivo afflusso di risorse pubbliche, sebbene sia riscontrabile anche una quota significativa di apporto assicurativo (pari al 26% nell'anno 2007)<sup>357</sup>. In questo senso sono stati realizzati numerosi accordi tra pubblico e privato, sia per la progettazione, costruzione e gestione di nuovi ospedali, che per la realizzazione di innovazione e riqualificazione dei servizi attraverso la costituzione di organizzazioni miste pubblico e privato.

Inoltre, si è riscontrata una netta distinzione tra aziende pubbliche e aziende private accreditate che hanno come *mission* fondamentale l'erogazione di prestazioni; e aziende che hanno come obiettivo la programmazione e la tutela della salute (si contano 15 aziende sanitarie locali con funzioni di tutela e circa 100 erogatori accreditati tra pubblici e privati).

In questo scenario, la Regione ha assunto un ruolo di formidabile regolatore, che svolge funzioni di programmazione, regolazione e controllo, attraverso la predisposizione di piani sanitari e socio sanitari, la definizione di linee guida, la formulazione di programmi di attività, l'allocazione di risorse, la regolazione della competizione, e il finanziamento di progetti speciali.

Le caratteristiche del modello sanitario lombardo sono perciò assimilabili a quelle di un *welfare mix*, che ha prodotto negli ultimi anni risultati interessanti non solo per la qualità dei servizi offerti ai destinatari, ma anche rispetto al territorio nazionale. In particolare, si devono considerare: la presenza qualificante di strutture sanitarie di elevato livello qualitativo, una forte specializzazione, un sostanziale equilibrio economico.

La configurazione attuale del sistema lombardo peraltro può essere considerata il risultato del processo di riforma avviato dalla Legge regionale 31 del 1997<sup>358</sup>.

---

<sup>357</sup> Rapporto OASI 2007.

<sup>358</sup> Legge regionale 11 luglio 1997, n. 31 "Norme per il riordino del servizio sanitario regionale e sua integrazione con le attività dei servizi sociali", come modificata dalla Legge Regionale 6 agosto 2009, n. 18, Modifiche alla legge regionale 11 luglio 1997, n. 31 e alla legge regionale 30 dicembre 2008, n. 3 "Disposizioni in materia sanitaria, sociosanitaria e sociale" – Collegato, *BURL n. 11, 1<sup>o</sup> suppl. ord. del 11 Agosto 2009*.

Il modello proposto dalla Legge n. 31 del 1997 si basa su una netta distinzione tra i soggetti che hanno una funzione di tutela della salute e quelli erogatori di prestazioni sanitarie. Le funzioni previste per le Aziende Sanitarie Locali sono prevalentemente di programmazione, finanziamento e di controllo quantitativo e qualitativo delle prestazioni erogate, poiché l'obiettivo principale è la tutela della popolazione e la capacità di tradurre questa tutela in indirizzi nei confronti degli erogatori. Le Aziende Sanitarie Locali sono perciò il punto di riferimento per tradurre gli obiettivi in prestazioni, per realizzare innovazioni a livello locale, per articolare gli obiettivi di politica sanitaria in specifiche modalità di azioni sul territorio. Gli ospedali e gli altri produttori hanno il compito di erogare tali prestazioni con alti livelli di qualità ed efficienza.

I principi fondamentali e gli elementi caratterizzanti il modello sanitario lombardo sono nello specifico: il principio di libertà di scelta del paziente, ossia il diritto di potersi rivolgere alla struttura che egli ritiene più adeguata per il soddisfacimento dei propri bisogni sanitari; e una "competizione" che si svolge all'interno di un "quasi mercato" regolato e controllato dall'ente regionale, tra ospedali pubblici e privati (soggetti erogatori), che si trovano su un piano paritario all'interno del sistema sanitario regionali, al fine di garantire il regolare svolgimento del gioco competitivo.

Con riferimento al primo aspetto, perché la libertà di scelta del paziente sia sostanziale, e non solo formale, occorre che l'ente regolatore, ossia la Regione, definisca i criteri che permettano una competizione effettiva, un'informazione completa, una valutazione accurata, così da rassicurare l'utente sul livello di servizi che potrà ricevere. A questo scopo, il ruolo svolto dall'accreditamento è importante<sup>359</sup>. Il sistema sanitario lombardo prevede, infatti, che tutti i soggetti erogatori di prestazioni sanitarie (pubblici e privati), per poter stipulare accordi contrattuali con responsabilità di tutela della salute, devono essere accreditati dalla Regione, ossia essere ritenuti idonei a erogare, conformemente agli indirizzi di

---

<sup>359</sup> L'accreditamento introdotto nel 1998 dalla Regione Lombardia, prima regione in Italia, ha permesso che l'offerta di servizi crescesse negli anni, garantendo una maggiore omogeneità di distribuzione delle attività sul territorio e coniugando questo sviluppo a un sistema di regole certe in relazione al livello dei requisiti strutturali ed organizzativi che devono essere garantiti da ciascun soggetto erogatore.

programmazione sanitaria, prestazioni per il servizio sanitario regionale. Perché tali soggetti possano acquisire lo *status* di enti accreditati, devono rispettare una serie di *standard* qualitativi di carattere strutturale, tecnologico e organizzativo, che la Regione stessa individua e garantisce che siano osservati.

L'implementazione effettiva di questo modello, che trova origine nella teoria dei quasi mercati (*cf.* Capitolo 3, Parte Seconda), è complessa perché necessita di molteplici condizioni, tra cui: la capacità di esercitare attività di indirizzo e controllo coerente; un controllo comune sui costi di produzione, per evitare disequilibri di bilancio; la corresponsabilità di tutti gli operatori nella erogazione delle prestazioni sanitarie.

L'introduzione delle logiche competitive tra erogatori pubblici e privati all'interno del sistema, apre nuovi scenari, dove è favorita la capacità delle aziende di innovare e di trovare soluzioni per l'erogazione di servizi sanitari. I risultati di questa azione sono da valutare anche perché il c.d. *welfare mix* pubblico-privato si è affermato non solo attraverso la competizione, ma anche attraverso la collaborazione, nella valorizzazione di specifiche competenze, e attraverso nuove realtà organizzative formate dalla confluenza di competenze pubbliche e private.

A dieci anni dall'applicazione della Legge regionale lombarda 31/97, i risultati ottenuti consentono di collocare il sistema sanitario della Lombardia tra i più virtuosi in Italia e forse anche in Europa, in termini di equità, efficacia ed efficienza.

I processi di cambiamento e riforma di questo sistema hanno determinato innanzi tutto un profondo mutamento nell'offerta di servizi e prestazioni sanitarie. Con riferimento ai servizi ospedalieri, lo scenario attuale appare profondamente mutato, rispetto alla situazione antecedente alla legge 31 del 1997: i presidi ospedalieri pubblici sono confluiti nelle aziende ospedaliere (riducendosi di numero) e sono conseguentemente aumentati i presidi di case di cura private. Considerando il numero di posti letto totale (aziende pubbliche e private) nel periodo 1997-2006, si osserva un incremento totale di 1.130 unità, nonostante una diminuzione di 2.150 posti letto nelle aziende pubbliche, che sono pertanto sostituiti da almeno altrettanti ricoveri in strutture private e istituti scientifici. Il quadro dell'offerta ambulatoriale extra-ospedaliera accreditata e a contratto con il SSR vede un totale di 572 strutture. A questo dato si deve aggiungere quello riguardante le attività svolte da tutte le

strutture di ricovero e cura, che ha un peso notevole sul totale delle attività svolte. Un altro aspetto interessante che può essere evidenziato è il tasso di strutture private, che è inferiore rispetto alla media nazionale e che evidenzia la costanza di una forte presenza dei punti di erogazione delle Aziende Ospedaliere. Si evidenzia inoltre che il numero delle prestazioni è cresciuto negli ultimi 5 anni in modo importante e ben si correla con la riduzione significativa del ricorso ai ricoveri.

Più recentemente il Consiglio regionale ha approvato il Piano Socio Sanitario per il triennio 2007-2009<sup>360</sup>. Il Piano Socio Sanitario è il documento guida sull'organizzazione del sistema sanitario lombardo che riafferma la centralità del modello sussidiario di *welfare mix* e dà riconoscimento all'apporto fornito dal *non profit* nel settore sanitario.

Il Piano conferma le linee guida della legge regionale sulla sanità e prevede per la Regione il ruolo di finanziatore e di Ente competente in materia di attività di indirizzo, coordinamento e monitoraggio dell'erogazione dei servizi oltre che di determinazione dei livelli qualitativi e quantitativi appropriati. La gestione e l'organizzazione dei servizi sono in capo alle ASL che devono coinvolgere sempre di più i Comuni, le Province e le Comunità Montane nelle scelte programmatiche in ambito territoriale.

Il documento stabilisce le priorità d'intervento e gli obiettivi di benessere sociale. In particolare, si mira al miglioramento, alla semplificazione e alla maggiore equità di accesso ai servizi per tutti i pazienti. A questo scopo, il Piano intende semplificare e ridurre i percorsi burocratici amministrativi, snellire le pratiche sanitarie (anche attraverso l'informatizzazione diffusa), migliorare la mobilità del paziente.

È ribadita, poi, la centralità per i cittadini della libertà di scelta del luogo di cura e dei professionisti nell'ambito dei soggetti accreditati con cui sono stati definiti appositi accordi contrattuali. Si legge, infatti, nel Piano che “per ragioni di equità e per consentire una reale accessibilità delle prestazioni, l'impegno di tutti i livelli istituzionali, in una corretta applicazione del livello di sussidiarietà, dovrà essere quello di portare i servizi più vicini ai cittadini”<sup>361</sup>. Scelta che si traduce in un

---

<sup>360</sup> Piano Socio Sanitario adottato alla seduta del 26 ottobre 2006, con delibera del Consiglio Regionale della Lombardia n. VIII/0257, consultabile nel sito [www.sanita.regione.lombardia.it](http://www.sanita.regione.lombardia.it)

<sup>361</sup> Piano Socio Sanitario Regione Lombardia, cit., p. 26.

“riequilibrio dell’offerta a livello delle varie aree regionali sia per le cure primarie, sia per la specialistica, i ricoveri e la riabilitazione”.

Il sistema dei servizi socio-sanitari e sociali, è stato così progressivamente sottratto alle vecchie logiche di *welfare state* per formare un modello di *welfare mix* “comunitario” o “relazionale”. Attraverso il coinvolgimento della comunità sociale formata dalle famiglie e dagli organismi *non profit*, interpretando e applicando i principi di sussidiarietà, di libertà di scelta e di solidarietà, si è proposto un percorso di riforme, operate sia rispetto al ruolo degli attori di governo, sia rispetto all’organizzazione e all’offerta dei servizi.

La riforma del sistema regionale dei servizi sociosanitari e sociali ha comportato, in particolare, l’affinamento dei modelli di regolazione del sistema già esistenti (autorizzazioni al funzionamento, processo di accreditamento, sistema di tariffazione) e l’adozione di atti di indirizzo per la programmazione sociosanitaria e sociale.

In tale ottica sono riconducibili anche gli interventi legislativi quali l’attuazione della Legge regionale n. 23 del 1999, che ha permesso lo sviluppo di iniziative di sostegno alla cura dei figli, e l’approvazione della Legge regionale n. 34 del 2004, con la quale si è inteso riordinare le politiche a favore dei minori.

In questo quadro si sono inserite delle politiche specifiche volte a:

- riordinare, differenziare e sviluppare l’offerta di interventi e servizi attraverso l’introduzione di sistemi di accreditamento di tutti gli erogatori (pubblici e privati) e di tariffazione di tutte le prestazioni; di semplificazione amministrativa delle procedure di richiesta di autorizzazione e accreditamento; di monitoraggio e controllo dei requisiti di qualità per l’autorizzazione e accreditamento; di finanziamento per la realizzazione di nuove strutture anche per la prima infanzia; di distribuzione di titoli sociali e sociosanitari per l’acquisto di prestazioni di cura ed assistenza domiciliare;
- ridefinire il ruolo delle ASL, e in particolare del Dipartimento ASSI, che ha subito una trasformazione organizzativa e funzionale attraverso l’orientamento al modello PAC (Programmazione, Acquisto e Controllo);
- valorizzare il ruolo dei Comuni che, attraverso lo strumento della programmazione zonale, sono stati chiamati a concorrere al sistema dei

- servizi locali in una logica di integrazione in ambito distrettuale, anche con i soggetti del Terzo settore coinvolti fin dalla fase di definizione dei Piani;
- sviluppare la sussidiarietà orizzontale riconoscendo al Terzo settore, un ruolo operativo sinergico di interlocutore con la Regione<sup>362</sup>.

La Lombardia ha saputo configurare un proprio sistema di “benessere sociosanitario”, in particolare attraverso l’implementazione di due strumenti che caratterizzano in un certo senso tutti i nuovi sistemi di *welfare mix* o *welfare* “sussidiario” (cfr. Capitolo 5, Parte seconda):

1. La programmazione negoziata, che rappresenta l’attuazione operativa del principio di sussidiarietà. Il secondo PSSR deve interloquire e misurarsi con le analoghe espressioni di volontà e capacità programmatiche sub regionali: i Piani di Zona degli ambiti distrettuali relativi al loro secondo triennio di programmazione (2007-2009) che acquisiranno le “manifestazioni di intesa” delle rispettive ASL di appartenenza in quanto definiti in coerenza verificata agli obiettivi regionali; e i Piani di Programmazione e Coordinamento dell’ASL che esprimono a partire dal 2006 un esercizio delle loro funzioni PAC coerente con gli obiettivi, i budget e le “regole di sistema” indicati dalla Regione Lombardia.
2. La “dimensione orizzontale” della sussidiarietà: il principio di sussidiarietà non è rispettato soltanto nella sua dimensione “verticale”, poiché il baricentro del sistema dei livelli istituzionali si sposta alle espressioni singole e associate della società civile. Risulta quindi maggiormente garantito, rispetto al passato, il coinvolgimento del Terzo settore.

Delineare un modello di *welfare mix* su tutto il territorio nazionale appare oggi ancora difficoltoso, poiché gli sforzi di cambiamento del settore pubblico da ruolo

---

<sup>362</sup> Questo riconoscimento ha portato all’istituzione del Tavolo del Terzo settore e della Consulta delle Associazioni familiari. Il ruolo del Terzo settore è stato altresì sostenuto mediante finanziamenti per l’associazionismo e le organizzazioni di volontariato, la promozione dell’associazionismo di solidarietà familiare. Sotto il profilo organizzativo, sono stati sperimentati nuovi modelli gestionali per gli enti ex IPAB trasformati in fondazioni o aziende di servizio alla persona; è stato regolamentato il servizio civile e portata a compimento l’approvazione della legge sul Servizio civile volontario in Lombardia. Sono state infine avviate iniziative sperimentali per la promozione di partnership tra pubblico, *profit* e *non profit* come la Borsa dei Progetti Sociali.

sovraordinato a quello di regolatore non è sempre semplice e facilmente realizzabile. Ciò nonostante, molti elementi sembrano ammettere che per evitare il formarsi di mercati sanitari paralleli sia necessario dotarsi di strumenti in grado di promuovere un livello minimo di competizione, soprattutto nelle aziende pubbliche, e una condivisione degli obiettivi di politica sanitaria da parte delle aziende private. Questa tendenza, peraltro, sembra collegarsi più in generale ai cambiamenti del ruolo della pubblica amministrazione, dovuti alla crisi dei sistemi di *Welfare State*, tema ormai sviluppato in tutta Europa<sup>363</sup>.

Sembra utile precisare, infine, che un giudizio positivo nei confronti delle politiche di sostegno alla domanda, non implica necessariamente un giudizio negativo rispetto all'utilizzo congiunto anche di politiche di offerta (finanziamento diretto di asili nido, erogazione di servizi per anziani non autosufficienti, ecc.). Tali politiche di sostegno alla domanda possono, infatti, costituire un essenziale completamento alla rete di servizi.

#### 4. Servizi alla persona e servizi sociali.

Il ricorso a politiche che favoriscano la conciliazione tra lavoro e impegni di cura svolti nell'ambito della famiglia appare in Italia particolarmente necessario<sup>364</sup>.

Il nostro paese presenta, infatti, due caratteristiche che lo rendono “anomalo” rispetto ai principali paesi industrializzati: un tasso di partecipazione alla forza lavoro delle donne (inteso come forza lavoro rispetto alla popolazione) e un tasso di fertilità (numero di figli per donna) particolarmente bassi. Il dato italiano per il 2007 sulla partecipazione delle donne al lavoro, pari al 50,7%, è fortemente al di sotto non solo di quello del Regno Unito, della Germania e della Francia (rispettivamente 69,8%, 69,3% e 65,5%), ma anche della media europea (64,5%)<sup>365</sup>. Se poi si considera il dato relativo alle donne di età 25-54 anni, escludendo così dal calcolo gli effetti delle “baby pensioni”, caratteristiche nel nostro sistema pensionistico, l'anomalia è confermata: 64,1% in Italia, contro il 76,5% della media europea.

---

<sup>363</sup> Cfr. C. POLLITT, G. BOUCKAERT, *La riforma del management pubblico*, Milano, 2002.

<sup>364</sup> AA. VV., *I buoni servizio nelle politiche sociali di alcuni paesi europei. Possibili applicazioni in Italia*, Roma 2009, p. 37.

<sup>365</sup> OECD, *Employment Outlook*, 2008.

Se poi si considera il dato sulla natalità, anche in questo caso l'Italia si trova in una situazione anomala, se non preoccupante, poiché il numero di figli per donna dal 2008 al 2009 è sceso da 1,42 a 1,4 mentre la media europea (a 27 Stati) si aggira intorno a 1,5 figli per donna<sup>366</sup>.

Nella letteratura economica, le grandi differenze osservate a livello internazionale nella partecipazione femminile alla forza lavoro sono principalmente spiegate con riferimento agli effetti distorsivi della tassazione e delle politiche delle istituzioni, ai retaggi culturali, al diverso costo dell'acquisto sul mercato di servizi di cura e aiuto alla gestione della casa.

La proposta di una tassazione mirata ad aumentare la partecipazione femminile al mercato del lavoro sembra difficilmente percorribile nel nostro sistema; piuttosto, l'ipotesi di sostegno all'acquisto di servizi di conciliazione tra lavoro e impegni familiari sembra costituire una via più realisticamente percorribile, come dimostrato anche dall'esperienza internazionale. Anche l'introduzione di crediti fiscali per famiglie numerose i cui membri lavorano più di un certo numero di ore (c.d. *working tax credit* del Regno Unito, *cf.* Capitolo 3, Parte Seconda) potrebbe avere effetti desiderabili; mentre misure come il "quoziente familiare" con ogni probabilità disincentiverebbe la crescita dell'occupazione femminile.

Nello specifico, l'adozione di politiche che riducano i costi di *childcare* (come nel caso dei buoni servizio) e aumentino l'offerta di servizi, hanno determinato spesso un aumento sia della partecipazione delle donne alla forza lavoro, sia della domanda di servizi di cura. Lo strumento specifico del buono servizio comporta, infatti, un forte incentivo all'emersione del lavoro nero e alla ricerca di qualità nei servizi di cura. In particolare, l'analisi sull'utilizzo di un buono servizio di conciliazione introdotto in Finlandia, ha indicato che, per le madri di bimbi tra i 3 e i 6 anni, vi sia un impatto positivo sia sull'uso di *childcare* (dal 3% al 6% in più a seconda delle zone) sia sulla partecipazione delle donne alla forza lavoro (+5%)<sup>367</sup>.

Politiche di sostegno alla domanda di cura attuate attraverso buoni servizio hanno il pregio di garantire la finalizzazione delle risorse verso bisogni che lo Stato

---

<sup>366</sup> EUROSTAT, *Proiezioni di popolazione*, 2008.

<sup>367</sup> AA. VV., *I buoni servizio nelle politiche sociali di alcuni paesi europei. Possibili applicazioni in Italia*, ed. ACCOR Services, Roma 2009, p. 16.

riconosce come meritevoli di tutela, attribuendo alla lavoratrice (e al lavoratore) una libertà di scelta in merito all'erogatore del servizio, all'orario di erogazione, alla tipologia particolare del servizio stesso. Tale libertà di scelta attiva anche una competizione tra erogatori (*for profit* e *non profit*) – regolata dalle autorità pubbliche attraverso meccanismi di accreditamento – che dovrebbe contribuire ad aumentare l'efficienza complessiva del settore della produzione dei servizi di cura.

#### 4.1 I buoni servizio

Il buono-servizio (o *voucher*) è una modalità per trasferire risorse ponendo uno o più vincoli alle possibilità di loro utilizzo. Tali vincoli possono riguardare, fra l'altro, le tipologie di beni e servizi acquistabili, i soggetti abilitati a erogarli, il momento di erogazione. In generale, l'utilizzo di *voucher* consente di finalizzare il trasferimento di risorse pubbliche al soddisfacimento di bisogni specifici, mantenendo un rispetto della libertà di scelta individuale.

L'esperienza internazionale e anche quella di numerose regioni italiane mostra che i buoni servizio sono utilizzati in moltissimi campi delle politiche sociali: assistenza ad anziani non autosufficienti, servizi di asili nido per la prima infanzia, scuola dell'obbligo, politiche per l'edilizia popolare.

Nel dibattito italiano l'attenzione si è concentrata fino ad oggi sull'utilizzo dei buoni servizio per trasferire risorse pubbliche (dello Stato, delle Regioni o dei Comuni) nell'ambito delle politiche pubbliche. In questo caso, si pone quindi il problema di valutare l'efficienza dello strumento rispetto alle modalità alternative disponibili (erogazione in natura ed erogazione monetaria) nella realizzazione degli obiettivi complessivi della politica pubblica.

Al contrario, nel dibattito europeo, riceve vasta attenzione anche il tema dell'eventuale incentivazione pubblica dell'uso del buono servizio nell'ambito di rapporti tra soggetti privati. In vari paesi europei, infatti, in particolare in Belgio, Francia e Regno Unito, i buoni servizio finalizzati alla conciliazione fra lavoro e famiglia ricevono importanti incentivi fiscali e possono costituire una modalità retributiva il cui utilizzo viene deciso dal singolo cittadino (Belgio e in parte in Francia) o nell'ambito della negoziazione tra lavoratori e datori di lavoro (Francia e

Regno Unito<sup>368</sup>). In questi paesi si registra, infatti, un ingente esborso di risorse pubbliche (sotto forma di incentivi fiscali e/o finanziamento diretto di parte della spesa), che è tuttavia condizionato all'attivazione di risorse private finalizzate a obiettivi specifici. Questa opzione di politica economica utilizza quindi un buono servizio per finanziare la domanda privata di alcuni servizi (per esempio, nel caso inglese, la cura dei bambini) a condizione che i privati sostengano una parte predeterminata della spesa e che tale spesa avvenga nell'ambito di una cornice istituzionale riconosciuta (ad esempio, presso erogatori accreditati).

La logica di fondo è simile a quella che caratterizza anche i buoni pasto in Italia: lo Stato concede un incentivo fiscale alle parti (imprese e lavoratori) a fronte di costi per l'erogazione di servizi (pasti sostitutivi della mensa aziendale) ai quali viene riconosciuta una meritorietà e una centralità rispetto alle esigenze di imprese e lavoratori. Il favore fiscale incentiva il flusso di risorse private che sono prevalenti rispetto a quelle messe a disposizione dello Stato. L'intervento pubblico non consiste quindi nel finanziare direttamente una certa attività, ma nel porre in essere una "cornice" che determina le "regole del gioco" per gli attori privati e mette a disposizione incentivi per comportamenti che vengono riconosciuti socialmente positivi. Nel caso dei buoni pasto, si tratta di comportamenti che favoriscono la buona nutrizione dei lavoratori e l'efficiente uso del capitale in un tessuto economico con prevalenza di piccole medie imprese (in cui la mensa aziendale risulterebbe economicamente inefficiente per il datore di lavoro e sgradita per il lavoratore). Nel caso dei buoni servizio, si tratta di strumenti che possono favorire l'occupazione femminile, l'assistenza sociale, l'aumento della natalità<sup>369</sup>.

---

<sup>368</sup> In questi paesi è stato effettuato un significativo esborso di risorse pubbliche (sotto forma di incentivi fiscali e/o finanziamento diretto di parte della spesa) che è tuttavia condizionato all'attivazione di risorse private finalizzate ad obiettivi specifici. Per un approfondimento su queste esperienze comparate, si rinvia alla completa analisi anche statistica effettuata da due gruppi di lavoro coordinati dal prof. Beltrametti (Università di Genova) istituiti presso il Dipartimento di Economia e Metodi Quantitativi (DIEM) dell'Università di Genova, e la Personal Social Services Research Unit (PSSRU) della London School of Economics, grazie al contributo di Accor Services Italia, pubblicato in AA. VV., *I buoni servizio nelle politiche sociali di alcuni paesi europei. Possibili applicazioni in Italia*, Roma 2009.

<sup>369</sup> Anche in questo settore l'Italia si differenzia rispetto al panorama europeo. Mentre, infatti, in Europa si parla di "buoni servizio", quelli introdotti in Italia dal D. Lgs. 276/2003 sono dei buoni lavoro, che incentivano all'acquisto di servizi da parte di privati non attraverso la messa a disposizione di risorse pubbliche, ma attraverso la creazione di una fattispecie atipica di lavoratori, con tutele minori rispetto alla generalità dei lavoratori. Diversamente, nei paesi europei di cui si tratterà in seguito, i lavoratori che erogano servizi di cura ricevono le stesse tutele in termini di diritto del lavoro

Sembra utile precisare, infine, che un giudizio positivo nei confronti delle politiche di sostegno alla domanda, non implica necessariamente un giudizio negativo rispetto all'utilizzo congiunto anche di politiche di offerta (finanziamento diretto di asili nido, erogazione di servizi per anziani non autosufficienti, ecc.). Tali politiche di sostegno alla domanda possono, infatti, costituire un essenziale completamento alla rete di servizi.

#### 4.2 Il caso dei "Buoni lavoro".

Il rapido e costante aumento degli utilizzatori di *voucher* in Europa (*cfr.* il prossimo capitolo) non solo da parte di privati cittadini, ma anche di enti pubblici e imprese, fa ritenere che la strada avviata con i buoni lavoro rappresenti un caso di *best practice* nel panorama europeo delle politiche sussidiarie, che coniuga la finalità del miglioramento della qualità dei servizi alla persona con quella dell'aumento e la regolarizzazione dei posti di lavoro.

Per questa ragione è stato ritenuto opportuno tentare un'applicazione italiana di questo modello, anche a livello regionale. Un esempio è rappresentato da quanto previsto dalla Legge Biagi sotto il nome di "lavoro occasionale di tipo accessorio", oggi retribuito attraverso un buono lavoro.

Inizialmente destinato a studenti e pensionati in periodo di vendemmia, attraverso le leggi n. 133/2008 e n. 33/2009, questo buono lavoro è oggi destinato a una più ampia platea di prestatori<sup>370</sup>. Sono così ammessi alla retribuzione con voucher: tutti i lavoratori, sia disoccupati che dipendenti, previa autorizzazione del proprio datore di lavoro; studenti nei periodi di vacanza e il sabato e la domenica; i lavoratori in cassa integrazione, in mobilità, in disoccupazione ordinaria o in trattamento speciale di disoccupazione edile; i cittadini stranieri, presenti regolarmente sul territorio nazionale; le casalinghe limitatamente alle attività agricole di carattere stagionale.

---

e in materia previdenziale rispetto alla generalità degli altri lavoratori. Ad esempio, la legge belga prevede che entro sei mesi tutti i contratti di lavoro debbano diventare a tempo indeterminato. Anche in molte regioni italiane peraltro si associa il buono lavoro a politiche tese a contrastare forme di lavoro irregolare, tra le c.d. badanti, con attivazioni di contratti di lavoro ordinari.

<sup>370</sup>Ministero del Lavoro, e delle Politiche Sociali, Sezione Lavoro, [http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/PrimoPiano/20090608\\_LavoroAccessorio.htm](http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/PrimoPiano/20090608_LavoroAccessorio.htm)

I prestatori possono svolgere attività di lavoro occasionale in generale fino a un limite economico di 5.000 euro netti (6.660 euro lordi) per singolo committente nell'anno solare. Nel caso di percettori di prestazioni integrative o di sostegno al reddito, fino a un limite economico di 3.000 euro netti complessivi per anno solare e non per singolo committente.

Il buono lavoro è acquistabile presso le sedi Inps di tutto il territorio nazionale ed è presente nella forma nominale da 10 euro o in quella “multipla” da 50 euro (cinque buoni non divisibili). Il valore nominale del buono comprende la contribuzione in favore della gestione separata dell'INPS (13%), che viene accreditata sulla posizione individuale contributiva del prestatore; di quella in favore dell'INAIL per l'assicurazione anti-infortuni (7%) e di un compenso al concessionario (Inps), per la gestione del servizio (5%). Il valore netto del voucher da 10 euro nominali, cioè il corrispettivo netto della prestazione, in favore del prestatore, è quindi pari a 7,50 euro.

1. Introduzione

Negli ultimi decenni la domanda di servizi ha subito una grande trasformazione. Gli individui affrontano sempre più spesso il bisogno di ricorrere a una figura di sostegno specializzata, in grado di svolgere una serie di mansioni, quotidiane o saltuarie, legate alla vita dell'intera famiglia o di uno dei componenti: l'allungamento delle aspettative di vita e il conseguente invecchiamento della popolazione hanno provocato un aumento considerevole del numero di persone non autosufficienti; inoltre, lo sviluppo dell'impiego femminile al di fuori del domicilio ha ridotto il tempo fino ad allora dedicato all'attività domestica.

Il tradizionale sistema di *Welfare State*, sviluppato nel secondo dopoguerra per consentire un'uguaglianza sostanziale della popolazione, superando quella solo formale garantita dallo stato liberale, non è più in grado di rispondere adeguatamente alle mutate esigenze dei cittadini<sup>372</sup>. Gli Stati si confrontano nella ricerca e nella sperimentazione di nuovi modelli istituzionali, in grado di cogliere il cambiamento della società globalizzata<sup>373</sup>. La riforma dell'economia attuata in Francia, paese a forte tradizione centralista, ha rivelato che la strada per la garanzia delle prestazioni sociali può passare anche attraverso il coinvolgimento diretto del consumatore dei servizi. Michèle Debonneuil, membro della "Commissione Attali" e Presidente del Comitato scientifico dell'Agenzia nazionale dei servizi alla persona, già consulente del Ministro del Lavoro Borloo, ha individuato l'urgenza di una nuova economia in cui "il consumatore non sia più un mero destinatario di beni, ma diventi un protagonista nella proposizione e definizione dei servizi di cui abbisogna"<sup>374</sup>. È stato così introdotto il concetto di integrazione fra beni e servizi: servizi che si articolano attorno a dei beni e a dei luoghi, creando dei prodotti integrati, semplici da utilizzare

---

<sup>371</sup> Per un approfondimento sullo sviluppo dei servizi alla persona in Francia e sull'implementazione del buono lavoro CESU, sia consentito di rinviare a M. BERGO, *Servizi alla persona e buoni lavoro in Francia. L'esperienza del chèque emploi-service universel*, in Aretè. Rivista trimestrale dell'Agenzia per le Onlus, n. 3/2008.

<sup>372</sup> L. ANTONINI, *Oltre il Welfare State: verso nuovi diritti sociali fondati sulla sussidiarietà*.

<sup>373</sup> Per un'analisi degli effetti della globalizzazione sugli Stati nazione, L. ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale, la frontiera della democrazia*, Guerini, Milano, 2005.

<sup>374</sup> M. DEBONNEUIL, *L'espoir économique: vers la révolution du quaternaire*, Bourin éditeur, 2007, Parigi.

e, soprattutto, corrispondenti alle esigenze della domanda. Per l'economista francese, la diversificazione dei servizi e la rivoluzione delle nuove tecnologie possono portare all'integrazione fra beni e servizi, verso un'economia definita "*quaternaire*" che non sostituisce, ma completa e sviluppa i precedenti paradigmi di *welfare*<sup>375</sup>. Di conseguenza, l'intervento dello Stato a sostegno al settore dei servizi alla persona non può più prescindere da una preventiva valutazione del valore del bene e della qualità dei servizi offerti. In questo scenario i cittadini diventano i principali interlocutori per l'interpretazione dei cambiamenti della società.

Il Piano di sviluppo del settore dei servizi alla persona promosso nel 2005 da Jean-Louis Borloo, allora Ministro del lavoro e della coesione sociale, ha attuato proprio questa "rivoluzione": non si è però assistito a un intervento dello Stato assistenzialista-dirigista, e neppure a un suo ritiro in favore di un'autonomia del mercato (i fallimenti dei sistemi dirigisti e liberisti sono ormai noti).

Il dialogo incessante fra istituzioni e cittadini ha portato all'adozione di strumenti fortemente sussidiari (i buoni lavoro) che operano attraverso il coinvolgimento delle preferenze degli individui, sia per la definizione dell'offerta, che per il soddisfacimento della domanda.

## 2. L'evoluzione dei servizi alla persona in Francia

I poteri pubblici francesi hanno favorito lo sviluppo dei servizi alla persona promuovendo in particolare una modalità specifica di fornitura delle prestazioni, attraverso la riduzione dei costi (agendo sui tassi di prelievo sociale e sulla normativa fiscale) e attraverso forme di sovvenzionamento dirette come strumento di politica sociale.

Verso l'inizio degli anni 90, agli obiettivi di politica sociale si aggiunse quello di incremento dell'occupazione: la capacità dei servizi alla persona di rappresentare una fonte considerevole di posti di lavoro (in relazione non solo alla domanda di

---

<sup>375</sup> M. DEBONNEUIL, *Les services dans l'économie de demain*, Constructif, n°17, giugno 2007, consultabile nel sito [http://www.constructif.fr/Article\\_34\\_56\\_399/Les\\_services\\_dans\\_l\\_economie\\_de\\_demain.html](http://www.constructif.fr/Article_34_56_399/Les_services_dans_l_economie_de_demain.html).

prestazioni ma anche alla possibilità di emersione dal lavoro nero di molte attività di questo settore) richiamò l'attenzione delle istituzioni<sup>376</sup>.

I servizi alla persona fecero il loro ingresso per la prima volta nel 1991, quando la legge n°91-1405 del 31 dicembre 1991, relativa alla formazione professionale e all'impiego, inseriva l'articolo L. 129-1 nel *Code du travail* intitolandolo appunto "services aux personnes".

Inizialmente lo *status* di organo abilitato a fornire servizi alle persone era riconosciuto solo alle associazioni *non profit*. In seguito, al fine di agevolare la diffusione dei servizi alla persona, la legge n°96-63 del 29 gennaio 1996 in favore dello sviluppo dell'occupazione estese questo *status* anche alle società e associazioni *for-profit*<sup>377</sup>.

In questo settore, la prima riduzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, nella misura della metà delle spese sostenute a titolo di impiego familiare, comparve nel 1991. Grazie a questa disposizione, chi assumeva una persona per ricevere dei servizi di assistenza familiare beneficiava di una riduzione d'imposta del 50% sul totale delle spese sostenute nel limite annuo variabile di anno in anno. La stessa riduzione era applicabile per i servizi a domicilio forniti da imprese autorizzate e da organizzazioni non profit.

Questa svolta, riducendo il prezzo relativo del servizio, contribuì a un aumento considerevole dell'occupazione nei servizi alle famiglie<sup>378</sup>: dal 1994 al 2004 il

---

<sup>376</sup>G. LAFORGE, *Le status d'emploi des intervenants à domicile dans le champ de l'aide et des services aux personnes: quelques réflexions sur une politique du "gisement d'emploi"*, *Revue de droit sanitaire et social*, marzo-aprile, n°2/2005, p. 2292 ss.

<sup>377</sup>L'attività delle imprese lucrative era inizialmente limitata alla sola prestazione del servizio e non anche a quella di assunzione e collocamento. Tuttavia questa interdizione alle imprese e società *profit* è sembrata contraria alle norme di diritto comunitario a tutela della concorrenza, per cui l'articolo 25, 13° comma della legge n°2003-591 del 2 luglio 2003 ha autorizzato il Governo ad adottare tramite ordinanza qualunque misura per «*harmoniser les modes d'exercice de l'activité des associations et des entreprises privées de service aux personnes physiques à leur domicile, mentionnées à l'article 129-1 du code du travail*». Sulla base di questa norma, l'articolo 11 dell'ordinanza n°2004-602 del 24 giugno 2004 ha modificato l'articolo 129-1 del *Code du travail* consentendo alle imprese *profit* di proporre attività di collocamento. Su questo punto, G. LAFORGE, *Les emplois familiaux, Réflexions sur une politique de l'emploi*, thèse de doctorat en droit, Université de Nantes, 2003.

<sup>378</sup>Per occupazioni familiari si intendono i servizi a carattere familiare forniti a domicilio da parte di un lavoratore individuale (lavori domestici, stireria, assistenza ai bambini) e i servizi di aiuto a domicilio forniti a persone anziane non autosufficienti e a portatori di handicap.

numero di ore impiegate in questi servizi raddoppiò, anche se una parte dell'aumento registrato era imputabile alla trasformazione di lavoro sommerso in regolare<sup>379</sup>.

Successivamente, per semplificare le formalità amministrative legate all'occupazione domestica, la Legge quinquennale n°93-1313 del 20 dicembre 1993 relativa al lavoro, all'occupazione e alla formazione introdusse in via sperimentale il *Chèque emploi-service* (CES)<sup>380</sup>, che conobbe fin dal principio un successo importante. Nel 1992 furono registrati quasi 90.000 nuovi datori di lavoro, di cui una parte probabilmente era non dichiarata in precedenza, e 60.000 nel 1993, mentre la media degli aumenti degli anni precedenti era stata di 15.000 unità<sup>381</sup>.

Il rapporto del gruppo "Emploi" del *Commissariat Général du Plan*, presieduto da Bernard Brunhes<sup>382</sup>, sottolineava nel 1993 l'ampiezza dei bisogni ancora non soddisfatti, attribuendo questa situazione non solo a difficoltà economiche, ma anche all'inadeguatezza dell'offerta<sup>383</sup>. Tutti i rapporti successivi, fino a quello presentato dal *Conseil Economique et Social* nel 1996, evidenziarono le problematiche relative all'offerta dei servizi e prospettarono come soluzione l'indispensabilità di una sua strutturazione<sup>384</sup>. Il *Conseil Economique et Social* suggerì anche di adottare una logica economica, che presupponeva la presenza sul mercato dei fornitori di servizi in veste di attori economici, affinché assumessero l'iniziativa per una professionalizzazione dell'offerta, in relazione soprattutto alla qualità della prestazione fornita.

Fino al 1996 le politiche pubbliche di sostegno ai servizi alla persona avevano decisamente sostenuto i consumatori a scegliere l'offerta privata di servizi, attraverso

---

<sup>379</sup> A. CHOL, *Les emplois familiaux en 2004: un secteur en forte croissance*, Premières synthèses, n° 19.1, Dares, aprile 2006.

<sup>380</sup> La legge n°96-63 del 29 gennaio 1996 ha provveduto ad estendere questo buono lavoro in via definitiva.

<sup>381</sup> N. HOLCBLAT, *Les politiques de l'emploi en France depuis 1974*, « Quarante ans de politique de l'emploi », Dares/La Documentation Française, Paris, 1996.

<sup>382</sup> Bernard Brunhes è stato consigliere per gli affari sociali del Presidente del Consiglio francese nel 1981; attualmente, fra gli altri incarichi, è il presidente della *Bernard Brunhes Consultants*, società del gruppo BPI dedicata al settore pubblico, prima società europea di consulenza in management e risorse umane.

<sup>383</sup> Rapporto del gruppo "Emploi" del *Commissariat Général du Plan*, *Choisir l'emploi*, Parigi, Doc. Fr. 1993, p. 62.

<sup>384</sup> Rapporto presentato dal *Conseil Economique Social* da parte di J.-P. BAILLY, *Le développement des services de proximité*, Journal Officiel du Conseil Économique Social, 17 febbraio 1996.

l'assunzione diretta di un collaboratore<sup>385</sup>. Così, l'impiego diretto (c.d. *gré à gré*) che metteva in relazione il consumatore/datore di lavoro con il proprio dipendente è tuttora il metodo dominante di fornitura dei servizi alla persona<sup>386</sup>. Tuttavia, l'intento di riforma di questo settore, alla luce di uno sviluppo in termini di miglioramento quantitativo e qualitativo dell'offerta, portò all'introduzione di una serie di incentivi per la fornitura i servizi da parte di imprese o associazioni intermediarie. La riduzione al 5,5% della TVA (corrispondente francese dell'IVA) introdotta nel 1999, contribuì allo sviluppo delle imprese private *for profit* nella fornitura di servizi alla persona. Le associazioni comunque concentrano da sole quasi l'80% dell'attività<sup>387</sup>.

I risultati positivi ottenuti con le riforme degli anni Novanta furono senza dubbio decisivi per l'ideazione di programmi avanzati per lo sviluppo del settore dei servizi alla persona. Il "Piano di coesione sociale" presentato al Consiglio dei Ministri il 30 giugno 2004 da Borloo, Ministro dell'occupazione, del lavoro e della coesione sociale, prevedeva di "*accélérer le développement des services*" nel corso del suo nono programma di governo<sup>388</sup>. Riconoscendo che il mercato dei servizi alla persona è "*atone et bloqué en dépit de ses potentialités*", i promotori del Piano si erano fissati l'obiettivo di creare 250.000 nuovi posti di lavoro in cinque anni. Alla fine del 2004, il Ministro del lavoro, dell'occupazione e della coesione sociale annunciava la presentazione di un "Piano di sviluppo dei servizi di aiuto alla persona" che avrebbe consentito di creare non più 250.000 posti di lavoro, ma addirittura 500.000 nell'arco di tre anni<sup>389</sup>.

---

<sup>385</sup> Rapporto IGAS-IGS del 1998, in G. LAFORGE, *Les emplois familiaux, réflexions sur une politique de l'emploi*, op. cit. sub. nota 3.

<sup>386</sup> Alla fine di giugno 2005 si contavano più di 740.000 collaboratori domestici assunti privatamente e 264.000 assistenti dell'infanzia che lavoravano senza l'intervento di un intermediario come dipendenti di un singolo datore di lavoro. Questa cifra (circa 900.000 lavoratori) svolgeva nel 2005 la metà di tutte le ore lavorate nell'ambito dei servizi alla persona, DARESS, *Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques*, 2006.

<sup>387</sup> Il metodo prestatario fino al 2005 non copriva che un terzo delle ore lavorate nel settore dei servizi alla persona e impiegava all'incirca 240.000 lavoratori.

<sup>388</sup> Plan de Cohésion sociale – *Dossier du ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale*, p. 24.

<sup>389</sup> Una Convenzione nazionale di sviluppo dei servizi alla persona è stata indetta il 22 novembre 2004 fra lo Stato e i rappresentanti degli imprenditori del settore, con l'ambizione di siglare un documento di definizione degli «*axes et principes que les signataires s'engagent à promouvoir pour accélérer le développement des services à la personne en France et faire de ce secteur un pôle d'excellence national*», cfr. Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, *Mission de développement des services à la personne*, Plan de développement des services à la personne, 16 febbraio 2005, p. 49.

Il 16 febbraio 2005 fu presentato al Consiglio dei Ministri il “Piano per lo sviluppo del settore dei servizi alla persona”. Definito “piano Borloo”, questo documento prevedeva di espandere le misure pubbliche di sostegno alla domanda di servizi. In quest’ottica, quindi, furono ampliate le misure di semplificazione amministrativa, con l’introduzione ad esempio del *Chèque emploi service universel* (CESU). Allo stesso tempo, gli obiettivi del piano si indirizzarono a sostegno dell’offerta, introducendo misure come l’accreditamento semplificato. Si prevedeva poi l’introduzione di un nuovo organismo, l’*Agence nationale des services à la personne* (ANSP), che avrebbe svolto l’azione di coordinamento, comunicazione e promozione.

Il piano Borloo estese il campo dei lavori domestici a una nuova serie di servizi, fra cui la consegna di pasti e le cure estetiche a domicilio, l’assistenza informatica, il giardinaggio<sup>390</sup>. Tutte le nuove attività ricomprese nella definizione di servizi alla persona beneficiarono così di riduzioni fiscali e, per registrare la costante emersione di lavori inquadrabili in questo settore, ogni anno fu previsto l’aggiornamento della lista di attività che consentono di godere di riduzioni dell’imposta sul reddito.

Rileva soffermarsi brevemente anche sulla composizione dei destinatari di tali servizi, considerando alcuni dati significativi per cogliere la portata delle misure di cui si intende trattare in questo scritto.

Come rivela la ricerca condotta dall’Istituto nazionale di statistica e di studi economici (INSEE), nel 1996 più di quattro milioni di famiglie dichiaravano di avere bisogno di un servizio a domicilio, di cui la metà coincideva con il bisogno di preparazione dei pasti e la pulizia della casa, il 19% di bricolage e giardinaggio, il 9% della cura dei figli<sup>391</sup>. Tuttavia i due terzi di questi bisogni non si concretizzavano poi con la formulazione di una domanda effettiva, a causa di ristrettezze economiche, del fatto che molte famiglie consideravano ancora questi servizi come un lusso o della difficoltà a trovare una figura di competenza e fiducia. Secondo l’*Observatoire de la Caisse d’Épargne*, il potenziale di sviluppo dei servizi alla persona era perciò grande. Questo ente valutò in 7 miliardi di euro l’ammontare

---

<sup>390</sup> D. BOULMIER, *Développement des services à la personne*, « Revue de droit sanitaire et social », 1, 2006.

<sup>391</sup> A. FLIPO, *Les services de proximité de la vie quotidienne*, Insee première, n°491, ottobre 1996.

speso dai nuclei familiari per pagare i servizi alla persona nel 2006 e lo studio condotto ha rivelato che questa stima può essere portata a quasi 8 miliardi di euro, comprendendo nel calcolo le spese sostenute per gli asili nido e le levatrici<sup>392</sup>. Questo osservatorio ha stimato inoltre che la domanda potenziale possa crescere di altri 5 miliardi di euro, considerando anche coloro che desiderano ma non concretizzano ancora il consumo di servizi alla persona a pagamento<sup>393</sup>.

Gli argomenti avanzati per spiegare questa crescita di domanda nel settore dei servizi alla persona sono molteplici:

- crescenti difficoltà nell'organizzazione della vita quotidiana, anche a causa dell'allungamento del percorso da compiere fra abitazione e luogo di lavoro;
- l'invecchiamento della popolazione;
- la diversificazione dei bisogni nella cura dei bambini: non sono la sorveglianza dei figli durante l'orario lavorativo dei genitori, ma anche l'aiuto per svolgere i compiti scolastici, o la compagnia occasionale per consentire del tempo libero ai genitori;
- il bisogno di delegare mansioni domestiche, come il lavaggio e la stiratura della biancheria;
- l'attrazione verso nuove forme di servizi, come il giardinaggio, che consenta di avere del tempo libero da impiegare per sé, fuori casa.

Questo potenziale, come evidenziato poco fa, rischiava di non trovare sbocchi adeguati, a causa del prezzo d'acquisto di questi servizi, considerato troppo elevato dalla maggior parte dei consumatori potenziali.

L'azione dei poteri pubblici a favore dei servizi alla persona ebbe l'ambizioso obiettivo di contribuire allo sviluppo di un'attività economica che incontrava ancora difficoltà strutturali<sup>394</sup>. L'obiettivo degli aiuti doveva essere quello di allentare alcuni

---

<sup>392</sup> CAISSE D'ÉPARGNE, *Services à la personne: modes de vie, modes d'emploi*, Paris, L'Observatoire Caisse d'Épargne, 2006.

<sup>393</sup> A differenza delle stime realizzate dall'Observatoire de la Caisse d'Épargne, l'Agence nationale des services à la personne valuta in 12,3 miliardi di Euro la cifra di affari globale del settore dei servizi alla persona nel 2006, comprendendo nel calcolo anche le spese legate agli aiuti per anziani non autosufficienti, *Agence Nationale des Services à la Personne, Rapport d'activité 2006*, ANSP, Paris, 2007

<sup>394</sup> Secondo il Rapporto parlamentare al progetto di legge presentato al Governo per lo sviluppo dei servizi alla persona nel 2005, l'obiettivo delle misure proposte era di "*dynamiser un secteur pour lequel une forte demande existe mais qui est pénalisée par l'absence de politique cohérente en sa faveur*", cfr. M. GIRO, *Rapport relatif au développement des services à la personne et à diverses mesures en faveur de la cohésion sociale*, Rapport, n° 2357, Assemblée Nationale, Paris, 2005, p.6.

dei freni che ostacolavano la fase di avvio di questa attività, fra cui il livello dei prezzi, la difficoltà di accesso, la mancanza di visibilità dell'offerta, la scarsa chiarezza e leggibilità degli eventuali vantaggi fiscali. In particolare, i poteri pubblici si orientarono anche in favore dello sviluppo di imprese e società che forniscono servizi alla persona, puntando a una professionalizzazione dell'impiego, a economie di scala e a guadagni in produttività.

### *2.1 Il sostegno pubblico al settore dei servizi alla persona.*

L'ammontare complessivo dell'aiuto pubblico al settore dei servizi alla persona comprende quindi diversi elementi che, tradotti in cifre, possono essere sintetizzati in alcuni dati rilevanti<sup>395</sup>:

- la riduzione d'imposta per l'assunzione di un salariato a domicilio, 2.1 miliardi di euro nel 2006;
- l'assegno che viene erogato per il mantenimento a domicilio degli anziani, APA (*Allocation personnalisée d'autonomie*)<sup>396</sup> 3 miliardi di euro nel 2006<sup>397</sup>;
- le diverse esenzioni da contributi sociali a favore dell'assunzione a domicilio: 1.6 miliardi di euro nel 2006<sup>398</sup>. Questa cifra non corrisponde tuttavia ad un investimento supplementare dovuto alle disposizioni di riduzione del carico dei contributi per i salari più bassi, ma risulta dalla sopravvalutazione al settore dei servizi alla persona, da cui appunto il sostegno specifico dello sgravio fiscale degli oneri sociali;

---

<sup>395</sup> CERC, *Les services à la personne, op. cit.*, p.25.

<sup>396</sup> L'APA (*allocation personnalisée d'autonomie*) viene erogato sulla base di un piano di aiuto che considera tutti gli aspetti della condizione di vita dell'anziano (grado di autonomia, contesto familiare e sociale). Una volta che il piano viene accettato dal destinatario, l'ammontare dell'aiuto determinato servirà come base per la corresponsione dell'assegno. L'elaborazione del piano d'aiuto costituisce un passaggio fondamentale ed essenziale per l'APA domiciliare: stabilito con il supporto di un'équipe medico-sociale, di cui almeno uno dei membri si reca appositamente presso l'abitazione del beneficiario, il piano descrive dettagliatamente i bisogni del soggetto e i corrispondenti aiuti necessari per il suo mantenimento a domicilio.

<sup>397</sup> P. ESPAGNOL, *L'allocation personnalisée d'autonomie au 31 décembre 2006*, Études et résultats, Dress, n°569, aprile 2007.

<sup>398</sup> 1,6 miliardi di euro sono così ripartiti: 889 milioni per gli aiuti a domicilio forniti da un singolo individuo della fascia debole, 513 milioni per gli aiuti a domicilio svolti da imprese, 37 milioni di euro per gli aiuti a domicilio per soggetti della fascia non debole e assunti da un'impresa, 149 milioni di euro per l'abbattimento di 15 punti percentuali del costo del lavoro.

- il buono complementare per il pagamento della custodia dei figli a domicilio (*Prestation d'accueil du jeune enfant*, PAJE): 173 milioni di euro nel 2005;
- l'abbassamento della TVA a 5,5% che corrisponde a 30 milioni di euro nel 2006, 50 nel 2007 e 80 nel 2008 (*projet de loi de Finances 2008, voies et moyens tome 2*);
- l'esenzione dalla TVA per i servizi forniti da parte di associazioni a delle persone fisiche: 400 milioni di euro nel 2006.

## 2.2 Misure di semplificazione amministrativa.

Fra gli strumenti adottati per favorire lo sviluppo del settore dei servizi alla persona, l'ordinamento francese adottò all'inizio degli anni 90 i buoni lavoro *Chèque emploi-service* (CES) e *Titre emploi service* (TES), che consentivano di semplificare le formalità amministrative per assumere un lavoratore a domicilio. Sul modello del primo strumento, nel 2003 furono introdotti anche altri due buoni lavoro per il pagamento dei dipendenti: la Legge n°2003-442 del 19 maggio 2003 istituiva il *Chèque-emploi service associatif*, destinato alle associazioni senza scopo di lucro, e il *Chèque-emploi jeune été*, per facilitare l'impiego stagionale dei giovani studenti come assistenti dei bambini. Inoltre, dal 1° gennaio 2006 CES e TES furono sostituiti dal *Chèque emploi service universel* (CESU), che consente diverse applicazioni, tradotte attraverso i modelli del CESU bancario e del CESU prefinanziato.

Peraltro, all'interno del programma di semplificazione amministrativa, si deve anche ricordare il già citato buono *PAJE-Emploi*. Nel caso in cui i genitori assumano a domicilio un'assistente per il loro figlio, o che comunque portino i figli presso un asilo nido, riceveranno un libretto *PAJE-Emploi* che consentirà loro di dichiarare la persona assunta: basterà inviare ogni mese l'importo del salario al centro *PAJE-Emploi* (una filiale dell'URSSAF, *Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales*) per conoscere l'ammontare dei contributi sociali corrisposti (e quelli che eventualmente rimangono a carico della famiglia). È il centro *PAJE-Emploi* che invia direttamente al lavoratore l'attestato di impiego e l'importo dovuto sottoforma di busta-paga. È, invece, la *Caisse d'allocations familiales* (CAF) a calcolare l'eventuale residuo in prestazioni sociali e previdenziali e il totale dell'assegno da destinare. Utilizzando il buono *PAJE-Emploi*, inoltre,

viene inviato ogni anno al genitore un certificato fiscale con il quale potrà beneficiare della riduzione d'imposta del 50% delle spese effettivamente sostenute (costituite dal salario netto versato e dai contributi, meno la somma ricevuta dall'assegno).

### 3. I primi buoni lavoro introdotti in Francia.

Il buono lavoro CES fu introdotto a titolo sperimentale dalla legge n. 93-1313 del 20 dicembre 1993, poi esteso dalla legge n. 96-63 del 29 gennaio 1996.

La Legge n°96-63 del 29 gennaio 1996 e il suo decreto attuativo attuarono anche lo strumento del *Titre emploi service* (TES) che consentiva alle imprese di finanziare parzialmente alcuni servizi alla persona resi nei confronti dei loro dipendenti<sup>399</sup>. Tuttavia questo titolo finanziario ebbe uno sviluppo modesto, probabilmente a causa dell'insufficienza nell'offerta di servizi che lasciò molte domande locali non corrisposte<sup>400</sup>.

In ogni caso, dal 1996 la percentuale di soggetti che continuava a utilizzare l'ordinaria procedura di dichiarazione dei propri dipendenti presso l'URSSAF (il corrispettivo francese dell'I.n.p.s.) diminuì costantemente. Nel 2005 i due terzi dei datori di lavoro individuali avevano preferito gli strumenti semplificati quali il CES e il carnet PAJE-Emploi per dichiarare *baby-sitter* a domicilio.

#### 3.1 *Il Chèque emploi-service (CES).*

La funzione del CES era di consentire la dichiarazione e la retribuzione di un lavoratore a domicilio assunto da un privato, nei modi e nelle forme descritte dall'articolo L. 129-2 del *Code du travail*, oggetto poi di un accordo collettivo del 13 ottobre 1995, esteso con decreto del 5 marzo 1996.

Fin dal momento della sua istituzione, cercava di rispondere a due finalità precise. Il primo obiettivo era di sviluppare l'impiego nei servizi a domicilio in una prospettiva di contrasto alla disoccupazione, attraverso la semplificazione delle formalità gravanti sul datore di lavoro-destinatario del servizio. Il secondo, meno

---

<sup>399</sup> Per una descrizione più approfondita del *Titre emploi service*, si rinvia al paragrafo 3.2.

<sup>400</sup> A. GUIMIOT, S. ADJERAD, *Le titre emploi service: en mal de succès*, Premières synthèses, n°39-1, settembre 2003, Dares.

manifesto, ma tuttavia reale, era di fronteggiare e ostacolare il lavoro nero o illegale, che risulta molto frequente in questo settore.

Il *Chèque emploi-service* costituiva un buono spendibile per la retribuzione di un lavoratore a domicilio da parte del soggetto che beneficiava dei servizi ricevuti, ma poteva essere utilizzato solo con l'accordo del dipendente e veniva corrisposto alla consegna della busta paga, così come previsto dall'art. L. 143-3 del *Code du travail*<sup>401</sup>. Consentiva un più semplice adempimento degli oneri contributivi e legali di dichiarazione: il datore di lavoro non doveva dichiarare il proprio dipendente agli enti di previdenza sociale, in quanto la regolarizzazione avveniva con la riscossione del buono, tramite invio di una cedola.

Questi buoni venivano emessi e distribuiti dalle banche, dagli istituti di credito o da altri enti e istituti come il Tesoro, la *Banque de France*, i servizi finanziari delle Poste, l'*Institut d'émission des départements d'outre-mer*, l'*Institut d'émission d'outre-mer* e la Cassa dei depositi e prestiti (art. 8 della legge 84-86 del 24 gennaio 1984<sup>402</sup>) che avessero firmato una convenzione con lo Stato.

I dati contenuti nel CES, così come le sue modalità di utilizzo, furono definite con decreto. La retribuzione corrisposta con il buono comprendeva anche le indennità per malattia o congedo, corrispondenti alla decima parte del salario<sup>403</sup>.

In base all'accordo collettivo del 1995, il CES doveva consentire non solo l'assunzione e regolarizzazione del lavoratore a domicilio, ma anche il versamento dei contributi sociali. Le attività che potevano essere pagate con questo buono erano quelle rientranti nei servizi alla persona ex art. 129, 1° comma del *Code du travail*.

I destinatari del *Chèque emploi-service* erano: i lavoratori dipendenti aderenti al contratto collettivo di categoria dei lavoratori domestici; i lavoratori dipendenti che svolgono occasionalmente delle mansioni di giardinaggio, o i lavoratori che forniscono un aiuto scolastico di sostegno ai bambini. Invece, per quanto riguarda

---

<sup>401</sup> Articolo 2, Legge n. 96-63 del 29 gennaio 1996, *cit. sub nota 15*.

<sup>402</sup> Loi n°84-46 du 24 janvier 1984 *relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit*, abrogata dall'Ordonnance 2000-1223, 2000-12-14, art. 4, Journal Officiel de la République Française 16 dicembre 2000 in vigore dal 1° gennaio 2001.

<sup>403</sup> *La rémunération portée sur le chèque inclut une indemnité de congés payés dont le montant est égal à un dixième de la rémunération.*

*Les chèques-service sont émis et délivrés par les établissements de crédit, ou par les institutions ou services énumérés à l'article 8 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, qui ont passé convention avec l'Etat.*

*Les mentions figurant sur le chèque-service ainsi que ses modalités d'utilisation sont fixées par décret.* Articolo 2, Legge n. 96-63 del 29 gennaio 1996, *cit. sub nota 15*.

custodi, portinai e il personale generico condominiale assunto dal proprietario o dal consorzio dei comproprietari non è possibile applicare lo strumento del CES. Inoltre, il CES non poteva essere utilizzato per pagare soggetti che impiegavano tutto o una parte del loro tempo lavorativo in un'attività rientrante nell'esercizio professionale del proprio datore di lavoro o per conto di questi (*Code du travail*, art. L. 129-2, *réd.* Legge n° 96-63 del 29 gennaio 1996<sup>404</sup>).

Nel caso di prestazioni occasionali di lavoro della durata non superiore alle 8 ore settimanali o a quattro settimane consecutive in un anno, il datore di lavoro e il dipendente salariato che decidessero di utilizzare il CES erano esonerati dall'obbligo di firmare un contratto in forma scritta: si ammetteva una deroga alle disposizioni del *Code du travail* che impongono l'obbligo di un contratto scritto anche per contratti di lavoro a tempo parziale, in quanto il CES rappresenta uno strumento idoneo a soddisfare le esigenze di trasparenza e regolarità nel rapporto di lavoro.

Poteva essere utilizzato anche per delle prestazioni non occasionali e, quindi, di durata superiore, ma in questo caso era previsto l'obbligo di siglare un contratto di lavoro (artt. 4 e 6 dell'accordo collettivo del 13 ottobre 1995<sup>405</sup>): in questi casi il datore di lavoro doveva adeguarsi alle disposizioni degli articoli L. 122-3-1

---

<sup>404</sup> Articolo 2. *Le chapitre IX du titre II du livre 1er du même code est complété par les articles L.129-2 et L.129-3 ainsi rédigés: « Art. L.129-2. - Un chèque-service peut être utilisé par les particuliers pour assurer la rémunération des salariés occupant des emplois de services mentionnés à l'article L.129-1 et pour la déclaration en vue du paiement des cotisations sociales. Le chèque-service ne peut être utilisé pour la rémunération des personnels qui consacrent tout ou partie de leur temps de travail à une activité contribuant à l'exercice de la profession de leur employeur, et pour le compte de celui-ci. Le chèque-service ne peut être utilisé qu'avec l'accord du salarié. Il se substitue à la remise du bulletin de paie prévue par l'article L.143-3. Pour les emplois dont la durée de travail n'excède pas huit heures par semaine ou ne dépasse pas quatre semaines consécutives dans l'année, l'employeur et le salarié qui utilisent le chèque-service sont réputés satisfaire aux obligations mises à la charge de l'un ou l'autre par les articles L.122-3-1 et L.212-4- 3 du présent code ou par les articles 1031 et 1061 du code rural. »*, Legge n. 96-63 del 29 gennaio 1996 in favore dello sviluppo dei servizi ai singoli.

<sup>405</sup> Articolo 4. *«La convention collective nationale de travail du personnel employé de maison s'applique aux emplois concernés par le présent accord. Le chèque emploi-service peut être utilisé pour des prestations de travail occasionnelles dont la durée hebdomadaire n'excède pas 8 heures ou pour une durée dans l'année d'un mois non renouvelable. Pour ces emplois, le chèque emploi-service tient lieu de contrat de travail».*

Articolo 6. *« Le chèque emploi-service peut également être utilisé pour des prestations de travail non occasionnelles. Dans ce cas, un contrat de travail doit être signé. Un modèle rédigé par les partenaires sociaux en application de la convention collective nationale de travail du personnel employé de maison est annexé au présent accord ».* Accordo collettivo del 13 ottobre 1995.

(contratto a tempo determinato) e L. 212-4-3 (contratto a tempo parziale) del codice del lavoro<sup>406</sup>.

Questa precisazione è importante, perché sembra risolvere la questione che ha diviso a lungo la dottrina giuslavorista francese, in merito allo *status* dei lavoratori impiegati a domicilio. Per alcuni autori<sup>407</sup>, questa categoria di dipendenti non rientrerebbe fra quelli tutelati dalle previsioni del codice del lavoro, in quanto l'art. L. 772-2, elencando espressamente gli articoli applicabili per questi lavoratori, escluderebbe l'applicazione del codice nel suo intero<sup>408</sup>. Altri autori, invece, considerando gli impiegati a domicilio come dei lavoratori dipendenti a tutti gli effetti, ritengono applicabile nei loro confronti l'intera normativa del diritto del lavoro, per cui la disposizione di cui all'art. L. 772-2 non farebbe che precisare alcune peculiarità<sup>409</sup>. Poiché le disposizioni relative all'obbligo di redigere un contratto in forma scritta (artt. L. 122-3-1 e L. 212-4-3) non rilevano quando si utilizzi il CES per contratti di durata inferiore alle otto ore settimanali, la legge sembra rispondere alla seconda interpretazione: il datore di lavoro individuale che assuma un dipendente a domicilio è tenuto al rispetto delle norme del codice del lavoro, ad eccezione dei casi che espressamente lo escludono (come nei casi di cui agli articoli L. 772-2 e 129-2 comma 4, del codice del lavoro). L'introduzione del CES non determinò pertanto un aumento del precariato nel settore dei lavoratori domestici, dal momento che gli stessi lavoratori occasionali erano elevati al rango di lavoratori a tempo pieno, quanto meno per la possibilità di una contrattazione scritta oltre ad una determinata durata del lavoro.

Inoltre, per migliorare la qualificazione dei lavoratori a domicilio, la legge del 29 gennaio 1996 revoca l'esenzione di cui beneficiavano i datori di lavoro privati

---

<sup>406</sup> L. 129-2 al.4 : «*Pour les emplois dont la durée du travail n'excède pas huit heures par semaine ou ne dépasse pas quatre semaine consécutives dans l'année, l'employeur et le salarié qui utilisent le chèque-service sont réputés satisfaire aux obligations mises à la charge de l'un ou l'autre par les articles L. 122-3-1 et L. 212-4-3 du présent code*» *Code du travail*, versione in vigore dal 1996 al 2005.

<sup>407</sup> E. REMBAUD, *Salariés-employés de maison, J-Cl. Travail*, 1991, fasc.5-6.

<sup>408</sup> L. 772-2 : «*Les dispositions de l'article 122-46 du dernier alinéa de L. 123-1 (molestie sessuali), des articles L. 222-5 à L. 222-8 (risposo il 1° maggio), L. 226-1 (congedo per cause familiari), L. 771-8 et L. 771-9 (visite mediche) sont applicables aux employés de maison*».

<sup>409</sup> Y. CHAUVY, *Conclusions sous Soc. 13 janvier 1994, Revue Juridique Sociale*, 3/1994, p.4.

relativamente al finanziamento per la formazione professionale: sono così tenuti a versare un contributo pari allo 0,15% dei salari corrisposti in un anno<sup>410</sup>.

I destinatari del servizio pagato con il CES beneficiavano della riduzione d'imposta sul reddito prevista dall'articolo 199 *sexdecies* del *Code général des impôts*<sup>411</sup>, corrispondente al 50% dell'importo totale impiegato per pagare i servizi ricevuti, nel limite di un tetto massimo fissato ogni anno dalla legge finanziaria (pari a 90.000 Franchi nel 1995).

### 3.2 *Titre emploi-service (TES)*.

Il *Titre emploi-service* fu introdotto in via sperimentale dalla circolare del 6 agosto 1996 e in seguito entrò a regime con l'ordinanza n°2004-602 del 24 giugno 2004<sup>412</sup>. Attraverso questo buono, l'impresa versava ai dipendenti un aiuto finanziario che però non assumeva il carattere di salario, come definito dal *Code du travail*, e quindi, sfuggiva agli oneri contributivi e alle tasse imposte sui salari, nel limite di 1.830 euro all'anno per ogni singolo dipendente. L'aiuto corrisposto tramite TES rimaneva comunque soggetto all'imposta sulle persone fisiche. A differenza dei CES, questi titoli non consentivano un rapporto diretto fra beneficiario e prestatore del servizio, poiché il primo risultava semplicemente un cliente della società fornitrice e riceveva il buono dal proprio superiore.

Anche per questo motivo il TES non ottenne i risultati auspicati. Inoltre, la mancanza di informazione e gli scarsi investimenti da parte dei comitati d'impresa portò la legge n°2005-841 del 26 luglio 2005 a riunire, modificandone forma e contenuto, CES e TES in un unico buono, il CESU (cfr. par. 4).

---

<sup>410</sup> Artt. L. 952-1 e L. 952-6 *Code du travail*, versione in vigore dal 1996 al 2005.

<sup>411</sup> Articolo L. 129-1, II: «*Les entreprises dont les activités concernent exclusivement les tâches ménagères ou familiales doivent également être agréées par l'Etat lorsqu'elles souhaitent que la fourniture de leurs services au domicile des personnes physiques ouvre droit au bénéfice de la réduction d'impôt prévue à l'article 199 sexdecies du code général des impôts*».

<sup>412</sup> Articolo L. 129-2-1 e L. 129-2-2 *c. trav.*

### 3.3 La creazione del *Chèque-emploi associatif*<sup>413</sup>.

Sul modello del CES destinato ai singoli datori di lavoro, la legge n. 2003-442 del 19 maggio 2003 adottò un nuovo strumento di semplificazione, estremamente importante per il terzo settore, per facilitare l'impiego e la gestione dei dipendenti da parte delle associazioni.

La disciplina del *Chèque-emploi associatif* fu inserita nel nuovo articolo L. 128-1 del *Code du travail*, che includeva il capitolo ottavo, "*Associations à but non lucratif*", all'interno del secondo titolo del primo libro del codice<sup>414</sup>.

Le difficoltà che incontravano le piccole associazioni al momento dell'assunzione erano simili a quelle che dovevano affrontare i datori di lavoro privati e, tuttavia, la struttura del *Chèque-emploi associatif* si discostò – seppur in parte – da quella dettata per il CES.

Il *Chèque-emploi associatif*, a differenza del CES, doveva essere impiegato solo dalle associazioni *non profit*, che impiegassero per la maggior parte a tempo pieno (articolo L. 128-1, 1° comma, *c. trav.*). Questo buono lavoro fu quindi circoscritto alle piccole e medie associazioni che abbiano alla loro dipendenza uno<sup>415</sup> o più lavoratori, e in cui il totale delle ore per ogni contratto di lavoro non superi quelle consentite dalla legge. Si comprende pertanto che in questo caso il legislatore intendeva facilitare le assunzioni nelle piccole associazioni.

Inoltre, questo strumento venne destinato alle associazioni *non profit* di ogni settore, mentre il CES era riservato unicamente all'assunzione di personale a domicilio per svolgere mansioni di carattere domestico o familiare.

Un'altra peculiarità del *Chèque-emploi associatif* fu di evitare alle associazioni che lo utilizzassero di redigere un contratto scritto di lavoro, aspetto del tutto singolare, poiché invece il CES non dispensava il datore di lavoro dalla stipulazione di un contratto, se non nei casi di impieghi brevi (meno di otto ore al mese o meno di quattro settimane consecutive in un anno).

---

<sup>413</sup> La legge n. 2003-442 del 19 maggio 2003 aveva istituito anche il *Chèque-emploi jeune été*, per facilitare le assunzioni stagionali di studenti, le cui condizioni dovevano essere oggetto di un decreto successivo che tuttavia non è mai stato emanato. Nella versione attuale del *Code du travail* non è stato riportato.

<sup>414</sup> Questa disposizione viene riportata per intero nel nuovo *Code du travail*, modificato dalla Legge n°2008-350 del 16 aprile 2008 - art. unico, in vigore dal 1° marzo 2008.

<sup>415</sup> Successivamente, con la modifica introdotta dall'Ordinanza n°2005-1127 dell'8 settembre 2005, il numero minimo di lavoratori dipendenti è stato portato a tre. Ora la legge n°2008-350 del 16 aprile 2008 ha modificato ancora il numero dei lavoratori, innalzandolo a nove.

Gli obiettivi del *Chèque-emploi associatif*, analogamente a quanto previsto per il CES dall'articolo L. 129-2 del *c. trav.*, possono essere sintetizzati in tre punti.

In primo luogo intese facilitare l'assunzione di lavoratori dipendenti per le piccole e medie associazioni, limitando il più possibile le formalità da adempiere e semplificando gli oneri dichiarativi. Il *Chèque-emploi associatif*, infatti, dispensò il datore di lavoro dall'effettuare le procedure richieste per l'assunzione e l'impiego dei dipendenti (essenzialmente dagli articoli L. 122-3-1, L. 212-4-3 e L. 320 *c. trav.*). L'utilizzo del *Chèque-emploi associatif* consentì alle parti di non redigere un contratto scritto di lavoro ed evitò al datore di lavoro l'obbligo di tenere un registro unico del personale assunto, così come previsto dall'articolo L. 620-3 *c. trav.*

Il *Chèque-emploi associatif*, inoltre, puntò alla semplificazione della retribuzione del dipendente. L'utilizzo del *Chèque-emploi associatif* semplificò le dichiarazioni e il calcolo dei contributi sociali. L'articolo 128-1 *c. trav.* introdotto dalla legge n°2003-442 dispose infatti che il buono lavoro per le associazioni può essere utilizzato per semplificare le dichiarazioni e il pagamento dei contributi dovuti in base al regime di previdenza sociale, a quello obbligatorio di protezione sociale degli agricoltori, a quello di assicurazione per la disoccupazione e per gli istituti pensionistici complementari e previdenziali. Gli istituti di riscossione generale della previdenza sociale (come l'URSSAF) organizzarono direttamente a titolo gratuito la gestione del *Chèque-emploi associatif* a favore delle associazioni che intendessero utilizzarlo (articolo L. 128-1, 5° comma *c. trav.*). I calcoli venivano compiuti dall'ente di riscossione competente per territorio e il datore di lavoro non doveva svolgere alcuna formalità per la determinazione dei contributi.

Come per il CES, la remunerazione contenuta nel *Chèque-emploi associatif* comprende un'indennità di malattia e ferie pagate, di ammontare pari alla decima parte del totale dovuto al lavoratore per le prestazioni effettuate (articolo 128-1, 4° comma, *c. trav.*).

Anche ad oggi, il *Chèque-emploi associatif* può essere utilizzato solo con l'accordo del lavoratore (art. L. 128-1, 2° comma *c. trav.*) e viene emesso e distribuito dagli istituti di credito o da quelli elencati nell'articolo L. 518-1 del *Code monétaire et financier* che hanno firmato una convenzione con lo Stato: il Tesoro, la Banca di Francia, i servizi finanziari della Posta, l'istituto d'emissione dei

dipartimenti d'oltremare, l'istituto d'emissione d'oltremare, la Cassa dei depositi e prestiti<sup>416</sup>.

#### 4. L'introduzione del *Chèque emploi-service universel*.

Istituito dalla legge n°2005-841 del 26 luglio 2005 relativa allo sviluppo dei servizi alla persona e recante diverse misure a favore della coesione sociale<sup>417</sup>, il *Chèque-emploi service universel* (CESU) sostituì il *Chèque emploi-service* e il *Titre emploi-service*. La fusione di questi due buoni partecipò della volontà del legislatore di eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi allo sviluppo dei servizi alla persona proseguendo nella direzione tracciata dal CES e dal TES, e tuttavia implementandone l'efficacia. Questa legge stabilì un'insieme di misure finalizzate a ordinare il settore dei servizi alla persona, rendendolo più accessibile, e a sfruttare il serbatoio occupazionale che questo settore rappresenta.

##### 4.1 *La legge n°2005-841 del 26 luglio 2005*

L'articolo 1 della legge n°2005-841 del 26 luglio 2005<sup>418</sup> riscrive l'intero capitolo IX (Servizi alla persona) del Titolo II (Contratto di lavoro) del Primo Libro (Convenzioni relative al lavoro) del *Code du travail*. Vengono inseriti così diciassette nuovi articoli che ruotano attorno a due punti centrali:

- la definizione del trattamento dei servizi alla persona (articoli L. 129-1 fino a L. 129-4);
- la creazione di un nuovo strumento di pagamento semplificato, il *chèque emploi-service universel* (articoli L. 129-5 fino a L. 129-15);

---

<sup>416</sup> *Article L518-1 : «Ne sont pas soumis aux dispositions des chapitres Ier à VII du présent titre : le Trésor public, la Banque de France, les services financiers de La Poste, l'institut d'émission des départements d'outre-mer, l'institut d'émission d'outre-mer et la Caisse des dépôts et consignations. Ces institutions et services peuvent effectuer les opérations de banque prévues par les dispositions législatives et réglementaires qui les régissent. Les règlements du comité de la réglementation bancaire et financière ainsi que les règlements du comité de la réglementation comptable peuvent, sous réserve des adaptations nécessaires et dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, être étendus aux services financiers de La Poste, à la caisse des dépôts et consignations et aux comptables du Trésor assurant un service de dépôts de fonds de particuliers» Code monétaire et financier.*

<sup>417</sup> *Journal Officiel* 27 luglio 2005, p. 12152.

<sup>418</sup> Tutta la materia è stata poi rinumerata dalla Legge n° 2008-67 del 21 gennaio 2008 di ratifica dell'ordinanza n°2007-329 del 12 marzo 2007 relativa al *Code du travail* (parte legislativa), Articolo 3.

Gli ultimi due articoli riguardavano le misure applicative e l'introduzione dell'Agenzia Nazionale dei Servizi alla Persona, ANSPA (articolo L. 129-16).

#### 4.1.1 Definizione di servizi alla persona

Il settore dei servizi alla persona comprende un certo numero di attività, molto diverse fra loro. L'articolo L. 129-17 punto II, n.1 della legge rinvia ad un decreto per la loro determinazione, tuttavia l'allegato 3 del Piano di sviluppo dei servizi alla persona del 16 febbraio 2005, che elenca alcuni fra i servizi pagabili con il CESU, è un documento utile per individuare il contenuto di queste attività:

- cura dei bambini in casa e fuori casa;
- sostegno scolastico a domicilio;
- preparazione dei pasti a domicilio, compreso il tempo per le spese (a condizione che questa prestazione sia compresa in un'offerta di servizi comprendenti un insieme di servizi forniti a domicilio);
- consegna dei pasti a domicilio (a condizione che questa prestazione venga effettuata all'interno di un'offerta comprendente un insieme di servizi forniti a domicilio);
- lezioni o corsi a domicilio (a condizione che questa prestazione venga effettuata all'interno di un'offerta comprendente un insieme di servizi forniti a domicilio);
- assistenza a persone anziane, handicappate o dipendenti, escluse le cure mediche;
- sorveglianza ai malati, escluse le cure mediche;
- pulizia e cure della casa, lavori domestici;
- assistenza informatica a domicilio;
- sorveglianza e cura degli animali domestici;
- parrucchiera e cure estetiche a domicilio per le persone dipendenti;
- accompagnamento delle persone anziane o handicappate fuori della residenza (passeggiate, trasporti, a condizione che questa prestazione venga effettuata all'interno di un'offerta comprendente un insieme di servizi forniti a domicilio);
- piccoli lavori di giardinaggio;

- prestazioni di piccolo bricolage (c.d. “*hommes toutes mains*”);
- aiuto alla mobilità e al trasporto di persone con difficoltà motorie, quando queste attività rientrano in un’offerta di servizi forniti a domicilio.

#### 4.2 Creazione del Chèque emploi-service universel

Il primo articolo della legge n°2005-841 del 26 luglio 2005 istituì il CESU per integrare e sostituire i due precedenti buoni lavoro CES e TES, allargando le loro possibilità di applicazione (articolo L. 129-5, *cod. trav.*). Utilizzabile sia come strumento per pagare la retribuzione, ma anche i contributi sociali, il CESU rivelava la natura di assegno ma anche di titolo speciale per il pagamento che consente a chi lo utilizza di:

- 1) retribuire e dichiarare dei lavoratori che svolgano mansioni rientranti nel campo dei servizi alla persona o delle assistenti dell’infanzia accreditate *ex* articolo L. 421-1 del *Code de l’action sociale et des familles* (art. L. 129-5, 1° comma), ma solo con l’accordo e il consenso del lavoratore dipendente, una volta reso edotto circa il contenuto e le modalità di funzionamento del CESU;
- 2) versare una parte o il totale dell’ammontare delle prestazioni fornite da associazioni o società accreditate *ex* articolo L. 129-1 *c. trav.*, oppure per le prestazioni fornite da enti o singoli impegnati nella cura e assistenza di bambini di età inferiore ai 6 anni, in strutture esterne al domicilio (asili nido), *Code de la Santé Publique*, articolo L. 2324-1, 1° e 2° co.; o impegnati nell’accoglienza di bambini in età scolastica nei momenti precedenti o successivi alle ore di lezione (art. L. 227-6, *Code d’action sociale et des familles*), art. L. 129-5, 2° comma;
- 3) versare alcune prestazioni sociali, obbligatorie o facoltative, aventi il carattere di prestazioni in contante destinate a coprire tutta o parte del costo dei servizi (art. L. 129-5, ultimo comma).

In questo caso, ad esempio, i dipartimenti potranno versare tutta o parte dell’assegno personale d’autonomia (l’APA) o della nuova prestazione compensativa per l’handicap (PCH) attraverso titoli CESU, allo stesso modo in cui le casse di previdenza sociale e le casse mutue potranno destinare i contributi di assistenza sociale facoltativi mediante questo buono.

L'articolo 129-6 ultimo comma precisava che l'utilizzo del CESU non è consentito per la remunerazione diretta o il pagamento di prestazioni realizzate da lavoratori che dedicano il loro tempo lavorativo a un'attività che contribuisce all'esercizio della professione del datore di lavoro o del destinatario della prestazione e per conto di costui.

#### *4.2.1 Un buono, due forme: CESU bancario e CESU prefinanziato*

Come anticipato, il CESU può assumere la forma sia di un assegno bancario che quella di un titolo di pagamento (simile al *ticket* ristorante). L'utilizzatore del buono potrà consegnarlo sotto forma di assegno (CESU bancario) o di titolo di pagamento (CESU prefinanziato) al lavoratore dipendente intervenente presso il suo domicilio, all'associazione o ad un'impresa che soddisfi le condizioni dettate dalla legge per svolgere un'attività di servizi alla persona (cfr. par. 5.1).

##### a. CESU bancario, art. L. 129-6 *c. trav.*

Il CESU può assumere le sembianze di un assegno sul quale il beneficiario iscrive il valore fiduciario che gli consenta di retribuire un lavoratore assunto a domicilio oppure la prestazione di un servizio.

Il CESU bancario comprende un modulo per il pagamento dei contributi sociali (legali o convenzionali) indirizzata ad un ente di previdenza sociale (ad esempio, in Francia, i dipendenti si rivolgono all'URSAFF), nominato dal ministero per la protezione sociale o presso il CNCESU (*Centre National du Chèque emploi service universel*). Il modulo sociale dovrà essere compilato non appena l'utilizzatore del CESU decida di assumere direttamente un lavoratore a domicilio (collaboratore domestico, ecc) o si rivolga ad un'associazione o un'agenzia di servizi alla persona che gli fornisca un collaboratore. Una volta ricevuta la dichiarazione, l'ente di previdenza sociale trasmette al lavoratore intervenente una certificazione d'impiego che si sostituisce alla cedola della busta paga, prevista dall'art. L. 143-3 del *Code de la sécurité sociale* per gli impieghi che non superano le otto ore di lavoro settimanali o le quattro settimane consecutive in un anno. Per le attività che superino questi termini, è richiesto un contratto scritto di lavoro.

La remunerazione effettuata con il CESU bancario contiene anche una somma destinata all'indennità di ferie e malattia, pari alla decima parte della retribuzione annua.

I “libretti” di CESU bancari (c.d.  *carnets*) vengono emessi e distribuiti esclusivamente dalle banche, dalle poste o dagli istituti abilitati a effettuare delle operazioni bancarie che abbiano stipulato una convenzione con lo Stato (Tesoro, Cassa dei depositi e prestiti, Banca di Francia, le filiali di credito della Posta, l'Istituto d'emissione dei dipartimenti d'oltremare)<sup>419</sup>.

Si aderisce al programma di *CESU bancaire* presso la propria banca, accettando il prelevamento automatico sul conto corrente bancario dei contributi sociali.

#### b. CESU prefinanziato

Oltre che assegno, il CESU assume anche la forma di titolo di pagamento con un valore finanziario predeterminato (simile al buono ristorante), nominativo (deve indicare il nome della persona che riceverà il buono da spendere in servizi), e che consente a chi lo utilizza di retribuire un lavoratore intervenente a domicilio per svolgere delle attività di servizi alla persona<sup>420</sup>.

I CESU *préfinancés* vengono emessi da enti e istituti specifici (come quelli abilitati ad emettere i ticket ristorante) o da quelli che possono emettere CESU bancari, e che possano comunque assicurare il rimborso del suo valore al destinatario finale del buono che lo riceva in compenso dell'attività svolta. Per la riscossione del salario, il lavoratore intervenente a domicilio dovrà semplicemente versare il CESU prepagato presso la propria banca e questa provvederà a convertire il titolo nel suo valore effettivo (art. L. 129-10 *c. trav.*). Tuttavia è possibile anche una riscossione presso l'emittente e, presto, sarà possibile anche via internet, senza bisogno di passare per la banca o la posta<sup>421</sup>.

Questo titolo di pagamento non è né rimborsabile, né trasferibile presso l'emittente: il detentore del CESU prefinanziato non può quindi rivolgersi all'istituto

---

<sup>419</sup> Articolo L. 129-7, 1° comma.

<sup>420</sup> In alcuni casi, stabiliti con un decreto, il CESU prefinanziato oltre ad indicare il nome del beneficiario potrà indicare anche quello dell'intervenente, cioè del soggetto che svolgerà a favore del beneficiario l'attività rientrante nel settore dei servizi alla persona di cui all'art. L. 129-1 *c. trav.*

<sup>421</sup> ANSP, Rapport d'activité 2007, p.31, consultabile nel sito [http://www.servicesalapersonne.gouv.fr/Public/P/ANSP/Actus/RA\\_2007\\_global.pdf](http://www.servicesalapersonne.gouv.fr/Public/P/ANSP/Actus/RA_2007_global.pdf)

d'emissione per riceverne il contro-valore, ma dovrà necessariamente utilizzarlo per pagare i servizi alla persona nei modi e termini stabiliti dalla legge.

Il CESU prefinanziato può essere emesso anche dagli istituti pubblici per il pagamento di servizi alla persona corrispondenti a vere e proprie prestazioni sociali. Ad esempio, i *Conseils généraux* dei dipartimenti<sup>422</sup> possono decidere di versare tutto o una parte dell'importo dell'APA (*Allocation personnalisée d'autonomie*) e della prestazione di compensazione per l'handicap (PCH) sotto forma di CESU prefinanziato. Tuttavia questo strumento è ancora poco utilizzato in questo senso, perché i Consigli generali preferiscono ancora scegliere direttamente o, quanto meno, indirizzare la scelta degli operatori; peraltro, la semplificazione della gestione non è completa se i servizi diventano oggetto di assunzione diretta, in quanto i contributi sociali dovranno essere rimborsati separatamente dal Consiglio generale.

A differenza del CESU bancario, questo buono ha un valore predefinito<sup>423</sup>, il cui importo (determinato con decreto dal Ministro del lavoro, della previdenza sociale e dell'economia) può essere finanziato in tutto o in parte da una persona fisica o giuridica (imprenditore, amministratore, comitato d'impresa, associazione) a favore dei propri dipendenti, soci o collaboratori, art. L. 129-8 *Code du travail*. Le persone giuridiche di diritto pubblico possono acquistare buoni prepagati al costo del loro valore liberatorio, eventualmente aumentato di una piccola commissione (art. L. 129-9).

I cofinanziatori mettono a disposizione del beneficiario del CESU prepagato anche dei moduli di pagamento, destinati alla regolarizzazione delle prestazioni e alla dichiarazione dei dipendenti assunti in caso di impiego diretto: il beneficiario (che utilizza il CESU e riceve il servizio) deve iscriversi al Centro Nazionale di Sicurezza Sociale e accettare il prelievo automatico dei contributi sociali sul suo conto corrente. Non si tratta però di uno strumento complementare alla politica salariale, in quanto l'ammontare del CESU *préfinancé* non è sottoposto ad oneri sociali.

L'ente che provvede al prefinanziamento di questo buono può decidere di riservarne l'utilizzo a determinate categorie fra quelle elencate nel 5° comma

---

<sup>422</sup> Il consiglio generale è l'organo di decisione del dipartimento, interviene in numerosi settori (sociale, educazione, gioventù, economia, turismo, gestione del territorio, cultura e patrimonio) in connessione diretta con la vita quotidiana dei cittadini.

<sup>423</sup> Il valore di un CESU prefinanziato è stato aumentato del 6% dalla sua introduzione, passando da 13,54 € nel 2006 a 14,34 € nel 2007.

dell'articolo L. 129 *c. trav.* Questa disposizione risulta particolarmente degna di considerazione, in quanto risponde non solo all'esigenza di un utilizzo dei fondi del cofinanziatore per uno scopo conforme all'oggetto sociale della sua attività, ma consente anche al beneficiario del CESU di scegliere liberamente verso quale forma di servizio rivolgere la propria domanda. Ad esempio, un'impresa potrà riservare il suo aiuto finanziario sotto forma di CESU prefinanziato alla cura e assistenza dei figli, ma non potrà restringere la scelta dell'utilizzatore del buono su una baby-sitter a discapito degli asili nido. Gli imprenditori, infatti, decidono di offrire CESU *préfinancés* ai loro dipendenti per favorire una politica sociale di sviluppo delle risorse umane: in questo senso il CESU diventa uno strumento che restituisce al cittadino la libertà di scelta, propria di un modello di welfare sociale che considera l'individuo un protagonista, "che oltre ad essere portatore di bisogni è anche portatore di conoscenze e risorse"<sup>424</sup>.

I *cartes* sono disponibili presso le società autorizzate dall'*Agence nationale des services à la personne* (ANSP), al momento sei: Natexis Intertitres (*Groupe Banques Populaires*), Sodexo Chèques et Cartes de Services (*Groupe Sodexo Alliance*), Domiserve (*Groupes Axa et Dexia Crédit Local*), Chèque Domicile (*Groupe Chèque Déjeuner*), Accor Services France (*Groupe Accor*), La Banque Postale (*Groupe La Poste*).

#### 4.2.2 Vantaggi sociali e fiscali

I vantaggi che il CESU introduce sono molteplici e di varia natura: si concretizzano non solo per l'impresa che cofinanzia il buono e per colui che lo utilizza (beneficiario), ma anche per il soggetto che lo riceve in compenso del servizio svolto.

Il CESU rappresenta uno strumento che facilita la vita quotidiana dei dipendenti, sollevandoli da molte incombenze amministrative, rendendoli più disponibili al lavoro, pertanto risulta conveniente per l'impresa o il datore di lavoro (che partecipa a finanziarlo totalmente o in parte) corrisponderlo ai propri dipendenti. Dal punto di vista fiscale, poi, la parte di CESU che si intende finanziare non risulta gravata dai contributi sociali, nel limite di 1.830 euro annui per dipendente. Inoltre, l'impresa

---

<sup>424</sup> S. ZAMAGNI, *Qui ci vorrebbe un mercato di qualità sociale*, commento a *Il welfare che verrà*, in *Communitas*, n. 24, maggio 2008, p. 95.

che paga in CESU beneficia di un credito d'imposta sulle società (*impôt sur les sociétés*, IS) del 25% delle somme versate, nel limite di 500.000 euro annui. All'azienda converrà versare a un dipendente 100 € di potere d'acquisto sotto forma di CESU prefinanziati che sotto forma di stipendio: ai 100 euro è infatti deducibile l'imposta sulle società (33%) e si applica il credito d'imposta del 25% delle somme versate, per cui risulta un costo netto per l'impresa di 42 euro (100 – 33 – 25). Diversamente, nel caso di corresponsione aggiuntiva di 100 euro netti al dipendente, l'impresa dovrà assumersi anche il costo dei contributi, per un totale di 120 euro, a cui si applicherà solo la riduzione dell'imposta sulle società.

Per quanto riguarda il dipendente che riceve il CESU dal proprio datore di lavoro, questo buono introduce una semplificazione consistente per dichiarare un collaboratore domestico: in questo modo si facilita l'emersione del lavoro nero, attraverso incentivi fiscali considerevoli, quali la riduzione dell'imposta sul reddito (*impôt sur le revenu*, IR) del 50% delle somme versate per pagare i servizi alla persona. Nel caso in cui il buono venga speso per pagare la cura dei figli di età inferiore ai 6 anni in strutture esterne al domicilio, si applica un credito d'imposta sul reddito del 25%. Quando il beneficiario del CESU si rivolge ad una associazione o ad un'impresa accreditate può pagare l'IVA a tasso ridotto al 5,5% sulle prestazioni e i servizi forniti.

Il lavoratore/intervenente che svolga il servizio a domicilio (o in una struttura esterna, nel caso degli asili nido) e venga pagato in CESU avrà il vantaggio di essere regolarizzato e di ricevere una copertura sociale completa: ferie retribuite, congedi per malattia e maternità retribuiti, un'indennità in caso di disoccupazione. In conseguenza della sua posizione regolarizzata, inoltre, avrà diritto alla formazione e alla assistenza previdenziale. Il lavoratore pagato con un CESU riceve ad ogni mese di lavoro effettuato un attestato di impiego emesso dal CNCESU (Centro Nazionale del Cesu), dal Centro *PAJE-Emploi* o dall' URSSAF.

#### 4.2.3 Vantaggi in cifre

Si riportano in questo paragrafo alcuni dati pubblicati dall'Agencia nazionale dei servizi alla persona nel suo Rapporto d'attività per il 2007<sup>425</sup>.

I nuovi posti di lavoro creati nel 2007 nel settore dei servizi alla persona sono stati 128.000, con un aumento del 24% rispetto al 2006 e, in relazione al totale delle assunzioni nazionali, una su tre nel 2007 è stata fatta in questo settore, che ormai conta 1,9 milioni di soggetti assunti.

Dal 2004 al 2007 il valore aggiunto del settore dei servizi alla persona è aumentato del 44% che, tradotto in cifre, corrisponde a 14,1 miliardi di euro (un aumento del 13% rispetto al 2006 in cui era di 12,5 miliardi di euro). Il settore rappresenta attualmente lo 0,84 % del PIL.

Nel 2007 i sei istituti abilitati a emettere i CESU prefinanziati rilasciavano quasi 12 milioni di titoli (11,7 milioni), per un totale di 168 milioni di euro (dal 1° dicembre 2006 al 30 novembre 2007) e un raddoppio del volume rispetto all'anno precedente (84 milioni di euro) che era anche il primo in cui appariva questo strumento di pagamento. L'incremento più significativo si è registrato per il pagamento di babysitter o di strutture esterne come gli asili nido: il numero di assistenti per bambini pagate con i CESU prefinanziati è aumentato di sette volte in un solo anno, passando da 2.399 del 1° gennaio 2007 a 15.702 il 1° gennaio 2008.

Le aziende che cofinanziano i CESU ai propri dipendenti sono ormai 42.000, tra queste: *Michelin, Groupe La Poste, Radio France, Nouvelles Frontières, Pomme de Pain, Conseil Régional Rhône Alpes, l'AFP, Axa, Air France, Toshiba Médical*, oltre ad un buon numero di PME (*petites moyennes entreprises*, corrispondenti alle PMI italiane) che hanno aderito a questa iniziativa.

Per quanto riguarda i CESU bancari, le cifre sono ugualmente sorprendenti, con 1,6 milioni di cittadini che nel 2007 hanno utilizzato questi buoni (+ 10,5 % rispetto al 2005).

#### 4.3 Regime previsto per l'accreditamento di imprese e associazioni.

Per semplificare l'accesso a questi servizi e assicurarne la qualità è stato semplificato e chiarificato il procedimento di accreditamento degli enti che svolgono

---

<sup>425</sup>ANSP *Rapport d'activité* 2007, consultabile nel sito: [www.servicesalapersonne.gouv.fr/Public/P/ANSP/Actus/RA\\_2007\\_global.pdf](http://www.servicesalapersonne.gouv.fr/Public/P/ANSP/Actus/RA_2007_global.pdf)

servizi alla persona. Questo procedimento è previsto (obbligatorio in alcuni casi) solo per le società e associazioni, non per un singolo che privatamente svolga delle mansioni a domicilio.

Per poter ricevere l'accREDITAMENTO, le associazioni non lucrative e le imprese a scopo di lucro devono svolgere la loro attività esclusivamente nel campo dei servizi alla persona. Il riconoscimento da parte dello Stato è un presupposto essenziale perché l'utilizzatore del servizio possa beneficiare della riduzione dell'imposta. Questo per evitare che delle associazioni domiciliari o familiari che svolgano attività di tipo esclusivamente commerciale possano usufruire di privilegi che la legge invece riserva alle strutture che svolgono un'attività di aiuto sociale<sup>426</sup>.

Inoltre, fra le condizioni per l'accREDITAMENTO, rientrano dei criteri di qualità del servizio che servono a garantire il destinatario/utilizzatore sulle caratteristiche del servizio.

Esistono tre diverse procedure che attribuiscono la possibilità di esercitare nel settore dei servizi alla persona e di far beneficiare il destinatario dell'esenzione fiscale. La prima tipologia è l'accREDITAMENTO semplice, che si applica per la maggior parte delle attività rientranti nei servizi alla persona (a eccezione di quelle destinate a soggetti definiti "fragili"), ed è valido su tutto il territorio. Esiste poi l'accREDITAMENTO di qualità, valido per i servizi destinati a bambini di età inferiore ai tre anni, agli ultra sessantenni, a persone handicappate o non autosufficienti, che ha validità solo per i dipartimenti in cui è rilasciato (art. L. 129-1). Infine, per gli istituti che operavano nel settore dei servizi alle persone presso i soggetti c.d. "vulnerabili" prima che fosse introdotta l'ordinanza del 1° dicembre 2005 sull'accREDITAMENTO è prevista la semplice autorizzazione.

I servizi offerti a persone c.d. fragili riguardano anziani non autosufficienti, persone handicappate, bambini e "*autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité*"<sup>427</sup>: in questi casi l'autorizzazione è obbligatoria.

---

<sup>426</sup> Indipendentemente dalle deroghe previste per alcune strutture che forniscono servizi autorizzati, il limite all'"attività esclusiva" può essere tuttavia aggirato. Come segnala la *Fédération des entreprises de services à la personne*, FESP (2006), nel caso in cui un imprenditore intenda svolgere alcune attività configurabili come servizi alla persona e altre no, basterà che divida la sua attività in due strutture separate.

<sup>427</sup> Art. L. 129-17 *Code du travail*.

La procedura di accreditamento semplice per i servizi alla persona è una sorta di certificazione mirante a rassicurare l'utilizzatore sul servizio offerto. Si tratta di una procedura riservata alle imprese e associazioni che svolgono servizi alla persona. L'accREDITAMENTO semplice costituisce un controllo *de minimis*, a priori e puramente dichiarativo, che consente di verificare se le imprese che forniscono i servizi si conformino alle condizioni amministrative che garantiscono ai clienti il beneficio degli sgravi fiscali: condizione d'esclusività (non deve svolgere alcuna attività che non rientri nell'elenco di servizi alla persona), e, per alcune attività, offerta di almeno due tipi di servizi.

Più rigoroso, invece, è l'accREDITAMENTO di qualità, che presuppone la conformità a criteri specifici: assistenza fisica e telefonica di qualità, documentazione scritta, tariffe esposte. I locali devono essere idonei e avere i mezzi per fronteggiare situazioni di emergenza. L'intervento deve essere individualizzato, l'offerta chiara e di qualità. Ad esempio, deve essere esposto un avviso nel caso di prestazione che superi i 100 euro di costo. La prestazione fornita deve costituire l'oggetto di un contratto scritto che specifichi il tempo, la durata e il costo dell'intervento. Devono garantirsi la continuità delle prestazioni, compresi i fine settimana e i giorni festivi, e la competenza dei dipendenti che poi svolgeranno il servizio da parte dell'impresa. Ogni cinque anni viene effettuata una valutazione esterna di qualità per il rinnovo dell'accREDITAMENTO, che può essere negato nel caso in cui l'ente non rispetti gli oneri fissati.

In entrambe le procedure di accREDITAMENTO, l'amministratore della società o dell'associazione si impegna a presentare un rapporto indicante la natura e il costo delle prestazioni offerte, il pubblico a cui si rivolge, le condizioni di impiego del personale, le modalità di somministrazione del servizio. Vengono in considerazione non solo elementi di natura finanziaria, ma anche di valutazione sulla qualità: fatturare in modo chiaro, fornire dati statistici precisi e vigilare sulla qualità delle prestazioni fornite.

Il termine massimo per l'istruzione del rapporto è di due mesi per l'accREDITAMENTO semplice, di tre per quello di qualità. Superato questo termine senza consegna del dossier, il silenzio vale come accettazione delle condizioni.

L'accreditamento viene rilasciato dal Prefetto del dipartimento in cui ha luogo la sede sociale dell'ente e ha validità di 5 anni.

Il personale che assicura la cura dei bambini in strutture esterne al domicilio (assistenti materne, asili nido) deve essere accreditato perché l'utilizzatore possa beneficiare degli aiuti previsti (PAJE-Emploi e riduzione dell'imposta sul reddito). Diversamente, le baby-sitter che vengono assunte privatamente dai genitori del bambino e che svolgono lo stesso servizio delle assistenti materne non sono sottoposte ad alcun accreditamento. Ci si chiede se la maggiore possibilità di controllo dei genitori in caso di cura a domicilio sia sufficiente a giustificare questa diversità di trattamento.

L'accreditamento permette alle associazioni di beneficiare di un regime fiscale di favore: esenzione dalla TVA, dall'imposta sulle società, della tassa professionale, della tassa sull'apprendistato. Inoltre consente alle associazioni di servizi alle persone di beneficiare di una riduzione del 30% delle imposte a carico del datore di lavoro sulla previdenza sociale e alle associazioni intermedie di un'esenzione totale di questi oneri, nel limite di 750 ore annue. Infine l'accreditamento consente la riduzione d'imposta del 50% delle spese sostenute dall'utilizzatore, qualunque sia il fornitore del servizio accordato, quantificate in un tetto massimo di 12.000 euro all'anno, aumentato di 1.500 euro per figlio a carico e per ciascun membro del nucleo familiare di età superiore ai 65 anni, per un massimo di 15.000 euro. Eccezionalmente il tetto è portato a 20.000 euro per le persone invalide, per chi convive con una persona invalida a carico o per un figlio che beneficia dell'assegno complementare di educazione speciale<sup>428</sup> (articolo L 219-3).

L'analisi sul numero delle aziende che hanno deciso di optare per l'accreditamento rivela che questo strumento è decisamente positivo in quanto apporta numerosi vantaggi non solo fiscali ma anche sociali. Gli istituti che si sono accreditati sono aumentati del 18% dal 2004 al 2005 e sono in maggior parte associazioni<sup>429</sup>. Se nel 1998 le imprese private che operavano nel settore dei servizi alla persona erano non più di cento, nel febbraio del 2007 se ne contavano 2.790

---

<sup>428</sup> Articolo L. 199 sexdecies, Code général des impôts.

<sup>429</sup> A. CHOL, E. VIGER, *Données statistiques relatives au temps partiel dans le secteur des services à la personne*, nota, DARES (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques), ottobre 2007, non pubblicata.

(*Agence Nationale des Services à la personne*, 2007). Inoltre, se fino alla metà del 2005 le imprese private rappresentavano meno del 2% del totale dell'impiego e delle ore lavorate nel settore dei servizi alla persona, da questa data hanno conosciuto un forte sviluppo.

Numero accreditamenti per tipologia <sup>430</sup>	
Accreditamenti semplici	3.644
Accreditamenti di qualità	5.934

Enti di servizi alla persona accreditati (aggiornato al 17 febbraio 2007) <sup>431</sup>	
Totale	10.288
<i>Associazioni (non profit)</i>	4.893
<i>Imprese</i>	2.786
<i>Enti pubblici</i>	1.271
<i>Altro</i>	...

L'accREDITAMENTO di qualità, semplificato dal Piano di sviluppo dei servizi alla persona del 2005, è diventato più rapido rispetto alla procedura di autorizzazione, concessa dal Presidente del Consiglio generale del dipartimento in cui ha sede l'istituto che fornisce il servizio. Questa semplificazione ha favorito l'ingresso delle imprese nell'assistenza alle persone più fragili.

L'autorizzazione del Presidente del Consiglio generale del luogo di esercizio è prevista e disciplinata dal Codice dell'azione sociale e delle famiglie ed è prescritta solo per gli istituti che svolgono la loro attività secondo il metodo prestatario. È estesa a tutte le strutture, ai servizi sociali e medico-sociali che esercitano una missione di utilità sociale e, in particolare, le attività di assistenza, di sostegno, di cura e di accompagnamento.

L'autorizzazione vale come accREDITAMENTO di qualità a condizione che l'istituto eserciti attività esclusiva<sup>432</sup> nel settore dei servizi alla persona, ad eccezione delle strutture di servizi sociali e medico-sociali. La procedura per l'autorizzazione è più

<sup>430</sup> *Agence Nationale des Services à la Personne*, 2007.

<sup>431</sup> *Ibidem*

<sup>432</sup> Questa condizione di esclusività ha ormai perduto parte della sua portata il seguito all'ordinanza del 12 marzo 2007. Non si applica più né agli istituti, ai servizi sociali e medico-sociali ai sensi dell'art. 312-1 del codice di azione sociale e delle famiglie, né alle associazioni intermediarie, agli istituti comunali o intercomunali, alle strutture di cura dei bambini di età inferiore ai sei anni, alle residenze di assistenza e alle unioni o federazioni di associazioni (art. L. 129-1 *code du travail*).

complessa e lunga (ci vogliono almeno sei mesi) ma vale per 15 anni, a differenza dei 5 anni dell'accREDITAMENTO di qualità.

La decisione, emessa dal Presidente generale, viene notificata all'istituto che ne ha fatto richiesta entro sei mesi dalla domanda. In mancanza di tale risposta, l'autorizzazione è considerata come acquisita (art. L. 313-1-1, *Code de l'action sociale et des familles*).

Questa autorizzazione dal 2005 è diventata opzionale: le associazioni e le imprese prestatarie che operano esclusivamente nel settore di aiuto e accompagnamento alle persone anziane, alle persone handicappate e alle famiglie che vivono in condizioni di difficoltà hanno il diritto di scegliere se richiedere l'accREDITAMENTO di qualità o l'autorizzazione (art. 1, decreto n°2005-1384).

Per un istituto, la scelta fra autorizzazione e accREDITAMENTO di qualità può diventare molto delicata, perché dipenderà dall'orientamento e dalla politica del Consiglio generale in questione e dal grado di concorrenza locale. Nel caso dell'autorizzazione, il prezzo del servizio offerto viene stabilito dal Consiglio generale, il quale può permettere che la negoziazione si concluda ad un livello più elevato della media di mercato delle strutture prestatarie. Questa procedura sembra quindi porre parzialmente al riparo dalla concorrenza gli istituti che decidano di aderirvi. Rileva, infatti, una logica diversa da quella dell'accREDITAMENTO: si tratta di un'offerta amministrata, opposta a quella fondata su un mercato di strutture sovvenzionate<sup>433</sup>. L'altra faccia della medaglia è rappresentata da una perdita importante di autonomia dell'istituto autorizzato, poiché il Consiglio generale, suo amministratore, ha la facoltà di analizzare i conti per ridurre i costi, di imporre una certa moderazione salariale, o una revisione nell'organizzazione.

##### 5. L'*Agence Nationale des Services à la Personne* (ANSP).

L'*Agence Nationale des services à la personne*, istituto pubblico dello Stato a carattere amministrativo<sup>434</sup>, viene istituita con il decreto del 14 ottobre 2005, in applicazione della legge n°2005-841 del 26 luglio 2005 relativa allo sviluppo dei

---

<sup>433</sup> P. HADDAD, *La régulation des services de proximité: marchés, institutions, organisations*, Thèse de doctorat en économie, Université de Paris XIII, 2003.

<sup>434</sup> Art. L. 129-16 *Code du travail*.

servizi alla persona, con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo e la qualità del settore dei servizi alla persona. La sua funzione è di assicurare il sostegno, la guida e il coordinamento dell'insieme delle iniziative riguardanti la promozione e allo sviluppo economico e dell'occupazione nel settore dei servizi alla persona, insieme con i diversi enti coinvolti, senza pregiudizio alla competenza delle collettività territoriali.

L'Agenzia dispone di un delegato territoriale in ogni dipartimento, con la missione principale di istruire dei rapporti sull'avanzamento del Piano di sviluppo dei servizi alla persona.

Nel 2006 l'ANSP aveva un fondo di 28,3 milioni di euro di cui 13,3 milioni destinati al funzionamento e 10,4 a sviluppo e strutturazione dell'offerta.

I suoi compiti sono dettagliati dall'art. L. 129-16 del *c. trav.*:

- favorire la nascita di nuovi servizi alla persona, sostenendo la creazione di nuovi attori nel settore e la loro professionalizzazione, generando così nuovi posti di lavoro;
- favorire la promozione e il miglioramento della qualità dei servizi forniti alle persone, in coordinazione con gli enti e gli istituti amministrativi coinvolti, gli enti di certificazione e il consiglio nazionale di valutazione medico-sociale;
- assicurare il ruolo di osservatorio statistico dell'evoluzione dell'impiego in questo settore, in collaborazione con i vari enti e uffici statistici centrali, locali e delle parti sociali;
- favorire e promuovere la negoziazione collettiva con l'insieme delle parti sociali, vigilare allo sviluppo dei centri di formazione per migliorare le condizioni di esercizio e di accesso e per professionalizzare il settore;
- coordinare lo sviluppo del *Chèque emploi service universel* con l'insieme delle parti sociali coinvolte;
- abilitare gli emittenti dei CESU;
- assicurare l'informazione dei destinatari dei servizi, dei dipendenti, degli imprenditori e amministratori potenziali ed effettivi sulle regole applicabili al settore, attraverso il sostegno alle insegne nazionali (agenzie o strutture intermediarie).

Il direttore generale dell'Agenzia nazionale dei servizi alla persona invia ogni anno un rapporto al Parlamento e al Governo sullo stato di avanzamento dell'occupazione e sulla qualità dei servizi in questo settore.

#### *5.1 Le insegne: informazione di qualità per la persona.*

Il consumatore potenziale di servizi alla persona si trova spesso davanti a un'offerta molto diversificata e difficile da conoscere non solo in termini strutturali, ma anche qualitativi. In questi casi, pertanto, alcune agenzie o strutture intermedie possono giocare un ruolo determinante per l'informazione dei beneficiari del servizio.

La creazione di vere e proprie insegne nazionali, sostenute dall'Agenzia nazionale dei servizi alla persona, contribuisce a strutturare il settore, informando il consumatore sull'offerta disponibile, semplificando l'accesso ai servizi di cui abbisogna, garantendo sulla qualità del servizio offerto. L'aiuto finanziario sostenuto dall'ANSP è condizionato dalla produzione di un rapporto che indichi il possesso di vari requisiti: qualità dei servizi forniti, copertura economica del progetto, creazione di occupazione indotta, grado di professionalizzazione. L'ANSP comunica quindi, attraverso internet e opuscoli, l'elenco delle insegne nazionali riconosciute. Queste ultime saranno contattabili dal consumatore 7 giorni su 7, attraverso un numero telefonico o un sito internet, e provvederanno poi a mettere in contatto il consumatore con l'operatore più idoneo, sulla base delle esigenze dichiarate e della relativa vicinanza geografica.

Questo sistema consente di allargare il campo della domanda di servizi e contribuisce in linea di principio a migliorarne la qualità, grazie alla collaborazione dei consumatori anche attraverso una serie di valutazioni sul gradimento dei servizi ricevuti.

Alla fine del 2007, l'ANSP ha individuato 20 insegne nazionali, di vario tipo e che abbracciano diversi settori. Ad esempio, *Fourmi verte* (Familles rurales) ha una struttura molto ramificata nel territorio, che cerca di calibrare la propria attività in base alle esigenze locali (un esempio è *Genius* per il servizio postale). Altre insegne, come *France Domicile* (che raggruppa UNA e UNCASS), *Personia* (ADMR, Crédit

Mutuel e AG2R) sono sostenute da finanziatori specifici che emettono anche i CESU (società di assicurazioni, mutue, banche).

#### 6. Prospettive per l'implementazione di una buona pratica.

Il rapido e costante aumento degli utilizzatori del CESU in Francia (non solo privati cittadini, ma anche imprese come Michelin, Air France, Pain Cotidien, ecc.) fa ritenere che la strada intrapresa con questo buono lavoro rappresenti un caso di *best practice* nel panorama europeo delle politiche sussidiarie, che coniuga la finalità del miglioramento della qualità dei servizi alla persona con quella dell'aumento e la regolarizzazione dei posti di lavoro.

Nel 2006 sette datori di lavoro su dieci (in cifre 1,6 milioni) sceglievano il CESU bancario per assumere e pagare un dipendente che svolgesse servizi alla persona. Il totale dei salari versati attraverso questo metodo di pagamento si aggirava nell'ordine dei 2,5 miliardi di euro, sempre nel 2006, per un totale di 75,5 milioni di ore lavorative. Inoltre, mediante CESU prefinanziato venivano distribuiti 120 milioni di euro nell'arco di tempo che va da gennaio alla fine di settembre 2007, sia dalle imprese nei confronti dei propri dipendenti, sia dai singoli che lo utilizzavano per il versamento delle prestazioni sociali.

Per questa ragione è possibile pensare a un'applicazione italiana di questo modello, anche a livello regionale.

Un esempio sembra rappresentato da quanto previsto dalla Legge Biagi sotto il nome di "lavoro occasionale di tipo accessorio", oggi retribuito attraverso un buono lavoro che sembra ispirato al modello francese.

### Capitolo III – Gran Bretagna: dalla Terza Via alla *Big Society*.

#### 1. L'evoluzione del *Welfare* britannico.

Quando il governo Thatcher andò al potere nel 1979, il *Welfare State* era il più grande settore dell'economia britannica da cui era escluso il mercato. L'insieme dei servizi di sicurezza sociale, istruzione e assistenza sanitaria e una gran parte del *social housing* e dell'assistenza sociale, erano prodotti, assegnati e distribuiti da meccanismi burocratici. Il Servizio Sanitario Nazionale, per esempio, era il più grande datore di lavoro dell'Europa occidentale, e lo Stato sociale nel suo insieme consumava quasi un quarto del Prodotto interno lordo<sup>435</sup>.

In questi settori, le decisioni sui beni da produrre e sui destinatari della produzione non erano una conseguenza di scelte di singoli produttori e consumatori che operano in un mercato competitivo. Piuttosto erano il risultato di decisioni consapevoli di politici, burocrati e professionisti che operavano nell'amministrazione pubblica e, almeno apparentemente, erano interessati a migliorare l'interesse pubblico.

L'ideologia di mercato libero del Governo di quegli anni (in particolare, del 1979) e la retorica che accompagnò il suo ingresso, avrebbe reso il modello di *Welfare State* il primo bersaglio della guerra che il nuovo governo avrebbe lanciato contro l'idea keynesiana di economia mista. Tuttavia, con sorpresa di molti commentatori, le prime due amministrazioni Thatcher considerate nell'insieme evitarono il confronto diretto con il sistema di *welfare*. Con l'unica eccezione di una vendita delle case popolari, la struttura di base dello Stato sociale del 1987 rimase sostanzialmente uguale a quella del 1979. La grande maggioranza della popolazione era ancora servita da sistemi di istruzione, assistenza sanitaria, servizi sociali e sicurezza sociale finanziati e distribuiti dallo Stato. Anche la percentuale delle risorse pubbliche destinate a finanziare il sistema di *welfare* non registrò variazioni significative: nel 1987-8 la percentuale di spesa per il welfare rispetto al Pil era di

---

<sup>435</sup>Su questi dati e sull'evoluzione del sistema di *Welfare State* britannico, Cfr. J. LE GRAND, *Quasi-Markets and Social Policy*, *The Economic Journal*, Vol. 101, n. 408, settembre 1991, pp. 1256-1267.

230%, esattamente la stessa di dieci anni prima, ossia relativa al 1978/79<sup>436</sup>.

La prima “offensiva” contro la struttura burocratica del *Welfare State* avvenne tra il 1989 e il 1988, considerato uno fra i periodi più critici della storia di politica sociale britannica. È da questo momento che il governo conservatore iniziò un programma di cambiamento dello stato sociale, orientato verso il mercato.

Nel 1988 fu approvata una riforma dell'istruzione, considerata forse la legge più importante sul sistema scolastico dalla seconda guerra mondiale. Il Dipartimento di Pubblica Istruzione introdusse un diverso sistema di finanziamento delle università e degli istituti tecnici, e propose anche l'introduzione di prestiti per studenti<sup>437</sup>.

Nello stesso anno si attuò anche una revisione globale del Servizio Sanitario Nazionale, con proposte per una riorganizzazione profonda del Ssn<sup>438</sup>. Nello stesso anno, fu pubblicato il “Rapporto Griffiths” sui servizi sociali alle persone<sup>439</sup>, le cui raccomandazioni furono inserite dal Governo nel Libro Bianco del 1989<sup>440</sup> (*cfr.* paragrafo successivo). Furono poi adottate due leggi importanti in materia di alloggi pubblici, l'*Housing Act* del 1988 e una legge sull'organizzazione delle case e dei enti locali nel 1989.

Tutte queste riforme erano accomunate da un aspetto principale: l'introduzione di ciò che fu in seguito definito un “quasi-mercato” nella fornitura di servizi di *welfare*<sup>441</sup>. In ogni settore, lo Stato cessò di essere allo stesso tempo sia finanziatore che prestatore dei servizi, per diventare piuttosto un finanziatore, che acquistava servizi da una varietà di fornitori privati, *for-profit* e *non profit*, tutti operanti in concorrenza. Anche il criterio di finanziamento cambiò significativamente. Le risorse non furono più attribuite direttamente ai fornitori attraverso un meccanismo

---

<sup>436</sup> Le motivazioni di questa stabilità sono ampiamente discusse in, per esempio, J. LE GRAND e D. WINTER, *The middle classes and the welfare state under Conservative and Labour Governments*, in *Journal of Public Policy*, vol. 6, 1987, pp. 399-430; e, *cfr.*, R. GOODIN e J. LE GRAND, *Not Only the Poor: the Middle Classes and the Welfare State*, London: Allen and Unwin, 1987, ch. 8.

<sup>437</sup> Department of Education and Science, *Top-up Loans for Students*, Cm. 520. London: HMSO, 1988.

<sup>438</sup> Department of Health, *Working for Patients*, Cm. 555. London: HMSO, 1989.

<sup>439</sup> R. GRIFFITHS, *Community Care: agenda for action*, London: HMSO, 1988.

<sup>440</sup> Department of Health, *Caring for People: Community Care in the next Decade and Beyond*, Cm. 849. London: HMSO, 1989.

<sup>441</sup> Il fondatore della teoria dei quasi-mercati è il sociologo inglese Julien Le Grand, che formulò questa espressione e ne tracciò le coordinate essenziali, evidenziandone potenzialità e limiti, a partire dall'analisi del sistema di *welfare state* della Gran Bretagna. Per un approfondimento sull'opera di questo A., *cfr.* J. LE GRAND, *Quasi-markets and social policy*, *cit.*; J. LE GRAND & W. BARTLETT, *Quasi-markets and Social Policy*, London: Macmillan, 1993.

burocratico. In alcuni casi lo Stato continuava ad agire come acquirente principale, ma le risorse erano assegnate tramite una gara. In altri casi, una somma predefinita o *voucher* era consegnata direttamente ai potenziali utenti, o ad agenti che operavano per loro conto, assegnando la somma destinata una volta che l'utente avesse eseguito la scelta fra fornitori in concorrenza.

In questo senso, le riforme degli anni '90 realizzarono un modello di *welfare* che si presentava profondamente diverso da quello che aveva caratterizzato il sistema britannico durante i quarantacinque anni precedenti. Nel *Welfare State* tradizionale erano gli enti locali che gestivano, operavano e finanziavano direttamente gli asili e le scuole primarie e secondarie; finanziavano e organizzavano le università locali e i politecnici; possedevano e gestivano larghe quote di edilizia popolare, concedendoli agli inquilini attraverso un sistema di affitti agevolati; possedevano e gestivano strutture residenziali e per la cura dei bambini, degli anziani e delle persone con disabilità fisiche o mentali. Analogamente, il governo centrale possedeva e gestiva gli ospedali e altre strutture sanitarie nazionali; finanziava e forniva un servizio di Medicina Generale, oltre a finanziare e distribuire il numero degli studenti nelle università.

Dagli anni '90, il governo centrale e le autorità locali continuarono a finanziare la maggior parte di queste attività, con la differenza però che non producevano più direttamente i servizi di *welfare*<sup>442</sup>. La novità più rilevante, infatti, fu che i servizi sociali iniziarono a essere forniti principalmente da una varietà di agenzie indipendenti.

## 2. Il fenomeno dei quasi mercati.

In gran parte del mondo industrializzato, sul finire degli anni Ottanta si diffuse un processo di graduale deresponsabilizzazione dei governi rispetto alla progettazione, all'organizzazione e alla fornitura di servizi per i cittadini. Paese dopo paese, l'ideologia del mercato lentamente erose le idee di pianificazione statale, che furono sostituite da programmi di privatizzazione della produzione di Stato e delle organizzazioni dei servizi. Secondo la teoria del libero mercato, il maggiore utilizzo dei meccanismi di mercato non solo aiuterebbe a risolvere i problemi economici, ma

---

<sup>442</sup> Nei casi in cui continuarono a farlo, il loro ruolo si ridusse a quello di un *provider* di base.

contribuirebbe anche al benessere della popolazione, consentendo una maggiore libertà agli individui e il controllo sulla propria vita. Il mercato, secondo il pensiero liberale, favorisce, infatti, l'indipendenza, l'autonomia e il rispetto di sé, che sarebbero invece assorbiti dalla figura di uno Stato "onnipotente". Inoltre, il libero funzionamento del mercato sarebbe da solo in grado di assicurare l'offerta di qualità elevata poiché la concorrenza tra fornitori aumenterebbe la qualità dei prodotti, permettendo agli utenti di ottenere un buon valore in cambio del denaro (*good value for money*).

Come anticipato nel paragrafo precedente, la Gran Bretagna è uno degli Stati in Europa in cui i quasi mercati trovarono un più decisa realizzazione nei diversi settori del *welfare*, in sostituzione del modello di Stato sociale ormai in crisi.

Questo passaggio fu realizzato attraverso una serie di atti normativi che contribuirono a disegnare un modello di quasi-mercato divenuto famoso a livello internazionale.

Oltre all'*Education Act* del 1989 che ha riformato ampiamente il sistema educativo britannico e che sarà approfondito nel paragrafo successivo, è opportuno ricordare l'*Housing Act* del 1989, provvedimento con cui lo Stato continuò a finanziare gli affitti popolari agli enti locali (soprattutto attraverso sussidi per l'alloggio), ma da quel momento furono gli inquilini a poter scegliere i loro proprietari tra un insieme di fornitori concorrenti. Il criterio per la scelta era leggermente diverso da quello del sistema scolastico (la maggioranza degli inquilini doveva votare a favore di una particolare proposta oppure doveva astenersi), ma il principio di base era lo stesso: invece del burocrate, erano le scelte dei consumatori, o di un agente che agiva per loro conto (in questo caso si trattava di una collettività degli stessi inquilini), a determinare la ripartizione dei fondi ai fornitori.

Anche le riforme del *National Health Service* furono orientate alla teoria dei quasi-mercati. Dal 1991, tutti gli ospedali e le altre unità di servizio sanitario furono autorizzati a sottrarsi dal controllo dell'autorità sanitaria pubblica, avviando una vera e propria ondata di autonomia: i primi ospedali ad aderire a questa proposta furono 57. Gli ospedali diventati autonomi, insieme alle cliniche private, poterono così presentare bandi per assegnare contratti al personale medico e ai Centri di Medicina Generale (*General Practitioners*). Inoltre, i medici di base con un numero rilevante

di pazienti erano beneficiari di un *budget* per ogni paziente, che poteva essere impiegato nella struttura ospedaliera o in altri trattamenti di loro scelta. In particolare, il *budget* a disposizione delle diverse autorità sanitarie e dei medici di base in concorrenza fra loro assumeva la forma di *voucher*, con la peculiarità – rispetto ai *voucher* tradizionali – che la scelta non era esercitata dal consumatore effettivo, ossia il paziente, ma dal medico di famiglia o dall'autorità sanitaria in qualità di loro agente. Il Libro Bianco sull'assistenza sociale del 1989 disponeva inoltre che ogni “case manager” dovesse garantire per ogni paziente un pacchetto di assistenza, sulla base di un *budget* predeterminato. Nel predisporre il pacchetto di assistenza, il responsabile del caso clinico doveva valutare le diverse offerte dei fornitori concorrenti, tra cui pubblici, privati e *non profit*.

Furono questi sviluppi quindi a determinare l'introduzione dei quasi-mercati nel *Welfare State*. Si tratta di “mercati”, perché sostituirono i fornitori del monopolio di Stato con attori indipendenti in competizione. Ma sono definiti “quasi” perché differiscono dai mercati tradizionali in diversi aspetti fondamentali.

Le differenze si riscontrano sia sul versante dell'offerta che sul quello della domanda.

Dal lato dell'offerta, come nei mercati convenzionali, vige una condizione di concorrenza tra le imprese che producono o forniscono servizi. Così, in tutti i sistemi descritti si possono identificare delle istituzioni indipendenti (scuole, università, ospedali, case di riposo, alloggi associazioni, proprietari privati) in concorrenza tra loro per assicurarsi i clienti. Tuttavia, contrariamente ai mercati convenzionali, queste organizzazioni non puntano necessariamente a massimizzare i loro profitti, né la loro proprietà è esclusivamente di pertinenza dei privati. Trattandosi di servizi finalizzati a incrementare il benessere comune, lo scopo di queste organizzazioni, che per quanto riguarda la gestione sono “autonome”, ben si concilia con quello del potere statale, che non viene escluso, ma assume semmai in questo scenario un nuovo ruolo: cessa di diventare allo stesso tempo finanziatore e produttore dei servizi, e trova una nuova legittimazione provvedendo all'erogazione di fondi.

Dal lato della domanda, il potere d'acquisto del consumatore non è espresso in termini monetari. Piuttosto, prende la forma di un *budget* personalizzato o “voucher”, il cui utilizzo è circoscritto per l'acquisto di un determinato servizio. Anche sul lato

della domanda, in alcuni settori, come la sanità e i servizi sociali, il consumatore diretto non è il soggetto che prende le decisioni di acquisto; tali scelte sono delegate, infatti, a un terzo (un *manager*, un medico di famiglia o un' autorità sanitaria).

I quasi-mercati del *welfare* differiscono perciò dai mercati tradizionali in almeno tre aspetti: le organizzazioni *non profit* concorrono negli appalti pubblici, a volte in competizione con le organizzazioni *for profit*; il potere d'acquisto dei consumatori è espresso sotto forma di buoni, piuttosto che in denaro; e, in alcuni casi, i consumatori sono rappresentati nel mercato da parte di agenti.

Un aspetto importante del fenomeno quasi-mercato è che, sebbene queste riforme siano il risultato di un'azione politica del Governo Conservatore di quegli anni, le novità e i principi introdotti con questa teoria non sono limitati a questo scenario e alla sua durata nel tempo.

Tra il 1980 e il 1990, per esempio, diversi paesi applicarono l'idea di mercato per riorganizzare in profondità il sistema scolastico statale<sup>443</sup>. Queste riforme furono spesso accompagnate da un forte sostegno finanziario e ideologico a favore del settore privato, al fine di una graduale eliminazione delle differenze fra scuola

---

<sup>443</sup> In merito allo sviluppo di scuole private a fianco del sistema di istruzione pubblica, i Paesi Bassi sono considerati in questo senso come dei pionieri, per la facilità con cui vari gruppi (specialmente confessionali) poterono istituire scuole private riconosciute. Fra gli Stati che hanno adottato un sistema di quasi mercato nell'istruzione, si annovera la Svezia, dove nel 1992 prese avvio una c.d. "rivoluzione della libera scelta", sebbene le prime riforme in senso liberale si situino intorno alla seconda metà degli anni '80. Questa rivoluzione impose ai comuni svedesi di distribuire le risorse sia per le scuole pubbliche che per quelle private, secondo le specifiche esigenze di ogni scuola. Attraverso un sistema di voucher i comuni erano tenuti a finanziare a ogni studente iscritto in una scuola privata approvata, almeno l'85 per cento del costo medio per uno studente in una scuola statale. Anche in Francia, sul finire degli anni '80, si è verificata una certa implementazione della libertà di scelta, attraverso un processo di sovvenzioni pubbliche alle scuole private, in parte confessionali, ma che recentemente hanno optato verso una decisa laicizzazione. In Australia sempre verso la fine degli anni '80 è stato introdotto un sistema di quasi-mercato in ciascuno degli otto sistemi di governo di Stati e Territori dell'Australia. Le scuole private in questo periodo accolgono quasi il 30 per cento di tutti gli studenti, e, oltre a essere fortemente sovvenzionate dal governo, hanno un forte sostegno della comunità. In Nuova Zelanda nel 1989 è stato letteralmente spazzato via quello che era considerato uno dei sistemi di istruzione più centralizzati e social-democratici al mondo, basato sulla formazione completa, dove si riteneva di dover garantire lo stesso tipo di scuola a chiunque. Il Dipartimento di Educazione e tutti gli organismi regionali sono stati aboliti. Al loro posto è stato messo un piccolo ministero concentrato sulla politica incentrata, affiancato da quattro agenzie indipendenti, responsabili delle qualifiche e della valutazione, dell'educazione speciale e della formazione. Ad ogni scuola è stato dato un consiglio di amministrazione con forti poteri e responsabilità, allo scopo non solo di valorizzare il mercato e le privatizzazioni, ma soprattutto di "potenziare la comunità" (empowerment community). Il Dipartimento di Educazione e tutti gli organismi regionali sono stati aboliti. Al loro posto è stato messo un piccolo ministero concentrato sulla politica incentrata, affiancato da quattro agenzie indipendenti, responsabili delle qualifiche e della valutazione, dell'educazione speciale e della formazione. Ad ogni scuola è stato dato un consiglio di amministrazione con forti poteri e responsabilità. Tuttavia i dati sull'applicazione di questa riforma hanno dimostrato che è prevalsa l'enfasi sul mercato.

privata e scuola pubblica. Di conseguenza, le scuole furono organizzate in una situazione simile a quella del mercato concorrenziale.

Analogamente, ospedali indipendenti di vario genere entrarono in competizione con gli ospedali a gestione pubblica diretta; le strutture private e del volontariato furono incaricate di provvedere ai pasti per i servizi sociali degli enti locali. Infine, associazioni immobiliari o anche privati proprietari, assunsero la gestione dei terreni in precedenza amministrati dagli enti locali.

Questi cambiamenti rappresentarono una grande rottura con il passato e una sfida per l'analisi economica della politica sociale.

È anche per questa ragione che fu adottata l'espressione “quasi-mercato”<sup>444</sup>, per indicare che le forze del mercato introdotte in un sistema di produzione di servizi sociali (scuola, sanità, assistenza) differiscono per alcuni aspetti – peraltro fondamentali – dal classico libero mercato, sia nei confronti della domanda e dell'offerta. Una differenza essenziale è che il denaro non deve necessariamente passare tra l'acquirente e il fornitore. Una seconda, è che la società indirizza le famiglie per fare una sorta di acquisto da ciò che è già in offerta, o convince chi ne ha il potere di fare in modo che la famiglia contribuisca alla produzione di ciò di cui ha bisogno, mettendo a disposizione le proprie forze.

### 3. I quasi mercati nel sistema educativo britannico.

Fra la metà degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 nelle scuole di Inghilterra e Galles è stato introdotto un sistema di un *quasi-mercato*, che determinò una serie di cambiamenti all'interno del settore<sup>445</sup>. Autorevole dottrina fa derivare questo modello dall'idea di libertà di scelta contenuta nell'*Education Act* del 1944, in particolare, il caso del *City Technology College* è considerato come il precursore dei maggiori cambiamenti della fine degli anni '80 che consentirono alle scuole di uscire dal controllo delle autorità educative locali.

---

<sup>444</sup> J. LE GRAND, *Quasi-markets and social policy*, cit.; H. GLENNERSTER, *Quasi-markets and education*, *Economic Journal*, 101, 1991, pp. 1268-1271; J. LE GRAND, & W. BARTLETT, *Quasi-markets and Social Policy*, London: Macmillan, 1993.

<sup>445</sup> G. WOLFORD, *School Choice and Educational Change in England and Wales*, in D. N. PLANK and G. SYKES (eds.), *Choosing Choice. School Choice in International Perspective*, New York, 2003, ch. 3, pp. 68-91.

Le scuole indipendenti si trovarono in competizione con quelle pubbliche: *college*, politecnici e università concorrevano per aggiudicarsi le preferenze del maggior numero di studenti.

Da punto di vista teorico, questo sistema potrebbe funzionare, perché le scuole migliori verranno finanziate poiché premiate dalle famiglie, e quelle peggiori saranno costrette a migliorare o a chiudere.

In realtà, i dati osservati sulla sperimentazione dei quasi mercati in Inghilterra e Galles descrivono una situazione di forte disuguaglianza: mentre alcuni bambini possono permettersi scuole ben attrezzate, altri devono ripiegare su strutture mal equipaggiate con scarso sostegno esterno e difficili possibilità di miglioramento. Il sistema di educazione universale viene così sostituito da una varietà di scuole con nuove forme di selezione. I nuovi criteri di ammissione sono, infatti, meno chiari ed equi rispetto a quelli utilizzati in precedenza per selezionare i bambini nella scuola primaria e secondaria del precedente modello.

L'obiettivo ufficiale di questa scelta era di rendere più efficiente ed efficace il sistema scolastico, tuttavia in molti casi la richiesta di una maggiore efficienza in realtà celava l'affievolimento dei finanziamenti statali per le scuole pubbliche e portava così alla parziale privatizzazione del sistema educativo. Questa situazione di scarsità finanziaria generò una maggiore disparità tra le scuole e un notevole divario nelle esperienze educative dei bambini di differenti generi, classi sociali ed etnie.

I dati sul funzionamento del nuovo sistema di quasi-mercato, con particolare attenzione al criterio con cui le famiglie scelgono le scuole, hanno dimostrato che la concorrenza tra gli istituti ha portato a una differenziazione e a una gerarchia fra le scuole diversamente finanziate, che tendono a servire gli interessi di particolari gruppi sociali o culturali. Mentre alcuni bambini si trovano ora in scuole ben attrezzate, altre sono di fronte a un ambiente deprimente e mal equipaggiate, con scarso sostegno esterno.

In questo senso, sempre nel caso dell'istruzione, si deve considerare che i bambini realisticamente hanno solo una possibilità di ricevere un'istruzione di base. Se la scelta effettuata risultasse sbagliata, i costi individuali per cambiare scuola sarebbero elevati. Inoltre, le forze di mercato introdotte nella scuola differiscono da quelle del mercato classico in cui l'atto di scelta può trasformare direttamente il

prodotto. Le forze di mercato determinano il riempimento di alcune scuole, mentre altre possono restare vuote – la scelta per una scuola piccola è annullata se questa si espande per soddisfare la domanda<sup>446</sup>.

L'applicazione delle idee di mercato al sistema educativo non fu perciò esente dalle critiche, alimentando un acceso dibattito sugli effetti e sulle opportunità di tali mosse. Alcuni critici osservarono, per esempio, che l'istruzione dovrebbe essere considerata come un bene pubblico e che sarebbe un grave errore valutare l'organizzazione del servizio scolastico come un bene commerciabile<sup>447</sup>. D'altra parte, molti degli strumenti di libero mercato adottati per riformare i sistemi scolastici subirono un certo temperamento, dovuto alla natura stessa del bene in questione: la tipologia di mercato introdotta nel sistema educativo non potrebbe comunque corrispondere a quella industriale. È generalmente riconosciuto, infatti, che la scolarizzazione dei giovani di una società trasmette benefici per l'individuo, la famiglia e la società stessa, e che tutte le società occidentali hanno legiferato per garantire che i bambini ricevano un'educazione, indipendentemente dalla volontà della famiglia.

### 3.1 Problematiche nella teoria di (quasi) mercato.

Le riforme del sistema scolastico espone finora hanno illustrato come il prevalente sistema di *Welfare*, a contatto con le ideologie di mercato, si sia evoluto in un quasi-mercato, dove tuttavia continuano a persistere alcuni aspetti distintivi dei rapporti economici tradizionali.

In particolare, tra i diversi istituti scolastici possono svilupparsi delle differenze tali per cui le famiglie che considerano l'istruzione come un valore, valuteranno le scuole all'interno di una gerarchia locale di desiderabilità. Gli istituti al vertice della gerarchia diventeranno molto popolari sia per le famiglie che per gli insegnanti, e potranno colmare pienamente le capacità di occupazione, al punto da potersi permettere di selezionare gli studenti e le famiglie, rovesciando l'assunto in base al

---

<sup>446</sup> S. CARROLL & G. WALFORD, *Parents' responses to the school quasi-market*, *Research Papers in Education*, 12(1), Londra, 1996, pp. 3-26.

<sup>447</sup> C. WRINGE, *Markets, values and education*, in D. BRIDGES & T.H. MCLAUGHLIN (Eds.) *Education and the Market Place*. London: Falmer, 1994.

quale dovrebbero essere le famiglie a scegliere le scuole<sup>448</sup>. Il quasi-mercato nel sistema educativo pertanto può essere potenzialmente rischioso non solo per i fornitori del servizio educativo, ma anche per i destinatari, ossia le famiglie e i bambini<sup>449</sup>. Mentre, infatti, l'obiettivo dichiarato della riforma scolastica è spesso espresso in termini di miglioramento della qualità dell'istruzione in tutte le scuole del settore, ci sono tuttavia poche prove che dimostrino un effettivo incremento della qualità del sistema. Certamente, nel caso del sistema scolastico britannico, l'introduzione dei quasi mercati ha portato a un aumento della competizione, che però ha condotto spesso a una maggiore disuguaglianza tra le strutture, e a una maggiore polarizzazione tra i vari gruppi sociali ed etnici all'interno della società<sup>450</sup>. Peraltro in molti casi, il quasi-mercato mascherava la necessità di ridurre la spesa pubblica per l'istruzione attraverso un processo di graduale privatizzazione, con effetti sulla società potenzialmente incalcolabili.

In questo senso, un rischio rappresentato dalla teoria dei quasi mercati sembra derivare da una sua applicazione in senso puramente tecnicista, che ridurrebbe i nuovi attori/fornitori di servizi sociali a meri "erogatori" di prestazioni. L'osservazione del modello britannico, infatti, sembra illustrare che i nuovi sistemi di *welfare* ispirati ai "quasi mercati" non siano stati in grado di mobilitare e risollevarle le forze della società civile che intendevano servire. Piuttosto, è aumentata la disgregazione sociale, mascherata da risultati di efficienza della gestione: considerati in termini economici o meramente formali, i quasi mercati sono svuotati della loro portata di relazionalità, e pertanto svaniscono le possibilità per una tutela effettiva dei diritti sociali che intendevano garantire.

Anche in questa prospettiva può essere intesa allora la recente apertura dell'attuale *leader* Conservatore britannico, Cameron, verso una nuova teoria, che sostituisce i modelli economici tradizionali con un'antropologia positiva, fondata

---

<sup>448</sup> Come una certa dottrina ha osservato, l'abolizione virtuale in Nuova Zelanda del suo sistema educativo, ha portato a una "giungla competitiva" di fornitori autonomi. Per un approfondimento, cfr. E. B. FISKE, H. F. LADD, *School Choice in New Zealand: A Cautionary Tale*, in D. N. PLANK and G. SYKES (edts), *op. cit.*, pp. 45-67.

<sup>449</sup> Si consideri, ad esempio, il caso in cui abbiano scelto una scuola poi risultata inadeguata: nel settore educativo non è ammessa la regola "soddisfatti o rimborsati".

<sup>450</sup> Gli istituti che sono stati in grado di collocarsi al vertice delle preferenze di famiglie e alunni hanno registrato un aumento dei rendimenti scolastici del 30%; questo dato però non può essere esteso a quelle scuole che non hanno potuto incrementare le loro iscrizioni, in cui gli studenti comunque iscritti si sono trovati in una struttura poco adeguata e inefficiente, senza tuttavia possibilità di "rimborso".

sulla centralità della persona e delle relazioni sociali, in quanto capaci di produrre “capitale sociale”: è l’idea di *Big Society* (cfr. paragrafo 6).

#### 4. I servizi di cura per l’infanzia nel Regno Unito.

L’evoluzione della politica di assistenza ai bambini nel Regno Unito è il risultato del dichiarato impegno per il miglioramento della vita dei bambini come fonte di vantaggi diretti e indiretti, a breve e lungo termine. Questi vantaggi andrebbero ai bambini stessi e quindi, di conseguenza, alla società nel suo insieme. È per questa ragione che dal 1998 – data in cui è stata elaborata una Carta Verde per “*Meeting the Childcare Challenge*” (Vincere la sfida dell’assistenza ai bambini) – nel Regno Unito è stata attivata una costante attività di monitoraggio sulla soddisfazione degli utenti riguardo all’assistenza ai bambini, con l’impegno di seguire i risultati delle diverse politiche di assistenza ai bambini messe in atto<sup>451</sup>.

Nella fase iniziale, per incrementare la qualità dell’assistenza e rendere il sostegno ai bambini conveniente e accessibile, è stato essenziale aumentare il numero dei fornitori di servizi e fare in modo che le informazioni sull’assistenza ai bambini fossero ampiamente disponibili.

Nel 2002 è stato adottato il programma “SureStart” che, attraverso un approccio integrato, ha affrontato i temi dell’istruzione prescolastica, dell’assistenza ai bambini, della salute e del sostegno alla famiglia. In base a questo approccio, il governo ha introdotto un pacchetto di misure riguardanti i diritti di retribuzione e congedo, allo scopo di aiutare i genitori a trovare un equilibrio fra vita lavorativa e famiglia. Questo pacchetto mirava a integrare le politiche di assistenza ai bambini con i bisogni effettivi delle famiglie.

Nel dicembre 2003 è stata annunciata una riforma riguardante le imposte sul reddito e i *National Insurance Contributions* (NIC – contributi assicurativi nazionali). Questa riforma ha introdotto la nozione di sostegno del datore di lavoro per l’assistenza ai bambini. Accanto a questa definizione, è stato introdotto anche il concetto di buono per l’assistenza dei bambini, che illustra l’aiuto offerto dai datori di lavoro ai lavoratori dipendenti per contribuire ai costi dell’assistenza ai bambini. I vantaggi offerti da questo buono sono rappresentati da riduzioni fiscali e esenzioni

---

<sup>451</sup> La Carta Verde del 1998 è disponibile *on line* all’indirizzo [www.surestart.gov.uk](http://www.surestart.gov.uk).

dai NIC annesse al buono stesso, fino a un certo ammontare del buono offerto dal datore di lavoro al proprio dipendente.

#### 4.1 Il childcare voucher.

Fra le più recenti politiche di assistenza ai bambini adottate nel Regno Unito, di assoluto rilievo è il programma decennale avviato nel 2004 chiamato “Choice for parents, the best start for children: a ten year strategy for childcare”. Il programma *Choice for parents* è stato costruito considerando le valutazioni avanzate sui progetti precedenti e ha sottolineato la necessità di aumentare il *take-up* dell’assistenza ai bambini (principalmente fra le famiglie a basso reddito), e la necessità di offrire sostegno ai genitori per l’ingresso nel mondo del lavoro, allo scopo di ridurre la povertà infantile<sup>452</sup>.

Nell’aprile 2005, quando sono stati aumentati i limiti massimi delle imposte sul reddito e le esenzioni dai NIC, il sostegno del datore di lavoro per l’assistenza ai bambini ha subito alcune modifiche. Questa riforma ha, infatti, introdotto tre tipologie di sostegno per l’assistenza ai bambini fornita dai datori di lavoro. Tutte danno diritto a esenzioni dai NIC e dalle imposte sul reddito<sup>453</sup> e si configurano sottoforma di: buoni per l’assistenza ai bambini; contratti per l’assistenza ai bambini stipulati direttamente; asili infantili sul posto di lavoro.

I buoni per l’assistenza ai bambini rappresentano una forma di incentivo inserito nel rapporto fra datori di lavoro e dipendenti, che diventano quindi i principali attori coinvolti (oltre al fornitore dell’assistenza ai bambini e alla società emittente i buoni). Questi buoni possono avere due forme diverse: formato elettronico o cartaceo. Entrambe possono essere fornite direttamente dal datore di lavoro oppure il datore di lavoro può richiedere a una società specializzata di fornire direttamente i buoni ai lavoratori dipendenti (gli utenti beneficiari sono genitori di bambini fino ai 15 anni di età).

I buoni per l’assistenza ai bambini non devono essere necessariamente usati al momento in cui vengono percepiti. Poiché non hanno una scadenza, possono essere conservati per i periodi di necessità, o per le vacanze estive, per esempio.

---

<sup>452</sup> Il programma “*Choice for parents, the best start for children: a ten-year strategy for childcare*” è disponibile all’indirizzo [www.everychildmatters.gov.uk](http://www.everychildmatters.gov.uk).

<sup>453</sup> Esenzioni parziali o totali da imposte e NIC si applicano al ricorrere di determinate condizioni.

Uno degli effetti più importanti del buono deriva dal modo in cui il datore di lavoro sceglie di implementare il programma dei buoni servizio. L'assistenza ai bambini, infatti, può essere sostenuta dal datore di lavoro in tre modi diversi: a) in aggiunta al salario; b) a sacrificio del salario; c) come pacchetto flessibile.

a) Secondo questa modalità, il dipendente riceverà il proprio salario secondo la norma, con l'aggiunta di un *plus*, rappresentato dal sostegno del datore di lavoro, sotto forma di buoni. In questo caso, il salario del dipendente registra un incremento.

b) Nel secondo caso, il datore di lavoro può chiedere al proprio dipendente di cedere una parte del proprio salario e di fornire un sostegno per l'assistenza ai bambini attraverso questa somma, che rappresenta un "sacrificio del salario". In questo caso, dal punto di vista fiscale, il salario del lavoratore dipendente aumenterà, perché l'importo "ceduto" (e pagato al lavoratore sotto forma di buoni) si sottrae dall'ammontare complessivo che costituisce la base per il calcolo dell'imposta sul reddito. La parte di salario fornita sotto forma di buoni non è tassabile. Tuttavia, la riduzione del salario del lavoratore non deve scendere al di sotto del salario minimo corrente<sup>454</sup>.

c) In un ultimo caso, il datore di lavoro può offrire al dipendente un pacchetto flessibile di benefici. Questo pacchetto flessibile rappresenta un'opzione di sostegno per l'assistenza ai bambini che consente ai datori di lavoro di combinare l'utilizzo di buoni per l'assistenza ai bambini e una qualche sorta di assistenza ai bambini affidata direttamente. Attraverso l'uso dei buoni, i datori di lavoro hanno un minore controllo sulle scelte che i dipendenti acquisteranno per l'assistenza ai bambini. Al tempo stesso, un effetto efficace del sostegno per l'assistenza ai bambini è rappresentato dalla flessibilità generata dalla possibilità di scelta, che genera soddisfazione per il lavoratore, in quanto potrà scegliere in base alle proprie necessità e preferenze. Tuttavia, il datore di lavoro potrebbe avere un interesse a offrire direttamente un qualche tipo di assistenza ai bambini per i propri dipendenti, anche se in questo caso influirebbe sulla scelta dei dipendenti. Si tratta però di casi in cui indicativamente il datore di lavoro fornisce un servizio che si trova vicino all'ambiente di lavoro dei propri dipendenti, più vicino alla realtà dell'impresa e alle necessità dei dipendenti in termini di flessibilità, per esempio. In questo caso, i limiti riguardanti l'esenzione da

---

<sup>454</sup> Attualmente, £ 5,52 all'ora (tariffa principale).

imposte e da NIC si applicano all'intero importo del servizio ricevuto (buoni + assistenza ai bambini fornita direttamente).

Qualora il datore di lavoro fornisca ai dipendenti dei buoni per l'assistenza ai bambini, non dovrà pagare l'imposta sul reddito e i NIC, fino a un massimo di 55 sterline a settimana della somma totale data sotto forma di buoni, o di 243 sterline al mese per lavoratore dipendente. Tutte le somme eccedenti questi importi sono tassabili. Poiché le somme percepite sotto forma di buoni non sono tassabili entro questi limiti, queste misure incrementano il salario netto del lavoratore dipendente. In questo scenario, i buoni per l'assistenza ai bambini consentono ai lavoratori a basso reddito di risparmiare circa 962 sterline l'anno e ai lavoratori dipendenti a reddito elevato fino a 1.195 sterline l'anno.

Le riduzioni dell'imposta sul reddito e di previdenza sociale sono applicate per ogni singolo lavoratore, indipendentemente da quanti datori di lavoro un individuo possa avere. Nell'ambito del nucleo familiare, i limiti vengono applicati individualmente per ogni componente della coppia: ognuno potrà beneficiare del programma individualmente e accumulare i benefici a livello del nucleo familiare.

Le donne in gravidanza devono ricevere i buoni per l'assistenza ai figli durante l'intero periodo di congedo (per adozione o parentale), oltre che durante i periodi di congedo aggiuntivi.

L'assistenza ai bambini deve essere svolta da un fornitore "approvato" o da un affidatario "registrato". Per la procedura di approvazione, il fornitore deve passare attraverso un sistema di accreditamento presso il Ministero della Difesa. Per la registrazione, vi sono regole diverse in Inghilterra, Scozia e Galles. Questi criteri variano, fra l'altro, in funzione dell'età del bambino, del luogo in cui si svolgerà l'assistenza (a domicilio, o fuori di casa), e del tipo di assistenza fornita (servizi di *babysitting*, agenzie di bambinaie, ecc.). L'assistenza fornita da un parente del bambino a domicilio non è considerata qualificante per assistenza ai bambini.

##### 5. I quasi mercati e la libertà di scelta nel sistema sanitario inglese.

Come precedentemente osservato, le riforme che introdussero in Gran Bretagna il modello del "quasi mercato" si situano verso i primi anni '90, durante il governo Thatcher. Separando la fase della fornitura del servizio dall'attività di finanziamento,

molti ospedali furono trasformati in fondazioni private o in società di fornitura del servizio sanitario parzialmente autonome dallo Stato. Attraverso un decentramento del potere dallo Stato verso l'utente, si ricreava la competizione tipica del libero mercato, pur all'interno di un sistema finanziato e gestito a livello centrale. Tuttavia la perdurante struttura gerarchica del sistema sanitario nazionale impediva la piena realizzazione della competitività di un "quasi mercato".

La tensione fra controllo centrale e scelta individuale fu specificamente rilevata da Tony Blair, che promosse la libertà di scelta del paziente nel suo programma di riforma sanitaria.

Le riforme adottate dal governo "New Labour" di Blair (decennio 1997-2006) puntarono a introdurre un sistema di vero quasi-mercato, con forti aperture nei confronti delle comunità locali, per quanto riguarda sia l'aspetto della fornitura del servizio che del finanziamento. Si trattava di riforme *bottom up* che invertivano la vecchia logica *top-down*.

Le successive riforme, introdotte nel 2006 dal Libro Bianco "*Our Health, Our care, Our Say*", si concentrarono poi su quattro aspetti fondamentali: 1) il passaggio ad un sistema tariffario di costi standard per tutto il territorio, combinato con un controllo delocalizzato (si arriva all'obiettivo "*money follows the patient*"); 2) l'ingresso di nuovi fornitori del servizio attraverso il coinvolgimento sia del settore *for profit* che *non profit*, composto da associazioni di volontariato, gruppi locali, società caritative, imprese sociali, cooperative; 3) l'apertura alla libertà di scelta dell'utente, con maggiore attenzione alla domanda concreta di servizi; 4) l'introduzione di regole per monitorare il funzionamento del quasi-mercato<sup>455</sup>.

### 5.1 Il programma "*Money follow the patient*".

Con la pubblicazione del Rapporto *Darzi Next Stage Review* del 2008, il modello fu ulteriormente migliorato, puntando sulla diversificazione dei fornitori e sulla loro libertà di innovare e migliorare la qualità dei servizi, dando vita ad un *nuovo tipo* di quasi mercato, più aperto alla competizione, ma attento anche alla qualità del servizio e alla riduzione delle ineguaglianze.

---

<sup>455</sup> W. BARTLETT, *Subsidiarity in the Health Sector: Quasi-markets and beyond in the English NHS, paper* per la conferenza *Towards a subsidiarity society? Theories and practices of subsidiarity in Europe*. Nova Universitas Foundation, International Seminar, 28th – 29th Novembre 2008.

Questa maggiore autonomia riconosciuta alle organizzazioni dei livelli inferiori e più prossime ai cittadini condusse a parlare di “mercato sociale” per distinguerlo dal quasi-mercato caratterizzante le riforme dei primi anni '90.

L'esperienza della Gran Bretagna sull'organizzazione del sistema sanitario mette pertanto in luce che un puro decentramento delle competenze in applicazione del principio di sussidiarietà verticale non è sufficiente per garantire un efficace servizio sanitario: è necessario sfruttare le potenzialità e la ricchezza costituita dalla cooperazione fra cittadini, volontariato, istituzioni, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale. L'enfasi sull'importanza dei servizi di comunità e il ruolo crescente ricoperto dalle imprese sociali in qualità di fornitori del servizio costituiscono infatti una decisa scelta di applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

In questo senso, l'ultima evoluzione del *Welfare* sanitario in Gran Bretagna è diretta a valorizzare tutte le potenzialità della cooperazione fra cittadini, volontariato, istituzioni, proprio in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

Queste riforme peraltro sono in linea con la riorganizzazione recentemente varata dal governo britannico in tema di educazione primaria e secondaria, che però non ha riscosso un successo condiviso, probabilmente – come è stato sottolineato in precedenza – a causa della portata limitata dei quasi mercati quando non siano sostenuti anche da un adeguato fondamento antropologico.

#### 6. Il progetto di *Big Society*: qualcosa di nuovo (o forse di antico)<sup>456</sup>.

L'innovazione della politica sociale britannica realizzata dai quasi mercati sembrava, infatti, insufficiente per sostenere il benessere della comunità non solo in una società globalizzata, ma anche e soprattutto in un momento di crisi economica come quello generato dal crollo delle borse del 2008. È proprio all'indomani della crisi finanziaria dei mutui *sub prime* che l'asceso *leader* conservatore Cameron presentò l'idea di *Big Society*.

Mentre la riduzione del debito pubblico rappresentava un obiettivo di dovere per l'attuale capo del Governo britannico, dare alle persone e alle comunità un maggiore

---

<sup>456</sup> Questa espressione è efficacemente utilizzata, seppure in ambito diverso, da C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali, op. cit.*, p. 13.

controllo sulle loro vite rappresentava il cuore delle sue idee politiche, fin dalla discesa in campo come *leader* dei Conservatori nel 2005<sup>457</sup>.

Sebbene questa idea di *Big Society* non fosse menzionata nell'accordo di programma fra i due partiti al momento dell'insediamento – contenente essenzialmente misure di gestione della crisi, del *deficit* e di riforma del sistema politico – a un incontro con i rappresentanti del Terzo settore, il primo ministro Cameron e il deputato Clegg affermarono la loro intenzione di mettere il potere delle persone (*people power*) al centro del governo.

Nel discorso programmatico del 19 luglio 2010 a Liverpool, Cameron affermava: “Si tratta di un grande cambiamento culturale, in cui le persone, nella vita di tutti i giorni, nelle loro case, nei quartieri, nei posti di lavoro, cessano di rivolgersi a funzionari, autorità locali, o governi centrali per trovare le risposte ai problemi che incontrano, e sono invece abbastanza forti e libere da aiutare loro stesse e le loro comunità...”.

La *Big Society* secondo il premier Conservatore è formata da “comunità capaci di costruire nuovi edifici scolastici, servizi capaci di formare al lavoro, fondazioni che aiutano i criminali a riabilitarsi...”. Al centro della *Big Society* c'è quindi innanzitutto una precisa idea di uomo e del valore della sua iniziativa, la stessa idea fondamentale che ispira il principio di sussidiarietà: non più l'individuo, ma la persona inserita e concepita all'interno dei gruppi sociali cui appartiene.

La nuova “antropologia” lanciata da Cameron, e condivisa dal primo deputato Clegg, postula che le persone dovrebbero avere più spazio di parola al momento delle decisioni strategiche e i gruppi del volontariato essere in grado di gestire i servizi pubblici. In particolare, si riconosce che lo Stato si è mostrato in ultima analisi “poco umano e goffo” per affrontare i problemi sociali del paese. L'idea di *Big Society* punta allora a una maggiore responsabilizzazione delle persone, della famiglia e dell'intera comunità.

Il progetto di Cameron si è tradotto con una serie di proposte, fra cui l'introduzione del servizio civile per i ragazzi di 16 anni, la possibilità di introdurre il diritto di veto ai cittadini sulle tasse locali e la possibilità per nuovi attori di istituire

---

<sup>457</sup> “Ci sono cose che fai perché è la tua passione” sostiene Cameron “cose che ti accendono al mattino quando ti svegli, che ti mettono in moto, ti guidano e che credi veramente possano fare una grande differenza per il paese che ami; e la mia grande passione è costruire la *big society*”.

le c.d. “scuole libere” nel settore pubblico. Inoltre, si è ipotizzato di dare alle comunità il potere di modificare gli orari di chiusura di uffici postali e pub, di formare dei veri e propri gestori della cosa pubblica, di incoraggiare il volontariato, di creare una *Big Society Bank* per finanziare le imprese sociali, dare alle persone maggior accesso ai dati pubblici e di governo, e una riforma del sistema fiscale locale.

Cameron ha assicurato che il governo si impegnerà a dare alle persone più controllo sulle loro vite, consapevole che “le migliori idee nascono dal basso verso l’alto e non viceversa” (*We know that the best ideas come from the ground up, not the top down*)<sup>458</sup>. I gruppi delle comunità devono pertanto essere in grado di gestire servizi postali, librerie, trasporti e ridisegnare piani abitativi, anche attraverso l’uso di conti bancari inattivi. Il concetto di “comunità” di Cameron coincide con quello che originò i corpi intermedi, tipici della tradizione secolare e attuale del *welfare* “sussidiario”.

In quattro regioni del Regno Unito sono stati attivati dei progetti pilota a livello locale, allo scopo di “cambiare completamente la testa del governo” (*turn government completely on its head*)<sup>459</sup>. Per ogni area del progetto, che è stata coinvolta nel dialogo con i ministri, sarà destinato un esperto per assicurare che le iniziative dal basso (*people power initiatives*) prendano davvero avvio.

Le iniziative adottate possono essere sintetizzate come segue:

- Cumbria: riorganizzazione del centro della comunità, costruzione di progetti di energia rinnovabile, diffusione della comunicazione a banda larga.
- Windsor and Maidenhead: attribuzione di maggiori competenze alle parrocchie locali.
- Liverpool: sviluppo del volontariato nei musei, dei mezzi di comunicazione digitali.
- Sutton: sviluppo dei sistemi di trasporto sostenibili, di progetti per i giovani e di modelli di vita ecologici.

---

<sup>458</sup> Nel suo discorso di Liverpool già citato, Cameron ha affermato “ritengo che siamo davanti a un’idea davvero straordinaria, che prospetta un futuro davvero entusiasmante per il nostro paese”.

<sup>459</sup> Le quattro regioni in cui si aprirà alle sperimentazioni di Big Society sono: 1) Liverpool; 2) Eden Valley, Cumbria; 3) Windsor e Maidenhead; 4) Il quartiere londinese di Sutton.

Queste affermazioni hanno sollevato anche alcune critiche, soprattutto da parte dell'opposizione.

In tema di politiche scolastiche, ad esempio, se è riscontrabile un certo consenso sull'ingresso di nuovi operatori nel sistema pubblico in risposta alle richieste delle famiglie, il disaccordo si verifica in merito alla rendicontazione. I Conservatori ritengono che le nuove scuole debbano rispondere direttamente ai ministri, mentre i Liberal-Democratici vorrebbero che fossero le autorità locali ad avere il controllo sulle scuole della propria area.

Ancora, in materia di finanza locale, i Liberal-Democratici propongono di introdurre un'imposta locale sul reddito (*local income tax*), mentre i Conservatori suggeriscono di congelare la tassa comunale in accordo con i comuni. Le parti hanno deciso di accordarsi per procedere in modo comune su questo punto.

L'idea di Cameron di riformare il *welfare* puntando sul tessuto dei corpi intermedi ha segnato ad ogni modo una svolta significativa nella politica e nella società inglese, afflitta dagli eccessi di un modello individualista e mercatista che, oltre a tanti meriti, si trovava a dover fare i conti con l'indebolimento della trama dei rapporti sociali, che era arrivata al punto di rendere problematica la sostenibilità non solo economica ma anche sociale del sistema di sicurezza sociale.

Non a caso, occorre ricordare, l'idea si è affermata nel momento in cui la più grave crisi del dopoguerra ha costretto gli Stati nazionali a superare i tradizionali modelli, nati con il neoliberalismo di stampo thatcheriano. Così, per i paradossi della storia, a distanza di 30 anni, spetta al conservatore Cameron ribaltare uno dei pilastri su cui si basò l'azione politica della Thatcher, secondo la quale la società semplicemente "non esiste".

## Capitolo IV – I diritti sociali visti dagli Stati Uniti: sistemi regionali di *Welfare*?

### 1. Premessa

Quali sono le ragioni che spingono oggi, nell'epoca della globalizzazione, a parlare di sistemi di *welfare regionali*?<sup>460</sup>

La crisi del *Welfare State* fornisce ormai da qualche decennio una ricca letteratura sui nuovi modelli di *welfare*, che hanno spiegato le cause del fallimento del *welfare* tradizionale e indicato ai governanti nuove alternative da percorrere<sup>461</sup>. L'orizzonte di questa indagine sembra rappresentato invece dal contesto “micro” di Regioni ed Enti Locali<sup>462</sup>. La ragione di questo passaggio di prospettiva non risiede tanto in una scelta di preferenza per contesti di piccola scala, quanto piuttosto in un'esigenza dettata dallo stesso processo di globalizzazione da un lato, e di integrazione europea, dall'altro. La globalizzazione, “rompendo” i confini degli Stati verso una competizione globale, costringe i sistemi produttivi – basti pensare alle PMI che nei paesi dell'OCSE costituiscono il 95% del totale delle imprese<sup>463</sup> – a cercare soluzioni produttive di vantaggio (a volte vero e proprio salvataggio) a livello locale, non potendo contare su una forte protezione dello Stato, difficilmente in grado di contenere i processi economici globali<sup>464</sup>. Il secondo processo cui si fa

---

<sup>460</sup> Parte di questo contributo rappresenta i risultati di uno studio condotto dallo scrivente cui sia consentito di rinviare per ulteriori riferimenti, cfr. M. BERGO, *Verso una New Governance dei modelli regionali di Welfare. Una prospettiva comparata*, in AA. VV., *Sussidiarietà orizzontale e fiscale: profili fiscali*, IRER, 2010, pp. 241-271.

<sup>461</sup> A. GIDDENS, *La Terza Via. Manifesto per la Rifondazione della Socialdemocrazia*, Il Saggiatore, 2001; S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma, 2002.

<sup>462</sup> In questo senso, si vedano A. BARBERA, *Il governo locale nell'economia globale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1999, 1096, il quale significativamente sottolinea che “la competizione ormai riguarda non solo e non tanto le imprese, quanto i sistemi territoriali entro cui si collocano le imprese. Di tali sistemi sono parte essenziale i governi locali e regionali, tanto da indurre la più aggiornata dottrina a parlare di ‘regionalismo economico’”. Cfr., inoltre, A. J. SCOTT, *Le regioni nell'economia mondiale. Produzione, competizione e politica nell'era della globalizzazione*, Bologna 2001, 7, ss.; OMHAE, *La fine dello Stato-nazione. L'emergere delle economie regionali*, Milano, 1996, 37, ss.

<sup>463</sup> Fonte OCSE, *Piccole e medie imprese: forze locali, capacità mondiali*, Policy Brief, giugno 2000. Cifra che in Italia raggiunge il 98%.

<sup>464</sup> Per un esame approfondito di questo processo, si rinvia a L. ANTONINI, *La sussidiarietà e la cifra democratica del patto costituzionale*, in AA. VV., *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, cit., p. 214, il quale parla di “caduta del muro” in riferimento all'ingresso della Cina nella World Trade Organization; e G. TREMONTI, *Il futuro del fisco*, in G. GALGANO, S.

riferimento è quello di integrazione europea, che seppur ormai pacificamente accolto come indispensabile per la sopravvivenza della nostra identità di fronte all'emergere di nuove potenze economiche (Brasile, India, Cina), d'altro lato sconta il problema di quello che molta parte della dottrina ha riconosciuto come deficit democratico<sup>465</sup>. Uno degli effetti di questo processo è che sempre più spesso i cittadini sono destinatari di decisioni sostenute da scarsa rappresentatività, in quanto espressione di organismi privi di una *constituency* democratica. In questo senso, allora, si indagano nuovi di sistemi di *governance* a livello regionale, per restituire al sistema almeno una parte della perduta democraticità e quindi dare ancora attuazione al principio "No taxation without representation"<sup>466</sup>. Puntare sul livello regionale, pertanto, rappresenta una scelta non solo di necessità, ma anche di valore. I sistemi di *welfare* regionali consentono, infatti, una maggiore vicinanza ai destinatari dei servizi e un controllo più diretto da parte di questi ultimi sull'operato delle istituzioni<sup>467</sup>.

Obiettivo di questo contributo è di considerare il caso virtuoso di c.d. New Governance negli Stati Uniti.

L'indagine sui nuovi modelli regionali di *welfare* richiede di soffermarsi in via preliminare sull'analisi delle diverse teorie che possono ispirare le decisioni dei governi (a livello nazionale, così come locale) in materia di politiche sociali.

Il mutamento sociale in cui questi sistemi si sviluppano e operano costringe a un ripensamento degli approcci tradizionali per identificare quello che meglio possa spiegare la complessità della situazione attuale. Una delle teorie che sembra riuscire in questa impresa è quella della *New Governance*, elaborata sul finire degli anni '80 da Lester Salamon alla Johns Hopkins University di Baltimora.

---

CASSESE, G. TREMONTI, T. TREU, *Nazioni senza ricchezza e ricchezze senza nazione*, Bologna, 1993, 60.

<sup>465</sup> L. ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Guerini e Associati, 2005.

<sup>466</sup> *Ibidem*, 25-45.

<sup>467</sup> Fra la dottrina è stato anche sottolineato il valore di equità della scelta regionale, in quanto consentirebbe una minore dispersione delle risorse fiscali che nel processo perequativo statale invece rischiano spesso di creare sperequazioni. Sul nesso tra la promozione delle istanze localistiche e lo sviluppo della società civile, l'analisi di A. WAGNER, *Creating Civil Society at the Local Level*, in VITTADINI, (a cura di), *I servizi di pubblica utilità alla persona*, Milano, 2000, 26, ss. Per un approfondimento si rinvia a L. M. SALAMON, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, New York, Oxford University Press, 2002, 23.

## 2. Gli strumenti di governo.

Prima di affrontare i caratteri distintivi e i fondamenti di questa teoria sembra opportuno chiarire che cosa si intenda per strumenti di *governance* e a questo scopo di cercherà di tracciare l'evoluzione delle diverse scuole di pensiero in materia di politiche sociali e strumenti di governo.

Gli strumenti di politica sociale sono delle tecniche di *governance* che implicano l'utilizzo dell'autorità pubblica o la sua limitazione e coinvolgono non solo lo studio delle scienze politiche, ma anche dell'economia<sup>468</sup>. Lo studio degli strumenti di politica sociale è stato così a lungo caratterizzato dalla presenza di due scuole di pensiero virtualmente inconciliabili: quella degli economisti e quella degli scienziati politici<sup>469</sup>. Entrambi sono stati colpevoli forse di aver semplificato troppo l'uso e la selezione degli strumenti di governo, in particolare nelle pubblicazioni più risalenti. In questo senso, la c.d. prima generazione di economisti ad affrontare questo tema ha focalizzato la propria indagine sullo studio delle relazioni fra il commercio e il Governo e sugli effetti della regolazione dello Stato e delle politiche economiche sull'efficienza del commercio, cercando di identificare i "fallimenti del mercato" che giustificerebbero gli interventi dello Stato nel mercato<sup>470</sup>. La prima generazione di scienziati politici, invece, rifiutava l'approccio deduttivo della c.d. "instrument choice" avanzata dagli economisti, preferendo sviluppare la propria teoria in via induttiva, partendo dall'analisi del risultato empirico dei processi decisionali di governo<sup>471</sup>. I modelli di *welfare* erano considerati come basi razionali per la scelta

---

<sup>468</sup> HOWLETT M., *Designing Government, From Instruments to Governance*, McGill-Queen's University Press, 2005, pp. 31-55.

<sup>469</sup> Per uno studio che espone in modo molto chiaro gli approcci contrastanti delle due discipline, E. S. KIRSCHEN et. Al., *Economic Policy in Our Time*, Chicago, Rand McNally, 1964; e M. EDELMAN, *The Symbolic Uses of Politics*, Chicago, University of Illinois Press, 1964.

<sup>470</sup> Gli economisti che hanno affrontato il tema del Welfare sostengono che esitano molti casi di fallimento del mercato che hanno legittimato una fitta attività di regolamentazione da parte dei governi; mentre i neoclassici tendono a circoscrivere questi fallimenti alla fase della fornitura di puri beni pubblici. Sul concetto di fallimenti del mercato, si rinvia a F. M. BATOR, *The Anatomy of Market Failure*, Quarterly Journal of Economics 72, n. 3, 1958, 351-379; R. O. ZERBE e H. E. MCCURDY, *The Failure of Market Failure*, Journal of Policy Analysis and Management 18, n. 4, 1999, 558-578. Sull'applicazione del concetto di "instrument choice", S. BREYER, *Analyzing Regulatory Failure: Mismatches, Less Restrictive Alternatives, and Reform*, Harvard Law Review 92, n. 3, 1979, 549-609; e R. ZECKHAUSER, E. SCHAEFER, *Public Policy and Normative Economic Theory*, in R. A. Bauer e K. J. Gerdens, eds, *The Study of Policy Formation*, 27-102, New York Free Press, 1968.

<sup>471</sup> Per le pubblicazioni più risalenti, si vedano R. A DAHL. e C. E. LINDBLOM, *Politics, Economics and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes*, New York Harper and Row, 1953; E. S. KIRSCHEN et al., *Economic Policy in Our Time*,

degli strumenti di politica sociale sulla base di quello che i governi avrebbero dovuto fare. Di conseguenza, gli scienziati politici non hanno mai ritenuto che i responsabili delle scelte di policy preferissero determinati strumenti di governo per creare degli aggiustamenti nell'economia, se non attribuendo una ragione politica alla scelta dello strumento<sup>472</sup>. Sebbene consapevoli del fatto che in alcuni casi i governi potessero scegliere determinati strumenti sulla base della loro teorica efficienza e appropriatezza, essi sostenevano che questo accadesse solo in particolari circostanze, eccezionali, per esempio in settori come quello fiscale o di politica monetaria<sup>473</sup>. Gli studi di prima generazione sugli strumenti di policy condotti dagli scienziati politici pertanto erano motivati essenzialmente dal desiderio di capire e dimostrare quello che gli economisti consideravano come dato: la ragione alla base della scelta di uno strumento di governo.

Come anticipato, entrambe queste correnti di pensiero hanno condotto a raccomandazioni semplicistiche rispetto alla selezione degli strumenti più appropriati, promuovendo un approccio quasi manicheo sulla scelta dello strumento. Così, in particolare, alcuni economisti neoclassici ritenevano che gli strumenti di governo fossero in maggior parte inefficienti, producendo distorsioni e forzature sulle decisioni del mercato. Di conseguenza molti sostenitori di questa visione proponevano di limitare lo Stato alla sola produzione di beni pubblici attraverso dipartimenti e agenzie<sup>474</sup>. D'altro lato, anche gli scienziati politici, nonostante le loro raccomandazioni non fossero così estreme, si dichiararono tendenzialmente cauti nei confronti di un uso eccessivo dell'autorità del governo, esprimendo in definitiva la

---

op. cit.; M. EDELMAN, *The Symbolic Uses of Politics*, op. cit.; e T. J. LOWI, *Distribution, Regulation, Redistribution: The Functions of Government*, in R. B. Ripley, ed., *Public Policies and Their Politics: Techniques of Government Control*, 27-40, New York, W. W. Norton, 1966.

<sup>472</sup> Sugli obiettivi e le ambizioni di questi studi, si rinvia a L. M. SALAMON, *Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action*, *Public Policy* 29, n. 3, 1981, 255-275; e G. I. BALCH, *The Stick, the Carrot and Other Strategies: A Theoretical Analysis of Governmental Intervention*, *Law and Policy Quarterly* 2, n. 1, 1980, 35-60.

<sup>473</sup> J. MARKOFF, V. MONTECINOS, *The Ubiquitous Rise of Economists*, *Journal of Public Policy* 13, n. 1, 1993, 37-68.

<sup>474</sup> C. Jr WOLF, *Markets or Governments: Choosing Between Imperfective Alternatives*, Cambridge, MIT Press, 1988; e WOLF C. Jr., *Markets and Non-Market Failures: Comparison and Assessment*, *Journal of Public Policy* 7, n. 1, 1987, 43-70; e J. LE GRAND, *The Theory of Government Failure*, *British Journal of Political Science* 21, n. 4, 1991, 423-442.

propria preferenza per un utilizzo di strumenti il più possibile “meno coercitivi”<sup>475</sup>. L’obiezione che si può forse muovere a entrambe queste teorie riguarda il modo con cui hanno cercato di definire la soluzione degli strumenti, prospettandola in chiave di netta dicotomia e antagonismo “buono vs. cattivo”, abbracciando come positive le scelte a favore del mercato e rigettando come negative quelle contro di esso<sup>476</sup>.

La seconda generazione di ricercatori sulla selezione degli strumenti è riuscita a conciliare il tema della motivazione politica con quello delle caratteristiche tecniche dello strumento<sup>477</sup>. Questi studiosi riuscirono a superare cioè il pregiudizio della prima generazione sugli strumenti di *policy* e sulla loro scelta: la frattura fra la complessità della prassi amministrativa e la semplicità dell’analisi dei singoli strumenti. Infatti, mentre gli studenti di “instrument choices” si erano concentrati su decisioni riguardanti la scelta del singolo strumento, il dato reale della prassi amministrativa dimostrava che spesso vengono coinvolti molteplici strumenti di governo o, addirittura, veri e propri *mix* di interventi (c.d. “*policy-instruments mixes*”). Pertanto lo studio sulla natura di questi *mix*, o strategie governative, è rimasto a lungo inesplorato e scarsamente compreso rispetto a temi come quello della scelta di strumenti individuali di *governance*<sup>478</sup>.

Quanto esposto finora consente di sottolineare quanto urgente sia il bisogno di superare il paradigma della rigida dicotomia sulle alternative strumentali. Impostazioni di pensiero troppo ancorate all’idea di conflitto fra le alternative di policy (ad es., mercato vs. Stato) oppure troppo semplicistiche (basti pensare alla

---

<sup>475</sup> Cfr., per esempio, C. HOOD, *Using Bureaucracy Sparingly*, *Public Administration* 61, n. 2, 1983, 197-208; e B.G. DOERN, R.W. PHIDD, *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process*, Toronto, Nelson, 1988.

<sup>476</sup> K. WOODSIDE, *Policy Instruments and the Study of Public Policy*, *Canadian Journal of Political Science*, 19, n. 4, 1986, 775-793.

<sup>477</sup> Cfr. F. K. M. VAN NISPEN e A. B. RINGELING, *On Instruments and Instrumentality: A Critical Assessment*, in B. G. Peters e F. K. M. van Nispen, eds, *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, 204-217, New York, Edward Elgar, 1998; e J. A. DE BRUIJN e H. A. M. HUFEN, *The Traditional Approach to Policy Instruments*, in Peters e van Nispen, eds, *Public Policy Instruments. Evaluating the Tools of Public Administration*, New York, agosto 1998, pp. 11-32. Si vedano anche H. T. A. BRESSERS e L. J. O’TOOLE, *The Selection of Policy Instruments: A Network-based Perspective*, *Journal of Public Policy* 18, n. 3, 1998, pp. 213-239.

<sup>478</sup> Cfr. P. N. GRABOSKY, *Green Markets: Environmental Regulation by the Private Sector*, *Law and Policy* 16, n. 4, 1994, 419-448; N. GUNNINGHAM e M. D. YOUNG, *Toward Optimal Environmental Policy: The Case of Biodiversity Conservation*, *Ecology Law Quarterly* 24, 1997, 243-298; P. N. GABROSKY e D. SINCLAIR, *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*, Oxford, Clarendon Press, 1998; e N. GUNNINGHAM e D. SINCLAIR, *Regulatory Pluralism: Designing Policy Mixes for Environmental Protection*, *Law and Policy* 21, n. 1, 1999, 49-76.

metafora del bastone e della carota riferita a chi detenga il potere di decidere le linee di *governance*) rischiano di essere inadeguate a spiegare il reale funzionamento della società. In questo senso la dottrina successiva si è orientata verso uno studio più empirico, che permetta di testare regolarmente i modelli proposti e fornire così un aiuto più efficace ai governi sul processo di scelta degli strumenti operativi e di come questi possano meglio rispondere agli obiettivi politici prefissati. In via teorica, molti degli obiettivi di politica sociale possono essere raggiunti attraverso diversi strumenti, in qualche modo interscambiabili, o fungibili. Uno Stato, ad esempio, che intenda promuovere la tutela della salute della popolazione, può decidere di lasciare interamente alle famiglie la scelta sulle prestazioni sanitarie, e quindi favorire il mercato sull'erogazione dei servizi e le organizzazioni private; oppure potrebbe decidere, all'estremo opposto, di fornire il servizio sanitario attraverso agenzie e strutture nazionali, finanziandolo con le imposte della collettività. Nello spazio fra queste due soluzioni estreme si situa però una vasta gamma di altri strumenti (ad esempio, educare la popolazione a uno stile di vita sano, aiutare direttamente i più poveri, regolarizzare il sistema dei medici e degli ospedali) che sono tutti egualmente mirati a obiettivi di tutela della salute<sup>479</sup>.

In questo senso, gli studiosi che da questo momento si sono occupati degli strumenti di *governance* hanno concentrato la loro attenzione sulla ricerca di vere e proprie classificazioni di questi *mix*, così da poter meglio comprendere le motivazioni alla base del loro utilizzo<sup>480</sup>. Verso i primi anni Ottanta, la scuola di Lester Salamon ha riconosciuto che l'esame attento degli strumenti e della loro scelta, non solo consente di chiarire quali sono i fattori che orientano il processo di *governance* e di comprendere come si caratterizzano le scelte di lungo periodo, ma permette anche di apprenderne l'efficacia attraverso l'osservazione diretta di esperienze altrui sull'uso di particolari tecniche di *governance*<sup>481</sup>. Sono stati così individuati strumenti sostanziali, e strumenti procedurali. I primi incidono

---

<sup>479</sup> Per un approfondimento sulla vasta gamma di strumenti disponibili, si veda L. M. SALAMON, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, New York, Oxford University Press, 2002; e M.L. BEMELMANS-VIDEC, R. C. RIST, E. VEDUNG, eds, *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, New Brunswick, N. J., Transaction Publishers, 1998.

<sup>480</sup> Sugli obiettivi e le ambizioni di questi studi, si rinvia a L. M. SALAMON, *Rethinking Public Management*, *Public Policy* 29, n. 1, 1981.

<sup>481</sup> Si rinvia a WOODSIDE, *Policy Instruments and the Study of Public Policy*, op. cit.

direttamente sulla natura, il tipo, la quantità e la distribuzione di beni e servizi (ad es.: sovvenzioni, prestiti, leggi, esenzioni/riduzioni fiscali)<sup>482</sup>. I secondi, definiti “procedurali”, sono invece calibrati e modificati ad hoc dai governi per ottenere specifici risultati (ad es., educazione, formazione, trattati, valutazioni formali, riforme istituzionali)<sup>483</sup>.

La domanda che a questo punto gli studiosi di politiche sociali si sono posti è che cosa influenzi la scelta del governo verso un particolare mix di strumenti di *governance*. In via teorica esistono, infatti, molteplici strumenti e innumerevoli possibili combinazioni, tuttavia è stato rilevato che ogni strumento contiene diversi livelli di efficacia, efficienza, equità, legittimità, e sostegno democratico che ne determina l’appropriatezza per uno specifico contesto<sup>484</sup>. L’efficienza, ad esempio, in termini di capacità di abbassare i costi di spesa e del personale, può rappresentare un interessante parametro in condizioni di ristrettezza finanziaria, mentre risulta scarsamente rilevante in momenti di grande disponibilità economica. La legittimazione è un altro aspetto cruciale che varia sensibilmente in relazione al contesto<sup>485</sup>. Così, deve essere presa in forte considerazione anche la capacità di uno strumento di *governance* di registrare il consenso della popolazione nelle aree in cui è destinato. Ancora, una politica normativa poco flessibile nei confronti dei rapporti

---

<sup>482</sup> Per una classificazione “tradizionale” di strumenti sostanziali, si rinvia a L. M. SALAMON, ed., *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*, Washington DC, Urban Institute Press, 1989; e, dello stesso autore, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, op. cit.; M. L. BEMELMANS-VIDEC, R. C. RIST, E. VEDUNG, eds, *Carrots, Sticks and Sermons*, op. cit.; PETERS e van NISPEN, eds, *Public Policy Instruments*, op. cit.

<sup>483</sup> Per una classificazione di strumenti procedurali, si vedano R. LANDRY, F. VARONE, M. L. GOGGIN, *The Determinants of Policy Design: The State of the Theoretical Literature*, Chicago, Midwest Political Science Association, 1998; H. BRESSERS e P. J. KLOK, *Fundamentals for a Theory of Policy Instruments*, *International Journal of Social Economics* 15, nn. 3-4, 1988, 22-41; A. L. SCHNEIDER e H. INGRAM, *Behavioural Assumptions of Policy Tools*, *Journal of Politics* 52, n. 2, 1990, 511-29; e, delle stesse autrici, *Policy Design: Elements, Premises and Strategies*, in Stuart S. Nagel, ed., *Policy Theory and Policy Evaluation: Concepts, Knowledge, Causes and Norms*, 77-102, New York, Greenwood, 1990. Schneider e Ingram riprendono la terminologia di Elmore e dei suoi colleghi. McDonnell ed Elmore, ad esempio, usano una classificazione di strumenti a quattro cartelle, in relazione all’obiettivo desiderato. Per questi autori gli strumenti di distinguono in “Mandati”, “Ingiuntivi”, “Costruttori di capacità”, “Modificatori di sistema”, si veda L. M. MCDONNELL e R. F. ELMORE, *Alternative Policy Instruments*, Santa Monica, Center for Policy Research in Education, 1987; R. F. ELMORE, *Organizational Models of Social Program Implementations*, *Public Policy* 26, n. 2, 1978, 185-228; e, dello stesso autore, *Instruments and Strategy in Public Policy*, *Policy Studies Review* 7, n. 1, 1987, 174-186.

<sup>484</sup> L. M. SALAMON e M. S. LUND, *The Tools Approach: Basic Analytics*, in Salamon, ed., *Beyond Privatization*, op. cit., 23-50.

<sup>485</sup> D. BEETHAM, *The Legitimation of Power*, London, Macmillan, 1991; e M. C. SUCHMAN, *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*, *Academy of Management Review* 20, n. 3, 1995, 571-610.

finanziari fra imprese può essere considerata un anatema in condizioni normali, ma può ricevere anche improvvisa popolarità sia fra le *élites* pubbliche che private, di fronte a casi di crisi bancarie o scandali finanziari. Inoltre, gli strumenti di *governance* registrano risultati diversi in termini di redistribuzione, pertanto i responsabili delle scelte politiche dovranno scegliere strumenti che siano, o almeno appaiano, il più possibile equi. Gli incentivi fiscali, ad esempio, sono comunemente ritenuti iniqui poiché non rappresentano alcun beneficio per chi è privo di entrate fiscali (i più poveri). Il loro utilizzo pertanto varia nella misura in cui la società sia divisa in classi sociali molto rigide e i cittadini siano consapevoli dei vantaggi e delle conseguenze dello strumento in questione<sup>486</sup>.

Gli studi condotti negli ultimi trent'anni sugli strumenti di *policy* hanno consentito di sviluppare una conoscenza molto approfondita dei processi di *governance*, consentendo agli esperti del settore di disegnare politiche sempre più all'avanguardia<sup>487</sup>. Per predisporre un modello di *policy* innovativo ed efficace è richiesta, infatti, una profonda esperienza dei parametri di scelta dei vari *mix* strumentali, sia per ridurre i rischi di fallimenti, sia per aumentare le probabilità di successo di *governance*<sup>488</sup>.

A maggior ragione, in un momento come quello attuale in cui si registra un aumento delle relazioni fra istituzioni pubbliche, cittadini e soggetti del c.d. Terzo settore nella fase di erogazione dei servizi di pubblica utilità, è necessario elaborare un modello che tenga in considerazione la complessità degli strumenti sviluppatisi<sup>489</sup>.

---

<sup>486</sup> R. GIBSON, ed., *Voluntary Initiatives: The New Politics of Corporate Greening*, Peterborough, ON, Broadview Press, 1999; e P. GRABOSKY, *Counterproductive Regulation*, International Journal of the Sociology of Law 23, 1995, 347-369; A. P. G. de MOOR, *Perverse Incentives: Hundreds of Billions of Dollars in Subsidies Now Harm the Economy, the Environment, Equity and Trade*, San Jose, Earth Council, 1997; e N. MEYERS, J. KENT, *Perverse Subsidies: How Tax Dollars can Undercut the Environment and the Economy*, Washington DC, Island Press, 2001.

<sup>487</sup> H. DOREMUS, *A Policy Portfolio Approach to Biodiversity Protection on Private Lands*, Environmental Science and Policy 6, 2003, 217-232; e T. STERNER, *Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management*, Washington DC, Resources for the Future, 2002, 212-218.

<sup>488</sup> S. H. LINDER, B. G. PETERS, *Policy Formulation and the Challenge of Conscious Design*, Evaluation and Program Planning 13, 1990, 303-311; e A. L. SCHNEIDER, H. INGRAM, *Policy Design for Democracy*, Lawrence, University Press of Kansas, 1997.

<sup>489</sup> J. KOOIMAN, *Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity*, in Kooiman, ed., *Modern Governance*, 35-50 ; e G. LEHMBRUCH, *The Organization of Society, Administrative Strategies and Policy Networks*, in Roland M. Czada e Adrienne Windhoff-Heritier, eds, *Political Choice: Institutions, Rules, and the Limits of Rationality*, 121-155, Boulder CO, Westview, 1991.

### 3. I diversi approcci alla soluzione del problema pubblico.

La moltiplicazione di nuovi strumenti di *policy* ha creato nuove opportunità per adattare l'azione pubblica alla natura del problema da risolvere. Ha anche reso possibile individuare un vasto assortimento di attori diversi – sia pubblici che privati – per il soddisfacimento dei bisogni della collettività<sup>490</sup>. Allo stesso tempo, tuttavia, questo sviluppo ha anche notevolmente complicato l'attività di gestione della cosa pubblica. I responsabili delle scelte di *policy* devono così valutare una vasta gamma di considerazioni specifiche per decidere non solo se, ma anche come agire, e quindi come raggiungere una certa responsabilità rispetto agli obiettivi.

Le teorie esistenti in materia di amministrazione pubblica e scelta delle politiche comuni sembrano offrire uno scarso sostegno per la risoluzione delle problematiche evidenziate. L'approccio fornito dalla c.d. “scuola tradizionale” della pubblica amministrazione rimaneva concentrato sui problemi delle operazioni interne delle agenzie pubbliche, le procedure per assumere il personale, le questioni di *budget* e il raggiungimento di obiettivi prefissati. Questa teoria, infatti, si originava come tentativo di legittimare gli interventi dell'azione pubblica nel mercato<sup>491</sup>, proponendo un nuovo tipo di istituzione, l'agenzia pubblica democratica, che avrebbe dovuto superare i tre principali problemi della burocrazia pubblica, così come intesi dalla mentalità comune americana: l'eccessiva discrezionalità amministrativa, il controllo di interessi particolari, l'inefficienza. La soluzione proposta da questa teoria si articolava in tre principali punti: il primo, limitare l'attività delle agenzie esecutive alla sola attività di amministrazione piuttosto che ai processi decisivi in materia di *policy*; il secondo, la selezione del personale in base alla competenza tecnica piuttosto che a influenze politiche; il terzo, individuare un assetto di principi manageriali “scientifici” che garantissero una condotta efficiente dell'amministrazione<sup>492</sup>. Sostanzialmente, pertanto, la scuola classica della pubblica amministrazione si basava sull'idea di un'agenzia pubblica come centro di analisi; su

---

<sup>490</sup> L. M. SALAMON, *The Need for a New Paradigm*, in *Tools of Government*, op. cit., p. 6.

<sup>491</sup> Si fa riferimento ad autori come Wilson, Weber, Taylor e Gulick. Per un approfondimento sulla teoria classica, cfr. V. OSTROM, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University of Alabama Press, 1989, 20-41. Nello scenario europeo questi concetti emergono nell'opera di Max Weber, si veda J. STILLMAN Jr, *Preface to Public Administration: A Search for Themes and Direction*, New York, St. Martin's Press, 1999, 109-123.

<sup>492</sup> G. GARVEY, *Facing the Bureaucracy: Living and Dying in a Public Agency*, San Francisco, Jossey-Bass, 1993, 18-23.

una rigida separazione fra settore pubblico e privato; su una altrettanto rigida divisione fra politica e amministrazione; su una preferenza per la responsabilità e il controllo amministrativi; e su una particolare propensione per il comando e il controllo.

Indubbiamente questa teoria ha rappresentato un terreno fertile per lo sviluppo di un apparato amministrativo relativamente positivo<sup>493</sup>, tuttavia un limite di questa impostazione è che considerava come dato il fatto che finanziamento e prestazione dei servizi pubblici fossero gestiti unicamente dalla stessa autorità pubblica. Di conseguenza, questa teoria poteva spiegare solo una delle molteplici forme che l'azione pubblica può adottare: quella del governo diretto. Come è stato anticipato, però, la società attuale non risulta strutturata unicamente in questo modo.

Questa incongruenza di lettura fu evidenziata già a partire dagli anni Settanta, grazie alle indagini condotte dalla c.d. Scuola dell'Implementazione<sup>494</sup>. Le conclusioni a cui giunsero questi studiosi evidenziarono un fallimento del sistema politico americano nel fornire le condizioni necessarie per il suo funzionamento ottimale. Gli studi sull'implementazione dei programmi rivelarono che gli amministratori pubblici erano spesso in uno stato di incertezza rispetto agli obiettivi da perseguire, con scarsa autorevolezza per agire, e poca attenzione alle competenze amministrative necessarie per il raggiungimento dei risultati. Per rimediare a questa situazione, la teoria dell'implementazione propose di spostare l'unità di analisi dall'agenzia pubblica al singolo programma pubblico, di fornire una spiegazione più dettagliata degli obiettivi di programma e di prestare maggiore attenzione alla gestione stessa del programma. Quello che tuttavia sembrava poco chiaro nella teoria dell'implementazione è che cosa si dovesse intendere concretamente per

---

<sup>493</sup> Per una difesa senza riserve dell'apparato amministrativo statunitense, si veda C. GOODSSELL, *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, 3d ed., Chatham N.J., Chatham House Publishers, 1994.

<sup>494</sup> Cfr., per esempio, J. L. PRESSMAN e A. B. WILDAVSKY, *Implementation*, 1983; E. C. HARGROVE, *The Missing Link: The Implementation Challenge in Policy Research*, Washington DC, Urban Institute Press, 1975; D. S. VAN METER e C. E. VAN HORN, *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*, *Administration and Society* 6, n. 1, 1975, 447-474; E. BARDACH, *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1977; W. WILLIAMS, *The Implementation Perspective: A Guide for Managing Social Service Delivery*, Berkley, University of California Press, 1980; R. T. NAKAMURA e F. SMALLWOOD, *The Politics of Policy Implementation*, New York, St. Martin's Press, 1980; D. MAZMANIAN e P. SABATIER, *Implementation and Public Policy*, Glencoe, Ill., Scott, Foresman, 1983.

miglioramento della gestione e come quest'ultima dovesse variare a seconda dei diversi programmi da sviluppare<sup>495</sup>.

Anche la teoria c.d. “nuovo management”, o *Reinventing Government*<sup>496</sup>, sembra non fornire risposte soddisfacenti per la gestione dell'attuale problema pubblico. Gli appartenenti a questa scuola di pensiero proposero, infatti, di utilizzare strumenti di governo alternativi per riformare e rimodulare l'intero settore pubblico<sup>497</sup>. Tuttavia, per giustificare l'utilizzo di questi strumenti, i promotori del *Reinventing Government* trascurarono che spesso alcuni di essi erano già stati adottati, e non ne valutarono il grado di efficacia. Pertanto questa teoria sottovalutò in qualche modo le conseguenze e le difficoltà che ogni singolo strumento può comportare e così rischiò di contribuire ad alimentare proprio i problemi che cercava di risolvere.

Un'ulteriore prospettiva per la risoluzione del problema pubblico venne fornita dalla c.d. teoria della privatizzazione. Questa teoria, allo stesso modo della *Reinventing Government*, puntava all'introduzione di nuovi strumenti di governo che consentissero in particolare lo sviluppo di forme indirette di governo<sup>498</sup>. Mentre però la precedente scuola ne proponeva l'utilizzo al fine di favorire l'azione pubblica<sup>499</sup>, i promotori della privatizzazione hanno riconosciuto l'importanza degli strumenti

---

<sup>495</sup> Gli studi sull'implementazione hanno identificato numerosi fattori che incidono sul successo di un programma, ma con scarsa capacità di raccogliere questi dati all'interno di una teoria più complessiva. Un tentativo di riassumere questi risultati ha raccolto non meno di diciassette di fattori degni considerazione. Fra questi, meritano di essere ricordati la chiarezza della legge, l'adeguatezza della teoria causale contenuta in essa, la molteplicità dei momenti decisionali, le caratteristiche delle agenzie di implementazione, la presenza di un gestore dell'implementazione, e l'adeguatezza della revisione esterna. D. MAZMANIAN e P. SABATIER, *Implementation and Public Policy*, op. cit.. Per una riflessione generale sullo scarso successo della teoria dell'implementazione nel fornire modelli verificabili, si veda H. INGRAM, *Implementation: A Review and Suggested Framework*, in *Public Administration: The State of the Discipline*, eds., Naomi B. Lynn e Aaron Wildavsky, op. cit., 1990, 463; D. J. CALISTA, *Policy Implementation*, in *Encyclopedia of Policy Studies*, ed. Stuart Nagel, New York, Marcel Dekker, 1994, 118.

<sup>496</sup> D. OSBORNE e T. GAEBLER, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, MA, Addison-Wesley, 1992, 25-35.

<sup>497</sup> Cfr. M. KAUL, *The New Public Administration: Management Innovations in Government*, *Public Administration and Development* 17, nn. 13-26, 1997; A. MASSEY, *Managing the Public Sector: A Comparative Analysis of the United Kingdom and of the United States*, Aldershot, U.K., Edward Elgar, 1993; D. OSBORNE e T. GAEBLER, *Reinventing Government*, op. cit.; O. E. HUGHES, *New Public Management*, in *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, ed. Jay M. Shafritz, Boulder, Westview Press, 1998, 541-548.

<sup>498</sup> M. HOWLETT, *Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instruments Choice*, *Policy Studies Journal* 19, n. 2, 1991, 1-21.

<sup>499</sup> S. J. BURKI e G. E. PERRY, *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, World Bank Latin American and Caribbean Studies Viewpoints, Washington DC, The World Bank, 1998, 125; L. D. TERRY, *Administrative Leadership, Neo-Managerialism and the Public Management Movement*, *Public Administration Review* 58, n. 3, 1998, 194-200; C. POLLITT, *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s*, London, Blackwell, 1993.

indiretti per sostituirsi al governo pubblico. Le teorie di privatizzazione puntarono sul ruolo dei privati per la fornitura dei servizi pubblici e così anche per servire interessi pubblici, in totale alternativa alle agenzie di Stato. La ragione di questa sostituzione consisteva nell'opinione che i burocrati istituiti per proteggere gli interessi della società civile, virtualmente non influenzabili dalle pressioni politiche, fossero risultati in ultima analisi lontani dagli stessi cittadini, per perseguire invece interessi personali<sup>500</sup>. In questo senso, la risposta per un effettivo esercizio della cosa pubblica poteva essere solo la privatizzazione: riducendo la misura del settore pubblico, trasferendo responsabilità al settore privato, e stabilendo "alternative nel settore privato che siano maggiormente interessanti per gli attuali sostenitori dei programmi di governo"<sup>501</sup>. Anche questa teoria, però, proprio perché costruita su una netta dicotomia pubblico vs. privato appare poco adeguata a spiegare la complessità dell'attuale panorama sociale, costellato di relazioni fra questi due settori spesso imprescindibili, in cui la cooperazione, al posto della competizione, può rappresentare una chiave vincente per la produzione di benessere sociale.

La teoria della *New Governance*, che costituisce l'oggetto del prossimo paragrafo, parte proprio da questa "relazione settoriale".

#### 4. La teoria della *New Governance*.

Come scrive Salamon, non è necessario inventare un nuovo tipo di governo, come la teoria del *Reinventing Government* suggeriva: "la vera sfida oggi è trovare un modo per comprendere e gestire il nuovo modello che abbiamo prodotto"<sup>502</sup>. In questo senso è necessario elaborare una nuova teoria che in primo luogo riconosca l'esistenza del governo della c.d. "terza parte" e si concentri sulle sfide che questo impone. Il problema sottolineato da Salamon è che, sebbene molti progressi siano stati fatti anche in dottrina per elaborare diverse teorie sull'uso degli strumenti di governo, buona parte della retorica politica rimane ancora dominata da un'immagine

---

<sup>500</sup> Per un approfondimento su queste teorie si vedano T. M. MOE, *The New Economics of Organization*, American Journal of Political Science 28, 1984, 762-768; G. GARVEY, *Facing the Bureaucracy*, op. cit., 1993, 26-33.

<sup>501</sup> E. S. SAVAS, *Privatization: The Key to Effective Government*, Chatham, N.J., Chatham House Publishers, 1987; S. BUTLER, *Privatizing Federal Spending: A Strategy to Eliminate the Deficit*, New York, Universe Books, 1985.

<sup>502</sup> L. M. SALAMON, *The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction*, in Lester M. Salamon ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, op. cit, 8.

di Stato burocratico centralizzato, perdendo di vista un dato ineliminabile della società attuale che è appunto quello di una moltitudine di attori privati che interagiscono con i soggetti pubblici.

La teoria della *New Governance* propone un nuovo approccio alla gestione della cosa pubblica. Un approccio che utilizza il termine *governance* per spiegare la natura collaborativa del rapporto fra lo Stato e i vari soggetti che contribuiscono alla produzione di *welfare*: la composizione della società attuale è troppo complessa e i bisogni che questa richiede troppo diversificati perché lo Stato riesca da solo a farvi fronte. E *new* perché “riconosce che questo approccio collaborativo, proprio perché già esistente, deve essere affrontato in modo nuovo, in modo da cogliere le sfide che esso impone e le opportunità che crea”<sup>503</sup>. Secondo questa teoria, per risolvere il problema pubblico, è necessario un nuovo modo di concepire il rapporto fra pubblico e privato. È necessario formare i responsabili del mondo profit e non profit in modo comune, anche dal punto di vista delle prassi organizzative<sup>504</sup>. La teoria della *New Governance* introduce una nuova prospettiva nel rapporto fra centri di governo e gli altri attori: “Le concezioni tradizionali del management pubblico hanno spesso favorito un certo antagonismo fra pubblico e privato, così come fra il mondo profit e il non profit ... i nuovi strumenti dell’azione pubblica oggi invece ridefiniscono strutturalmente queste divisioni. Invece di una rigida separatezza fra settori pubblico e privato, la teoria della *New Governance* punta a unirli in uno scopo comune”. Così, continua Salamon, nei rapporti fra questi due settori “la collaborazione prende il posto della competizione” non come violazione di un’esclusiva amministrativa: collaborazione alla luce della “profonda complementarietà esistente fra i settori”<sup>505</sup>.

La teoria della *New Governance* affronta il problema sociale presentando cinque punti di intervento. Il primo punto propone di passare da un approccio di agenzia e programmazione generica a un’ottica puntuale e con specificità di strumenti operativi. Il secondo aspetto fondamentale di questa teoria è il passaggio dalla gerarchia alle reti. Il terzo punto prevede il passaggio da un’impostazione di conflitto fra pubblico e privato, a una concezione di sinergia fra pubblico e privato.

---

<sup>503</sup> *Ibidem.*

<sup>504</sup> *Ibidem.*

<sup>505</sup> *Ibidem.*

Per quanto riguarda la gestione delle decisioni, la *New Governance* propone di passare da un'impostazione di comando e controllo, a una di negoziazione e persuasione. Infine questa teoria richiede che vengano sviluppate doti di attivazione, orchestrazione e modulazione. Ciò che va sottolineato degli studi condotti da Salamon e la sua scuola è che “la carriera di un cittadino impegnato nel sociale – sia egli operatore pubblico, privato o non profit – non implica solo delle doti di tecnica, ma soprattutto delle scelte di valore”<sup>506</sup>. Può essere emblematica e riassuntiva di questo approccio, la seguente espressione: “quando una società è viva e si sviluppa, non farà scelte troppo rigide fra azione di Stato e azione di volontariato, ma entrambe si svilupperanno ugualmente, in quanto espressione della sua stessa vitalità” a parlare così è Lord Nathan, direttore di una Commissione britannica del dopoguerra sul Settore del Volontariato<sup>507</sup>.

Per affrontare il problema pubblico non si richiede quindi né un'esclusione dello Stato, né un suo ridimensionamento a favore del terzo settore. Quello che si richiede invece è uno sforzo comune e in questo senso il governo dovrà poter indicare strumenti adeguati che consentano all'azione pubblica di sostenere il mondo nel non profit, così come dovranno essere disegnate apposite norme e strutture per favorire una rapporto sinergico fra il *non profit* e il privato *for-profit*.

In questo senso la partnership fra sistema politico e gruppi sociali rappresenta un modello interessante per la possibilità di implementare le politiche più utili all'intera comunità.

##### 5. La collaborazione nel sistema federale degli Stati Uniti d'America: *Intergovernmental Relations*<sup>508</sup> e Feudalesimo Cooperativo<sup>509</sup>.

---

<sup>506</sup> L. M. SALAMON, *Training Professional Citizens: Getting Beyond the Right Answer to the Wrong Question*, Journal of Public Affairs Education, Keynote address delivered at the NASPAA Annual Conference in Indianapolis, Indiana, 22 ottobre 2004.

<sup>507</sup> D. OWEN, *English Philanthropy: 1600-1960*, Cambridge, Harvard University Press, 1964, in Salamon L. M., *Training Professional Citizens*, op. cit.

<sup>508</sup> D. S. WRIGHT, *Understanding Intergovernmental Relations*, Brooks/Cole Publishing Company, A division of Wadsworth, Inc., 1988.

<sup>509</sup> H. SAIDMAN, R. GILMOUR., *Politics, Position, Power*, Fourth ed., New York, Oxford University Press, 1986, ch. 9, pp. 195-218.

Per comprendere come la teoria della *New Governance* rappresenti una lente in grado di cogliere le peculiarità del sistema statunitense di governo, può essere opportuno l'approfondimento di un aspetto integrante del federalismo, forse meno esplorato rispetto a quelli tradizionali, ma non meno essenziale, ossia quello delle relazioni intergovernative (*Intergovernmental Relations*).

Un'espressione di Pritchett sul federalismo americano consente di introdurre l'argomento di questo paragrafo:

*In essence, American federalism is a form of political organization in which the exercise of power is divided between two levels of government, each having the use of those powers as a matter of right, and each acting on the same citizen body*<sup>510</sup>.

Questa definizione evidenzia sia le divisioni di potere a base territoriale fra l'unità centrale e le unità costituenti, stabilite dalla legge, sia la diretta operatività di due sistemi legislativi sullo stesso corpo cittadino.

Il sistema federale, infatti, così come concepito dalla teoria classica del federalismo, pone l'accento sull'indipendenza dei due livelli di governo e sulla separazione dei poteri<sup>511</sup>. Questa teoria tradizionale, definita anche "layer-cake" (torta mille foglie), postula che le funzioni proprie di ogni livello di governo possano essere definite con ragionevole precisione e debbano rimanere separate e indipendenti l'una dall'altra. Così, si è spesso ritenuto che i maggiori problemi del federalismo dipendano dalla corretta distribuzione delle responsabilità<sup>512</sup>. Questo era, infatti, l'obiettivo che il Presidente Eisenhower annunciava attraverso la Commissione delle Relazioni Intergovernative del 1957: "to determine, within the constitutional limits of National and State power, and in the light of 165 years of practical experience, *what division of responsibilities is best calculated to sustain a*

---

<sup>510</sup> C. H. PRITCHETT, *Constitutional Law of the Federal System*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1984, p. 57.

<sup>511</sup> Fra gli innumerevoli volumi prodotti sul sistema federale statunitense, ci si limita a citare alcuni che possono risultare interessanti per questo contributo: J. L. SUNDQUIST e D. W. DAVIS, *Making Federalism Work*, Washington D.C., Brookings Institution, 1969; D. B. WALKER, *Toward a Functioning Federalism*, Cambridge, Mass., Winthrop, 1981. E, fra le migliaia di articoli ci si permette di selezionare, BEER S. H., *The Modernization of American Federalism*, *The Journal of Federalism* 3, 1973, 49-96; e, dello stesso autore, *Federalism, Nationalism and Democracy in America*, *American Political Science Review* 72, 1978, 9-21; H. N. SCHEIBER, *American Federalism and the Diffusion of Power: Historical and Contemporary Perspectives*, *University of Toledo Law Review* 9, 1978, 619-680; e, dello stesso autore, *Federalism and Legal Process: Historical and Contemporary Analysis of the American System*, *Law and Society Review* 14, 1980, 663-722.

<sup>512</sup> Senate Committee on Government Operations, Subcommittee on Intergovernmental Relations, *The Federal System as Seen by Federal Aid Officials*, dicembre 1965, 95.

workable basis for intergovernmental relations in the future”<sup>513</sup>. Per certi versi, questa impostazione si riflette anche fra gli obiettivi proposti dal *New Federalism* di Reagan, in particolare laddove annuncia di voler ristabilire una separazione “between the functions of the federal and state governments” nel suo discorso inaugurale del 1981:

*It is my intention to curb the size and influence of the federal establishment and to demand recognition of the distinction between the powers’ granted to the federal government and those reserved to the states or to the people*<sup>514</sup>.

Tuttavia, altra parte della dottrina sostiene che le funzioni dei tre livelli di governo in realtà non siano più così distinguibili, sia per quanto riguarda l’aspetto tributario (le entrate spesso sono interdipendenti e sovrapponibili) che politico (lo spazio fra il momento della decisione dell’azione di governo e quello della visibilità è sempre più ampio)<sup>515</sup>. Così alcuni studiosi del sistema federale hanno abbandonato la teoria della “layer-cake” per fondarne una diversa, della c.d. “marble cake”<sup>516</sup> (torta marmorizzata). Questa teoria non condivide l’idea che la separatezza sia il fulcro del federalismo, ritiene, infatti, che la divisione di funzioni fra i vari livelli di governo sia impraticabile nonché eccepibile, dal momento che spesso i governi ai vari livelli operano per obiettivi comuni. Sebbene sia riconosciuto che il sistema coinvolga tanto la competizione che la cooperazione, quest’ultima è considerata più importante. Pertanto questa descrizione di “federalismo cooperativo” apparirebbe alquanto più realistica delle teorie tradizionali<sup>517</sup>.

---

<sup>513</sup> *The Commission on Intergovernmental Relations, A report to the President*, Giugno 1955, p. 33, corsivo aggiunto dall’autore di questo contributo.

<sup>514</sup> R. S. WILLIAMSON, *1980: The Reagan Campaign – Harbinger of a Revitalized Federalism*, *The Journal of Federalism* 11, estate 1981, 148. Per un approfondimento sulla posizione di Reagan nei confronti delle relazioni nazione-stati, si veda sempre Williamson, che fu assistente del Presidente per gli affari intergovernativi, *Federalism in Perspective: A Republican Monograph*, Washington DC, Giugno 1982, 17.

<sup>515</sup> G. E. HALE e M. L. PALLEY, *The Politics of Federal Grants*, Congressional Quarterly Press, 1981, 2.

<sup>516</sup> M. GRODZINS, *The American System: A New View of Government in the United States*, ed. Daniel J. Elazar, Chicago, Rand McNelly, 1966; e D. J. ELAZAR, *The American Partnership*, Chicago, University of Chicago Press, 1962.

<sup>517</sup> In questo senso anche E. S. CORWIN, *The Passing of Dual Federalism*, *Virginia Law Review* 36, 1950, 1-24. Nel suo contributo Corwin propone di passare da un sistema a competizione binaria fra la nazione e gli stati, a una di “cooperazione federale”, che descrive come segue: “According to this conception [cooperative federalism] the National Government and the States are mutually complementary parts of a single governmental mechanism all of whose parts are intended to realize the current purpose of government according to their applicability to the problem in hand” (p. 19).

Indipendentemente dalle “preferenze culinarie”, non si può non riconoscere che il separatismo si è sviluppato nel sistema ma non è stato accompagnato da una netta divisione di funzioni fra i livelli di governo. Piuttosto, si è assistito alla proliferazione di reti indipendenti di governo, c.d. “self-governing professional guilds”<sup>518</sup> o “vertical functional autocracies”<sup>519</sup> in settori ben precisi: vere e proprie gilde di medievale memoria. Si tratta di legami istituitisi informalmente fra vari soggetti della scena pubblica, dai presidenti ai governatori degli Stati, dai legislatori ai sindaci delle città, fino ai cittadini e alle associazioni. Questi legami, definiti come *Intergovernmental Relations*, rappresentano, secondo una definizione di Anderson, “an important body of activities or interactions occurring between governmental units of all types and levels within the federal system”<sup>520</sup>.

Uno dei più interessanti riconoscimenti formali di relazioni intergovernative (d’ora in poi IGR) risale al 1962, da parte di un senatore della appena nominata Sottocommissione al Senato sulle Relazioni Intergovernative. Il Senatore Muskie affermava:

*The field of intergovernmental relations might be categorized as the hidden dimension of government. Performing as almost a fourth branch of government in meeting the needs of our people, it nonetheless has no direct electorate, operates from no set perspective, is under no special control, and moves in no particular direction. Evidence that this field makes a major impact on the lives of all Americans can be found in its involvement in such matters as highways, housing, public assistance, hospitals, airports, public health, unemployment compensation, education, agricultural extension, and waste treatment facilities*<sup>521</sup>

In questa prospettiva si può comprendere come il sistema federale statunitense risulti un insieme elastico di Confederazioni federali, Stati e agenzie professionali locali relativamente autonome eppure in dialogo fra loro. Il potere risulta infatti distribuito fra 50 Stati e più di 82 mila Governi Locali, di cui circa un quarto è rappresentato da distretti speciali per la promozione locale di programmi finanziati

---

<sup>518</sup> H. SAIDMAN, R. GILMOUR, *Politics, Position, Power*, op. cit., 197.

<sup>519</sup> Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Tenth Annual Report, gennaio 1969, 8.

<sup>520</sup> W. ANDERSON, *Intergovernmental Relations in Review*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1960, 3.

<sup>521</sup> Subcommittee on Intergovernmental Relations of the Senate Committee on Government Operations, *Problems of Federal-State-Local Relations*, Hearing 88th Cong., 2nd sess., 18 settembre 1962, 4.

dal Governo federale<sup>522</sup>. Così può accadere che nella stessa città convivano cinque o più autorità governanti: la contea, la città, il distretto scolastico, il distretto sanitario, il distretto antincendio, il distretto delle acque, quello della biblioteca, ecc.

Mentre allora la concezione tradizionale di federalismo valorizza le relazioni fra Governo federale e Stato e solo più occasionalmente fa riferimento a quelle interstatali<sup>523</sup>, il concetto di IGR sin qui elaborato riconosce non solo relazioni Nazione-Stato e interstatali, ma anche relazioni fra nazione e comunità locale, fra Stato e realtà locali e infine fra diverse comunità locali.

Un altro aspetto che risulta importante sottolineare delle IGR attiene alla loro scarsa dipendenza dalle definizioni legali. Se, infatti, il sistema federale si fonda su poteri, azioni, accordi e legami che ricevono riconoscimento positivo nella legge, le relazioni intergovernative invece trascendono la generale impostazione legalistica includendo una vasta gamma di azioni informali<sup>524</sup>.

Una terza distinzione fra il concetto di federalismo e quello di IGR si fonda sul dato che il federalismo implica una struttura gerarchica di relazioni di potere e autorità, che gli deriva dalla stessa Costituzione. La *U. S. Constitution* infatti contiene una c.d. *supremacy clause* (*Article VI, Section 2*) che rende esplicita, in casi di ultima istanza, una relazione di superiorità e dipendenza fra il Governo federale rispettivamente e quello dei singoli Stati. Il concetto di IGR non contiene alcuna distinzione gerarchica di relazione<sup>525</sup>: riconoscere la presenza di queste differenze di potere non implica che il livello nazionale sia per definizione quello superiore<sup>526</sup>.

La natura collaborativa dei rapporti fra diversi livelli di governo, che trova espressione e riconoscimento nelle Relazioni Intergovernative, costituisce un aspetto decisivo del sistema di Welfare statunitense. Ci si accinge così a osservare un caso pratico di operatività delle IGR che renderà evidente la natura collaborativa dei

---

<sup>522</sup> D. S. WRIGHT, *Understanding Intergovernmental Relations*, op. cit, 34.

<sup>523</sup> American Heritage Dictionary of the English Language, Boston, Houghton Mifflin, 1969, 481.

<sup>524</sup> D. S. WRIGHT, *Understanding Intergovernmental Relations*, op. cit, 37.

<sup>525</sup> ANDERSON W., *The Nation and the States: Rivals or Partners?*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1955, 84.

<sup>526</sup> Per un approfondimento sui rapporti e le tensioni fra potere centrale e autonomia territoriale nei paesi anglosassoni, si rinvia a R. GIBBINS, *Regionalism: Territorial Politics in Canada and in the United States*, Toronto, Butterworths, 1982; J. BULPITT, *Territory and Power in the United Kingdom: An Interpretation*, Manchester, Manchester University Press, 1983; R. ROSE, *The Territorial Dimension in Government: Understanding the United Kingdom*, Chatham, N.J., Chatham House, 1982.

rapporti generati. Il caso di studio sarà quindi valutato alla luce dell'approccio fornito dalla teoria della *New Governance*.

### 5.1 Un caso di studio per una *New Governance* "regionale": il programma

#### Medicaid

Il programma *Medicaid* rappresenta un caso interessante di finanziamento federale (*grant*) distribuito agli Stati per la copertura di servizi di tipo sanitario: gli Stati hanno totale discrezionalità sia in termini di scelta dei programmi da promuovere, che di ammontare di spesa. Per coglierne il funzionamento riguardo alla centralità dei rapporti non solo fra Governo federale e singolo Stato, ma soprattutto fra Stato e società civile (singoli cittadini, famiglie, associazioni, ecc.), occorre capire come funziona il sistema di *grant* in generale negli Stati Uniti e in particolar modo i c.d. *formula grants* di cui *Medicaid* è il programma principale per ammontare di dollari.

#### 5.1.1 Un approfondimento: i *Grant-in-aid*

Dal punto di vista teorico, i *grants* (sovvenzioni) rappresentano una forma di elargizione in denaro che un donatore (nel caso in esame, il Governo federale) destina a un soggetto ricevente, pubblico o privato (spesso *non profit*)<sup>527</sup>. Si tratta quindi di fondi destinati sia per stimolare, che per sostenere una certa attività o servizio svolto dal ricevente. Attraverso questa forma di aiuto, viene coinvolto un terzo soggetto (*grantor*), spesso un'agenzia governativa statale, che diventa partecipe nella fase di gestione di tale servizio o attività, mentre lascia a un diverso attore (*grantee*) il compito della fornitura vera e propria. Pertanto, la responsabilità sulla somministrazione del servizio è condivisa fra diversi livelli di governo o fra governi e associazioni private *non profit*. Esistono peraltro anche forme di *grant* che vengono concesse da Istituti o Associazioni filantropiche, ma non saranno trattate in questo contributo<sup>528</sup>.

---

<sup>527</sup> D. BEAM e T. J. CONLAN, *Grants*, in Salamon L. M., ed., *The Tools of Governments*, op. cit., 340.

<sup>528</sup> Si contano all'incirca 38.500 fondazioni *Non profit* negli Stati Uniti che distribuiscono *grants*: alcune sono molto estese e conosciute, ma la maggior parte è di ridotte dimensioni e distribuisce somme relativamente esigue. L'ammontare annuo di *grant* distribuito da istituti *Non profit* nel 1998 corrisponde a circa 19,5 miliardi di dollari. Per un approfondimento, cfr. C. GEEVER e P. MCNEILL,

Il sistema di *grant-in-aid* (espressione che si riferisce propriamente alle sovvenzioni federali) ha a lungo dominato la scena degli aiuti federali<sup>529</sup>. Questa considerazione è documentata in termini di origini storiche, numero di autorizzazioni legislative, ammontare destinato, impatto fiscale e di policy, capacità di riforma. Alcuni dati possono essere di aiuto: nel 1970 i *grant* rappresentavano il 97% del totale degli aiuti federali; sono poi scesi al di sotto del 90% nel 1975, per risalire leggermente all'inizio degli anni Ottanta. Il numero di *grant* è continuato a rimanere su questo livello fino agli anni Novanta, quando invece si è registrato un netto incremento di questo strumento, passando, dal 1990 al 2000, da un ammontare di 144,7 miliardi di dollari a 238 milioni di dollari, con una percentuale di crescita pari al 5,1% annua<sup>530</sup>. Lo stesso numero di programmi introdotti attraverso *grant* dagli anni Ottanta al 2000 è notevolmente aumentato (se si esclude una netta riduzione durante la presidenza Reagan<sup>531</sup>) passando da 303 a 591 programmi.

La suddivisione più comune elaborata in dottrina si fonda sul tipo di estensione del programma finanziato attraverso *grant*. Si identificano così *categorical grants*, i quali devono essere utilizzati per uno scopo molto particolare e circoscritto, identificato dal soggetto che effettua la donazione, in accordo con il ricevente. Negli Stati Uniti il maggior numero di *grant* allocati è di questo tipo. La seconda categoria è quella dei c.d. *block grants*, che finanziano servizi o attività definiti in modo molto più generico (ad es. sviluppo della comunità, servizi sociali) e lasciano maggiore discrezionalità al ricevente nella definizione dell'utilizzo specifico dei fondi. Molti dei *block grants* esistenti negli Stati Uniti rappresentano la fusione di diversi *categorical grants* correlati nello scopo. La loro creazione ha costituito uno degli obiettivi principali del *New Federalism* intrapreso dai presidenti Nixon e Reagan negli anni '70 e '80<sup>532</sup>. L'ultima tipologia di *grant* in base all'estensione è rappresentata da sovvenzioni di c.d. *general purpose assistance*, scarsamente diffusa però negli Stati Uniti. Questa tipologia di aiuti non ha essenzialmente alcun vincolo sull'utilizzo dei fondi. Il più

---

*The Foundation Center's Guide to Proposal Writing*, rev. ed., New York, The Foundation Center, 1997.

<sup>529</sup> D. S. WRIGHT, *Understanding Intergovernmental Relations*, op. cit., 211.

<sup>530</sup> Executive Office of the President, *Analytical Perspectives*, FY 1991, 236-237.

<sup>531</sup> H. SAIDMAN, R. GILMOUR, *Politics, Position, Power*, op. cit., 201.

<sup>532</sup> T. J. CONLAN, *From New Federalism to Devolution: Twenty-Five Years of Intergovernmental Reform*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 1998, ch. 3 e 8; e U.S. General Accounting Office, *Block Grants: Characteristics, Experience, and Lessons Learned*, HEHS-95-74, Washington D.C., 1995.

grande programma di questo genere elaborato negli Stati Uniti è stato il *General Revenue Sharing* (GRS) che ha fornito 6,1 miliardi di dollari in assistenza all'anno. Tuttavia, questo strumento ha registrato una breve durata: istituito nel 1972 sulle aspettative positive di incremento delle entrate federali, così come registrate alla metà degli anni '60, è stato definitivamente eliminato nel 1980 per gli Stati e nel 1986 per le Comunità Locali, poiché “there was no longer any revenue to share”<sup>533</sup>.

Oltre all'estensione applicativa, i *grant* sono suddivisi anche in base alla modalità di somministrazione e durata. La distinzione fondamentale in questo senso prevede *formula grants* e *project grants*.

I destinatari di un *formula grant* sono automaticamente ammessi a ricevere predeterminate quantità di fondi, distribuite sulla base di calcoli statistici, che in genere valutano una quantità approssimativa di aiuti necessari. Alcuni *formula grant* – di cui *Medicaid* è un esempio – sono distribuiti secondo un programma c.d. *open-ended*: il Governo federale garantisce la copertura delle spese rientranti in questo progetto senza porre alcun limite massimo. Questi *grants* rappresentano pertanto delle vere e proprie “dotazioni” agli stati, non controllabili in termini di ammontare da parte del Governo federale, in quanto il livello di questi fondi è fissato da decisioni di politica sociale dei singoli stati. Ci possono essere peraltro *formula grants* in cui ammontare è prefissato, e la distribuzione dei fondi all'interno dello Stato è definita da condizioni di legge (ad es., in proporzione al numero di ragazzi iscritti in scuole finanziate dal Governo federale in uno Stato, rispetto al totale di questo tipo di studenti in tutti gli altri Stati).

Sul lato opposto di questa classificazione si situano i c.d. *project grants* distribuiti attraverso processi di selezione molto competitivi, che devono essere utilizzati per sostenere una particolare attività e per un determinato periodo di tempo (in genere un anno). Un caso di *project grants* è il finanziamento dei *Community Oriented Policing Services* (COPS), sotto la responsabilità del *U. S. Department of Justice* (DOJ)<sup>534</sup>.

Negli Stati Uniti il maggior flusso di finanziamenti del Governo federale per aiuti agli Stati è distribuito attraverso *formula grants*, mentre il più grande numero di

---

<sup>533</sup> Cfr. S. H. BEER, *The Adoption of General Revenue Sharing: A Case Study in Public Sector Politics*, Public Policy 24, 1976.

<sup>534</sup> <http://www.usdoj.ov/cops/index.html/3/51/99>.

programmi è finanziato attraverso *projects grants*, i quali, comprensibilmente, distribuiscono somme più ridotte.

Ogni programma di *grant* si differenzia poi per il grado di controllo esercitato su di esso dall'agenzia che gestisce i fondi, e l'autorità che esegue la donazione ha a disposizione numerosi strumenti per verificare che i destinatari si comportino come da accordi<sup>535</sup>. Oggi generalmente ogni *federal grant* distribuito agli Stati o ai Governi locali richiede una procedura di selezione in cui vengono valutati i soggetti destinatari dei servizi, il piano dettagliato, le operazioni pianificate. In seguito al recepimento della somma, i beneficiari dovranno in genere fornire dati finanziari e rapporti annuali.

Il *U.S. Office of Management and Budget* indica che nel 1999 sono stati finanziati 928 programmi di *grant* su un totale di 1.412 programmi di assistenza federale<sup>536</sup>. I *grants* agli Stati e alle Comunità locali rappresentano così il 25% delle spese federali per i governi statali e locali. Mentre però il numero di programmi finanziati è considerevole, le somme versate attraverso i singoli *grant* sono relativamente esigue. La maggior parte delle sovvenzioni, infatti, è concentrata in pochissimi programmi molto ampi: *Medicaid* da solo ha attratto 104,8 miliardi di dollari nel 1998, coprendo il 39% del totale delle somme versate dal Governo federale a Stati e Comunità locali<sup>537</sup>.

Prima di passare all'esame di *Medicaid* nel dettaglio, sembra opportuna un'ulteriore precisazione sul funzionamento dei *grant*.

Le tendenze registrate negli ultimi anni indicano un aumento dei finanziamenti federali sottoforma di *grant* destinati direttamente agli individui. In questa tipologia di programmi rientra *Medicaid*, ma anche programmi di aiuto sociali, di nutrizione dei bambini, o assistenza domiciliare. L'aumento registrato dal 1980 è nell'ordine del 250%. A contrario, le sovvenzioni c.d. infrastrutturali, o *capital grants*, sono aumentate solo del 12%<sup>538</sup>. Le ragioni di questo notevole incremento, limitato a

---

<sup>535</sup> D. B. WALKER, *The Rebirth of Federalism*, 2d ed., Chatham N.J., Chatham House 2000, 241-250; e U. S. General Accounting Office, *Grant Programs: Design Features Shape Flexibility, Accountability and Performance Information*, GGD-98-137, Washington D.C., General Accounting Office, 1998.

<sup>536</sup> 1999 Catalog of Federal Domestic Assistance, p. III.

<sup>537</sup> OMB, Budget Analysis and System Division, *The Number of Federal Grant Programs to States and Local Governments: 1980-1998*, giugno 1999, 4.

<sup>538</sup> Executive Office of the President, *Analytical Perspectives*, FY 1999.

particolari programmi, non sono tanto di ordine politico, quanto piuttosto mettono in luce un aspetto “vischioso” dei pagamenti destinati agli individui: sono poco controllabili. Programmi come *Medicaid*, infatti, rappresentano dei veri e propri “titoli legali” che impegnano il Governo federale a versare i pagamenti a chiunque – persona fisica o istituzione – rispetti i requisiti di ammissibilità fissati dalla legge. Un recente cambiamento nella politica di *welfare* – che dalla struttura *open-ended* del programma Aiuti alle Famiglie con Figli Disabili (AFDC) è passata alla più rigida *block grant* di Assistenza Temporanea alle Famiglie in Difficoltà (TANF) – ha come obiettivo proprio quello di limitare una certa “automaticità” degli aumenti di spesa<sup>539</sup>. Nel caso di *Medicaid*, tuttavia, il rimborso non avviene attraverso il pagamento diretto al beneficiario del servizio, bensì alla struttura che fornisce la prestazione al singolo cittadino, attraverso l’utilizzo di un voucher.

## 5.2 Cos’è Medicaid

Il programma *Medicaid* fornisce prestazioni mediche alla popolazione a basso reddito che ha assicurazione medica inadeguata o ne è priva. Il Governo federale definisce le linee guida generali per le prestazioni di *Medicaid*. A livello statale *Medicaid* funziona attraverso sistema di *voucher*, pagati dagli Stati alle strutture private che forniscono il servizio all’utente titolare del voucher. Tuttavia, i requisiti di ammissibilità specifici per ricevere prestazioni *Medicaid*, nonché il tipo e la portata dei servizi forniti, sono determinati da decisioni dei singoli Stati. Questo sistema inevitabilmente favorisce forti disuguaglianze, poiché la stessa persona può risultare beneficiaria di *Medicaid* in uno Stato e non in un altro.

Ogni Stato sviluppa le proprie norme riguardanti l’ammissibilità e la copertura all’interno di indirizzi di massima dettati da decisioni federali, per ovvie ragioni budgetarie.

Al fine di beneficiare di questo programma, è necessario essere cittadino degli Stati Uniti, o residenti permanenti che hanno bisogno di assistenza sanitaria o copertura assicurativa, la cui situazione finanziaria è caratterizzata da basso reddito o

---

<sup>539</sup> T. J. CONLAN, *From New Federalism to Devolution*, op. cit., 236. Durante gli anni Ottanta infatti si registrò una vera e propria corsa alla riduzione dei *categorical grants* in *block grants*, con l’obiettivo annunciato di passare da 336 programmi separati, a 8 più generali. Sempre su questo punto, si veda T. J. CONLAN, *op. cit.*

reddito molto basso, ma anche le regole per il conteggio del reddito e delle risorse variano da Stato a Stato. È inoltre destinato alle donne incinte e ai bambini con disabilità. Ci sono regole particolari per chi vive in case di cura e per i bambini disabili che vivono in famiglia. L'ammissibilità per i bambini si basa sullo *status* del bambino, non dei genitori.

Secondo le politiche differenziate di ogni Stato, può anche essere chiesto al fruitore del servizio di pagare una piccola parte del costo (c.d. *co-payment*) per alcuni servizi medici. Molti Stati, inoltre, mettono a disposizione aiuti supplementari (c.d. *state-only*) per fornire assistenza medica alle persone con redditi limitati, ma che non hanno i requisiti per accedere al programma *Medicaid*<sup>540</sup>. Non sono in questo caso previste coperture federali aggiuntive per programmi *state-only*.

La Sezione 1902 (a)(30)(A), del *Social Security Act* prevede che gli Stati “assure that payments are consistent with efficiency, economy and quality of care and are sufficient to enlist enough providers so that care and services are available under the plan at least to the extent that such care and services are available to the general population in the geographic area”<sup>541</sup>. Inoltre, il *Code of Federal Regulations*, Tit. 42, *part* 430 e *part* 447<sup>542</sup> offre le indicazioni normative agli Stati per incrementare i livelli di rimborso sulle prestazioni fornite, attraverso una modifica al piano *Medicaid*, in conformità al *Social Security Act*. Per modificare i metodi di rimborso e gli standard utilizzati per pagare i fornitori di *Medicaid*, uno Stato deve presentare un emendamento del piano di Stato (*State Plan Amendment*) che deve passare il vaglio dei *Centers for Medicare and Medicaid Services* (CMS, cfr. al prossimo paragrafo) i quali dovranno esaminarlo, e approvarlo in caso di conformità alle disposizioni di legge. Perché la modifica al piano di Stato sia efficace, lo Stato è tenuto a emettere

---

<sup>540</sup> È utile segnalare, infatti, la presenza numerosi *grant* non-federali, che sono destinati dagli stati alla propria popolazione. Si tratta di denaro che può essere interamente statale (raccolto dalle imposte statali) oppure c.d. *pass-through*, ossia destinato dagli stati ma di derivazione del governo federale. Gli aiuti degli Stati alle proprie comunità raggiungono un ammontare considerevole, se si considera che superano i *federal grants* agli stati e governi locali. Nel 1996, gli stati hanno versato grant per 248 miliardi di dollari alle proprie comunità, rispetto ai 228 versati dal governo federale nello stesso anno. Nonostante i dati non siano troppo sicuri, si ritiene che dei 248 miliardi di dollari, il 30 % fossero fondi *pass-through* (stornati), quindi il restante 70% interamente derivante da entrate erariali dello Stato. Per un approfondimento si veda WALKER D. B., *The Rebirth of Federalism*, op.cit., 227.

<sup>541</sup> *State Plans for Medical Assistance*, Social Security Act, § 1902 (a)(30)(A), consultabile in [http://www.ssa.gov/OP\\_Home/ssact/title19/1902.htm#ft3](http://www.ssa.gov/OP_Home/ssact/title19/1902.htm#ft3)

<sup>542</sup> Parts 430 e 447, Chapter IV – *Centers for Medicare & Medicaid Services*, Department of Health and Human Services, Title 42 – *Public Health*, Code of Federal Regulations, consultabile in [http://www.access.gpo.gov/nara/cfr/waisidx\\_02/42cfrv3\\_02.html](http://www.access.gpo.gov/nara/cfr/waisidx_02/42cfrv3_02.html)

un avviso pubblico di qualsiasi cambiamento nei criteri di fissazione dei tassi di pagamento per i servizi, in modo da informare ampiamente i fornitori e le altre parti in causa su eventuali variazioni dei tassi di pagamento *Medicaid*.

Inoltre, la Sezione 1902 (a) (2) del *Social Security Act* prevede che lo Stato per beneficiare di *Medicaid* debba dimostrare di garantire un adeguato finanziamento per la quota non federale delle spese, con fondi dello Stato o locali, pari ad almeno il 40% del totale delle spese per la durata, la portata e la qualità delle cure e dei servizi disponibili nell'ambito del piano di Stato. Sono ammesse come fonti di quota statale per i pagamenti *Medicaid*: somme destinate dalla legge alle agenzie di Stato, trasferimenti intergovernativi (IGT), spesa pubblica documentata (CPE), e donazioni da parte dei fornitori del servizio. Prima dell'approvazione di un emendamento al piano di Stato, i CMS devono verificare che le fonti statali rispondano ai requisiti di legge, al fine di autorizzare la partecipazione finanziaria del Governo federale (FFP) per i servizi interessati.

Il responsabile del flusso del finanziamento per il Governo federale è il *Department of Health and Human Services*.

### 5.3 Il ruolo dei “Centers for Medicare and Medicaid Services”<sup>543</sup>

La gestione del programma finanziato con *Medicaid* è affidata ai *Centers for Medicare and Medicaid Services* (CMS), Agenzia federale regionale che cura i rapporti fra Stato, Governo federale e destinatari del servizio.

Dal 2007 i CMS sono strutturati in quattro consorzi, pur mantenendo l'impostazione principale di agenzia.

L'intento di questa struttura è di migliorare le prestazioni attraverso una gestione uniforme, coerente e di leadership focalizzata sul raggiungimento del piano d'azione dell'Agenzia.

Ogni consorzio è guidato da un Amministratore del Consorzio (CA), che funge da punto focale dell'Agenzia regionale e, in quanto tale, è responsabile della coerente attuazione di programmi dei CMS, della linea politica e della guida in tutte le dieci regioni di operatività. Oltre alle responsabilità manageriali, ogni amministratore è anche il supervisore ufficiale dell'Agenzia di altri due o tre uffici regionali (ROS),

---

<sup>543</sup> Per un approfondimento sull'attività dei Centers for Medicare and Medicaid Services, *Department of Care & Human Services*, <http://usgovinfo.about.com>.

che rappresentano l'amministratore dei CMS in materia di affari e supervisione della gestione amministrativa.

Per garantire un'efficace copertura sanitaria e la promozione delle cure di qualità per i beneficiari, i CMS contano sull'impegno di personale qualificato, su una struttura organizzativa manageriale, e sull'utilizzo di partnership collaborative.

L'attività svolta dai CMS può essere sintetizzata in tre funzioni principali: rappresentanza, tutela e monitoraggio.

- Rappresentanza - Per la vicinanza ai destinatari del servizio e ai partner dei CMS, i consorzi giocano un ruolo chiave nel rappresentare l'Agenzia nazionale e nel comunicare gli obiettivi del programma e rappresenta un punto nevralgico per dare visibilità alle istanze locali. I CMS consentono così lo sviluppo e la gestione delle molteplici relazioni fra Stato, enti locali, beneficiari, associazioni professionali ed entità governative; e contribuiscono alla realizzazione di partnership di collaborazione. Inoltre, rappresentano un canale di informazione "multilivello": i CMS offrono la scansione della situazione locale in materia di assistenza sanitaria e condividono le conoscenze dei vari uffici locali con l'ufficio centrale. Quindi non solo rappresentano l'Agenzia ai singoli destinatari (*top-down*), ma diventano anche veicolo di informazioni dai beneficiari del servizio all'Agenzia (*bottom-up*).
- Tutela - I CMS attuano a livello statale, regionale e locale la normativa di protezione, la politica e il programma di orientamento sviluppato dall'ufficio centrale. Garantiscono, inoltre, un sistema per facilitare la fornitura di servizi sanitari di qualità, ossia sicuri, efficaci, efficienti, calibrati sui bisogni della persona, tempestivi ed equi.
- Monitoraggio - Per raggiungere e mantenere un efficiente sistema di assistenza sanitaria, i CMS svolgono l'attività di monitoraggio sui programmi statali, di valutazione sui contraenti / beneficiari, garantendo che i controlli siano accurati e tempestivi.

#### 5.4 Una valutazione su Medicaid alla luce dell'approccio di New Governance.

Per non rischiare di incorrere nei malumori di autori che hanno prodotto interi volumi su un programma vasto come *Medicaid*, così per lo strumento dei *grants*, la

valutazione che si svolgerà in questo passaggio sarà il più possibile cauta, con la consapevolezza degli innumerevoli aspetti che non si è potuto in questa sede affrontare.

I *grants*, definiti in questa sede come un “sovvenzione”, rappresentano una sorta di compromesso fra gli strumenti di *Welfare* più coercitivi (e quindi “diretti”) e quelli che lasciano le giurisdizioni subnazionali a contare unicamente su risorse proprie. Tuttavia questo strumento non è immune dai rischi di malfunzionamento, e anzi, sembra quasi difficile immaginare come gli Stati Uniti siano riusciti ad affrontare le sfide dell’industrializzazione e dell’urbanizzazione, senza dare una struttura più sviluppata ai *grants*.

Come è stato sopra evidenziato, uno dei nodi più problematici di *Medicaid*, in quanto *individual grant*, è la difficoltà non solo a controllarne la diffusione, ma soprattutto, l’efficienza<sup>544</sup>.

In condizioni ottimali, un *grant* innesca un meccanismo di condivisione di responsabilità finanziarie e amministrative in vista di un obiettivo comune. Molto spesso, tuttavia, si inseriscono in questo processo pressioni contrastanti e conflitti di interessi. Chi riceve il *grant* potrebbe essere ugualmente soddisfatto di ricevere dei fondi sottoforma di risparmio fiscale o di altra agevolazione locale; Washington, d’altro canto, se può avere interesse a che la sovvenzione sia gestita correttamente, è molto più vincolato al sostegno politico e amministrativo a livello sia statale che locale per l’operatività dei programmi di governo. Gli ufficiali federali, inoltre, spesso mancano delle capacità per monitorare da vicino la gestione dei fondi e la fornitura dei servizi. E ancora, la pluralità dei livelli governativi e intergovernativi gestiti da attori che spesso hanno scarse competenze di supervisione, audizione e valutazione rende difficile accertare che le intenzioni del donatore siano rispettate.

La lunga catena che si crea fra l’agenzia federale a Washington, un ufficio federale regionale, un’agenzia statale e il ricevente locale – sempre che non si inserisca anche un’organizzazione privata come beneficiaria – offre molte opportunità per una scarsa comunicazione e un uso non sempre efficiente delle risorse.

---

<sup>544</sup> D. BEAM e T. J. CONLAN, *Grants*, op. cit., 367.

La condivisione di responsabilità a più livelli fa aumentare quindi i rischi di abusi, così come di improprie destinazioni dei fondi. Un caso piuttosto recente di uno studio condotto dal *General Accounting Office* (GAO) sui rimborsi effettuati attraverso *Medicaid* ha scosso l'intera nazione. Le scuole sono ammesse a ricevere rimborsi federali per il costo dei servizi sanitari offerti ai propri studenti. Tuttavia, lo studio condotto dal GAO ha scoperto che alcune scuole distraevano i fondi. Poiché anche gli Stati ricevono una percentuale sui rimborsi versati, avevano una ragione "finanziaria" per sorvolare su pratiche di rendicontazione<sup>545</sup>.

Considerando i problemi di gestione ed efficienza esposti finora, il sistema dei *grants* sembra aver funzionato in modo tutto sommato soddisfacente, visto che il loro utilizzo registra comunque un incremento. Peraltro, la teoria della *New Governance* offre quattro precisi criteri per valutare gli strumenti di policy: legittimità, effettività, equità, *accountability*<sup>546</sup>. Inserendo il *grant Medicaid* in questa griglia immaginaria il risultato diventa più articolato.

Per quanto riguarda la legittimità, intesa come capacità di ottenere appoggio politico, questo strumento si colloca sicuramente a un livello molto alto della classifica.

Altrettanto si può dire per l'effettività. Il programma *Medicaid* fornisce, infatti, copertura sanitaria a milioni di bambini in difficoltà, e assistenza domiciliare a milioni di anziani non autosufficienti. Oltre al successo di questo e altri *federal grants* (per esempio, *Head Start Program* fornisce opportunità educative scolastiche per milioni di bambini svantaggiati), si può riconoscere che in genere lo strumento dei *grants* ha contribuito largamente alla maturazione dei sistemi amministrativi statali. Per esempio, il requisito per lo Stato di istituire una singola agenzia statale che gestisca ogni programma, unitamente a quanto richiesto in termini di trasparenza e tracciabilità dei fondi e dei risultati, ha contribuito ad aggiornare le strutture amministrative degli Stati in molti settori. Perciò, sebbene le valutazioni di programma e gli studi sull'implementazione degli anni Sessanta e Settanta abbiano sollevato dubbi sulla reale effettività dei *grants* riguardo agli obiettivi federali,

---

<sup>545</sup> K. GULLO, *Audit: Schools Lose Millions in Aid*, Associated Press, 5 aprile 2000, consultabile online all'indirizzo <http://news.excite.com/news/ap/000405/02/news-medicaid-schools>. Lo studio del General Accounting Office, *Medicaid in schools: Improper Review Demands Improved HCFA Oversight*, HEHS/OSI-00-69, 5 aprile 2000.

<sup>546</sup> L. M. SALAMON, *The Tools of Government*, op. cit., 23-25.

sembra che si possa comunque accordare a *Medicaid* un riconoscimento di buona effettività.

Per quanto riguarda *l'accountability*, la complessità delle relazioni governative e intergovernative generate dal *grant* in questione può rappresentare un dato negativo. Spesso, infatti, ai cittadini mancano le competenze per cogliere la complessità della gestione intergovernativa. Eppure, la presenza di rappresentanti locali delle agenzie regionali (come nel caso dei CMS) rappresenta quanto meno uno sforzo per aumentare la vicinanza ai destinatari del servizio.

Il criterio in cui questo programma guadagna i risultati più scarsi, come è stato già sottolineato (cfr. par. 2.6.6.2) è quello dell'equità. Una delle ragioni di questo effetto risiede nell'ampiezza di destinazione di molti *grants*: in questa triste classifica si inserisce anche il programma *Medicaid*. Il criterio dell'equità risulta difficile da soddisfare, soprattutto politicamente, essendo molto più semplice raccogliere vasti di consensi proponendo programmi ampi e generali, piuttosto che molto precisi.

Non si può certo affermare che l'epoca dei *grants* sia in via di declino, nemmeno in un momento di ristrettezza finanziaria come quello attuale, tuttavia oggi si può essere quantomeno più consapevoli dei rischi di questo programma, così come degli ineliminabili pregi. Un esame attento sulle cause di alcuni malfunzionamenti può condurre all'adozione di correttivi al sistema in grado di rispondere alle esigenze dettate dalla società attuale in modo più efficiente ed equo.

In questo senso le parole del Presidente Roosevelt sembrano più che mai attuali:

“Le lezioni della storia, convalidate dalle testimonianze che ho sotto i miei occhi, dimostrano in modo conclusivo come una prolungata dipendenza dai sussidi provoca una disgregazione morale e spirituale che distrugge dalle fondamenta la fibra della nazione. Elargire sussidi ... significa somministrare un narcotico, un subdolo agente di distruzione dello spirito umano. Ciò è contrario agli imperativi di una politica sana. È l'antitesi delle tradizioni americane”<sup>547</sup>.

## 6. Profili fiscali: le deduzioni sulle donazioni e il *Philanthropic Big Bang*.

---

<sup>547</sup> Messaggio al congresso del 1935 del presidente Roosevelt. In J. PAUL, *America's schizophrenic view of the poor*, Urbana, 1966, p. 259.

Le innovazioni osservate si sviluppano su tre fronti che nella realtà si trovano spesso in contatto fra loro, e non sono invece separati come potrebbe apparire da un approccio meramente teorico. L'intercomunicabilità fra i diversi livelli di governo, i nuovi attori e i nuovi strumenti di *governance* è alla radice del fenomeno che si documenta in buona parte del mondo globalizzato e da cui può sorgere la risposta per la definizione di una nuova epoca di *welfare*: il c.d. *Philanthropic big bang*.

Oggi si assiste a quella che può essere definita come la terza generazione di finanziamenti al *non profit*, che include evidentemente anche il mercato.

Nella prima generazione si facevano comunemente rientrare i finanziamenti al settore *non profit* che provenivano prevalentemente dal mondo delle donazioni filantropiche e oggi hanno raggiunto il livello di 171 miliardi di dollari, c.a. 200 milioni di euro (un esempio: le fondazioni).

La seconda generazione di finanziamenti era costituita dagli investimenti dello Stato nel settore del volontariato, che si è esteso fino al 1996, coprendo un ammontare pari a 490 miliardi di dollari (circa 550 milioni di euro).

La terza generazione (la parte più consistente) è quella che arriva ai giorni nostri e viene divisa in due fasi: la prima, costituita dalle tasse pagate per i servizi (583 miliardi di dollari) la seconda rappresentata dal capitale sociale, che arriva a coprire un trilione di dollari (mille miliardi di dollari, o 1,5 miliardi di euro). Quest'ultima generazione di finanziamenti ha generato due Big Bang.

Il primo *Philanthropy Big Bang* porta a superare sostanzialmente quattro elementi: a) i comuni terreni di investimento, ad esempio puntando verso modelli di mercati secondari (circolazione di capitale di privati *for profit* che genera capitale a vantaggio di opere di volontariato); b) le mere richieste: il passaggio dalle mutue in assicurazioni in Italia; c) il concetto di Fondazioni: inizia ad emergere l'idea di banca sociale; d) il mero valore del denaro contante: l'apporto del lavoro di volontariato è 3 volte maggiore di quanto raccolto attraverso le donazioni.

Il secondo *Philanthropy Big Bang* vede il moltiplicarsi delle associazioni Non profit che, se da un lato ha effetti positivi, dimostrando la vitalità del settore, dall'altro fa emergere l'urgenza di una regolamentazione comune, di trasparenza, di assicurazione.

In sintesi si possono identificare i passaggi da compiere per una stabilizzazione del settore attraverso quattro punti:

- 1) Visualizzare: il problema che emerge fra le nuove frontiere del *Philanthropy Book* è che la maggior parte delle ONP ha scarsa, se non addirittura nulla, visibilità.
- 2) Pubblicizzare: per diffondere la cultura del settore *non profit* un ruolo fondamentale è svolto dall'educazione e dalla formazione degli stessi cittadini.
- 3) Attualizzare. Le fondazioni devono diventare sempre più delle Banche Sociali (o *Philanthropic Banks*). Devono essere adottati nuovi strumenti e veicoli di investimento, adeguati alle moderne strutture e dimensioni del mercato; le tradizionali istituzioni devono essere innovate; si devono elaborare nuove unità di misurazione/valutazione: è necessario introdurre dei criteri che aiutino il settore *non profit* a ricevere un'adeguata valutazione sul mercato.
- 4) Incentivare: attuare delle politiche pubbliche come crediti d'imposta, deduzioni, *voucher*, ecc.

In merito a quest'ultimo aspetto, occorre precisare che sebbene la deduzione fiscale non sia l'unica ragione che spinge un soggetto a donare nei confronti di un'organizzazione *non profit*, certamente è un fattore quantomeno importante. È indicativo in questo senso che l'85 per cento di tutti i contributi privati alle organizzazioni *non profit* derivi da singoli individui che deducono l'ammontare delle donazioni effettuate dalla dichiarazione dei redditi.

Tuttavia, non tutte le donazioni sono deducibili. La deducibilità dipende, infatti, da numerosi fattori, fra cui: la qualifica del ricevente (deve essere un'organizzazione americana<sup>548</sup> che rientri nella categoria delle *Tax Exempt Organizations*, secondo quanto stabilisce l'*Internal Revenue Code*); il periodo in cui la donazione è effettuata; lo scopo della donazione; e la particolare condizione fiscale del donatore. Nessun limite invece per quanto concerne l'ammontare donato: già questo potrebbe essere un indice della stima del sistema statunitense per le relazioni di gratuità fra consociati.

---

<sup>548</sup> Qualche eccezione è ammessa con limitazioni per alcune organizzazioni con sede in Canada, Messico e Israele.

L'*Internal Revenue Service* ha recentemente imposto nuove regole sulle donazioni, per certi versi più restrittive. Si tratta sostanzialmente di maggiori adempimenti burocratici – come la richiesta di nuova documentazione – per la compilazione dei modelli sia da parte della non profit che del donatore.

Per essere deducibili, i contributi alle organizzazioni *non profit* devono innanzitutto essere rivolti a organizzazioni che possono beneficiarne, ossia quelle definite dall'*Internal Revenue Code* come *Tax exempt organizations*, 501(c)(3): organizzazioni che hanno scopi religiosi, caritativi, educativi, scientifici o letterari, piuttosto che per prevenire le violenze sui minori o sugli animali. Le donazioni o i contributi alle organizzazioni non profit da parte di privati individui sono deducibili dal reddito solo se sono indicate nel modello 1040, scheda A (IRS Form 1040).

Se la contribuzione che viene donata all'organizzazione dà diritto a ricevere merce, beni, servizi in cambio – inclusa l'ammissione a balli, cene, banchetti, performance teatrali, eventi sportivi – può essere dedotto solo l'ammontare che ecceda il valore di mercato del beneficio ricevuto. Per un contributo in denaro, assegno o altro dono monetario (indipendentemente dall'ammontare) è necessario conservare una ricevuta scritta di quanto donato oltre al nome dell'organizzazione beneficiaria. Può allo stesso modo essere dedotto il valore di mercato di qualunque bene immobile o proprietà che sia donata, così come i contributi in denaro alle organizzazioni che possono ricevere. Per ogni contributo pari a 250 \$ o superiore (incluso denaro e proprietà) è necessario conservare un riconoscimento scritto da parte dell'organizzazione indicante l'ammontare ricevuto e la descrizione dell'eventuale proprietà, oltre all'eventuale corrispettivo rilasciato dall'organizzazione (beneficio o altro).

Nel caso in cui l'ammontare complessivo del valore di mercato delle donazioni effettuate sotto forma di beni (non denaro) superi i 500 \$, è necessario compilare il modello 8283 e allegarlo alla propria dichiarazione. Nel caso in cui l'ammontare donato sottoforma di beni (non denaro) sia inferiore o pari a \$ 5.000, va compilato il modulo 8283, Sezione A; nel caso in cui superi i 5.000 \$, è necessario compilare il modulo 8283, Sezione B. Se i beni donati hanno un valore inferiore o pari a \$ 5.000.000, in questo caso oltre a compilare il modulo 8283, Sezione B, è necessario allegare anche la valutazione certificata del valore.

Fra gli oggetti che possono essere donati e il cui valore calcolato in deduzione, oltre a beni immobili, rientrano anche beni mobili come autovetture, gioielli, libri, titoli azionari, oggetti d'arte, d'antiquariato e vestiti usati. Il metodo per calcolare il *Fair Market Value* (il giusto valore di mercato) è stabilito dal Dipartimento del Tesoro, *Internal Revenue Service*, ossia la sezione dell'imposta sul reddito, attraverso procedure abbastanza articolare per ogni categoria di beni.

## CONCLUSIONI

A giudizio della Corte costituzionale, i diritti sociali – e in modo particolare quelli a prestazione positiva, condizionati da una legge – possono assurgere, al pari dei diritti fondamentali individuali, al rango di “diritti inviolabili e irretrattabili della persona, in quanto espressione di valori o principi costituzionali supremi”. La giurisprudenza che ha prodotto tale esegesi dei diritti sociali ha avuto ad oggetto il bene della salute umana, ritenuto “diritto primario e fondamentale, che impone piena ed esclusiva tutela”; ovvero il diritto all’assistenza sanitaria, definito a più riprese dalla Corte “diritto sociale di tipo inviolabile”, il cui godimento “conformemente alla propria natura, non può essere assicurato in modo eguale e uniforme per tutti i cittadini”; ma anche il diritto all’abitazione, che i giudici della Consulta fanno rientrare “fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità con cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione”, in quanto “diritto sociale fondamentale del cittadino, specificatamente garantito dall’art. 47 cpv., Cost.”; nonché il diritto al lavoro, più volte qualificato, “anche con riferimento ai pubblici uffici, come fondamentale diritto di libertà della persona umana”.

La garanzia predisposta dalla Costituzione per tutti i diritti sociali in essa contenuti “non è una garanzia semplicemente legale o legislativa, ma è la garanzia propria dei diritti costituzionali (spesso dei diritti inviolabili) e dei valori costituzionali (spesso quelli primari o supremi)”, perché “il fondamento della pretesa non sta nella legge che la rende eventualmente o gradualmente possibile in concreto, ma nella Costituzione”. Ciò non toglie che per quanto concerne, poi, l’operatività di tutti i diritti sociali (al pari dei diritti di libertà) – anche di quelli che richiedono prestazioni positive attraverso leggi e concreti istituti amministrativi che le rendano applicabili – tale immediata operatività possa e debba “essere accertata caso per caso, senza confondere ciò che è possibile in virtù della sola efficacia normativa della Costituzione con ciò che è storicamente impossibile, in conseguenza di leggi o regolamenti che abbiano dato una certa disciplina alla materia”.

È proprio l’operatività di questi diritti, che poteva essere garantita in modo pressoché uniforme dai sistemi di *welfare state* elaborati nel secondo dopoguerra, che oggi è messa gravemente a rischio. L’epoca della globalizzazione dei mercati e

dei flussi finanziari ha, infatti, tracciato indelebilmente il tramonto dello Stato del benessere.

L'analisi sulle conseguenze della crisi del *Welfare State* per la produzione di servizi e, conseguentemente, la tutela dei diritti sociali, ha illustrato come i principali effetti si siano tradotti in un generale allargamento della spesa pubblica, in un abbassamento tendenziale della qualità dei servizi, e in un restringimento della platea di destinatari. Queste ripercussioni hanno costretto a un ripensamento del ruolo dei cittadini all'interno della società, non solo come destinatari di servizi, ma anche come eventuali protagonisti attivi nel processo di produzione e godimento del bene comune, e in questo senso hanno determinato la necessità di un mutamento della forma di Stato.

La sussidiarietà, nella misura in cui favorisce la libertà e la partecipazione in quanto assunzione di responsabilità, rappresenta il presupposto per un nuovo assetto di rapporti tra potere pubblico e gruppi sociali, fondato sulla logica della relazione. Mentre, infatti, le prime formulazioni della sussidiarietà intendevano polemizzare con lo stato liberale, per cercare di riaffermare la superiorità delle società naturali (famiglia e corpi intermedi) rispetto a quelle proprie dello Stato moderno e delle sue organizzazioni (l'apparato amministrativo), il contesto socio economico in cui si inseriscono le nuove declinazioni della sussidiarietà è quello generato dalla crisi finanziaria dei mutui *sub prime*, in cui si ricercano nuove formule per salvare la società da un capitalismo impazzito.

In questa prospettiva, la sussidiarietà è descritta nell'enciclica *Caritas in Veritate* come un metodo legato alla responsabilità: "La sussidiarietà è un aiuto alla persona attraverso l'autonomia dei corpi intermedi". Vuol dire che è lo strumento che permette all'io, nei corpi intermedi, di sviluppare le sue potenzialità. Il principio di sussidiarietà che si origina da questa riflessione sembra perciò prendere le distanze dalla concezione originaria, "antagonistica" fra Stato e società civile e "ne mette semmai in evidenza i profili eminentemente *relazionali*". La sussidiarietà rispetta la dignità della persona, nella quale vede un soggetto sempre capace di dare qualcosa agli altri. Riconoscendo nella reciprocità l'intima costituzione dell'essere umano, la sussidiarietà è l'antidoto più efficace contro ogni forma di assistenzialismo paternalista. Essa può dar conto sia della molteplice articolazione dei piani e quindi

della pluralità dei soggetti, sia di un loro coordinamento. Si tratta quindi di un principio particolarmente adatto a governare la globalizzazione e a orientarla verso un vero sviluppo umano”. La “nuova” prospettiva che emerge da questa enciclica può allora essere definita “al tempo stesso personalista e relazionale”.

Un altro spunto di riflessione offerto dalla sussidiarietà riguarda il rapporto sussidiarietà-solidarietà. Si legge, infatti, nella Enciclica *Caritas in Veritate*: “Il principio di sussidiarietà va mantenuto strettamente connesso con il principio di solidarietà e viceversa, perché se la sussidiarietà senza la solidarietà scade nel particolarismo sociale, è altrettanto vero che la solidarietà senza la sussidiarietà scade nell'assistenzialismo che umilia il portatore di bisogno”.

Si è notato come una simile lettura della sussidiarietà, connessa ai principi di solidarietà e di gratuità, sia presente anche in esponenti del pensiero non propriamente cattolico, come il sociologo inglese Titmuss, che dopo aver concentrato la maggior parte del suo lavoro e dei suoi studi intorno al concetto di giustizia sociale, ha elaborato una vera e propria teoria del dono. La sua opera più interessante “*The gift relationship*” (La relazione del dono, 1970), evidenzia che l'altruismo è essenziale nelle politiche sociali. Una società utilitaristica, fondata su gerarchie di potere e privilegi, inevitabilmente finisce per ignorare l'impulso altruistico proprio degli uomini e dei corpi sociali in cui si organizzano, indispensabile per lo sviluppo di *Welfare*. Le sue conclusioni riguardano la qualità della vita e della stessa comunità quando le persone sono incoraggiate a donare. A seconda di come una società struttura le proprie relazioni sociali, l'impulso a donare gratuitamente può essere favorito o scoraggiato. Così un sistema potrà favorire l'integrazione oppure l'alienazione fra consociati.

Nel ventunesimo secolo, la possibilità di donare e di diffondere una cultura del dono può rappresentare allora una vera e propria libertà – come la libertà di scelta fra servizi – che però è ancora poco riconosciuta. Dovrebbe essere compito anche delle istituzioni sbloccare l'attuale situazione in cui ci sono ancora troppe poche opportunità per le persone comuni di sviluppare concretamente azioni di dono, al di fuori della rete di relazioni familiari e di vicinato. La scelta di comportarsi in modo altruistico – cioè di esercitare la scelta morale se donare a estranei oppure no –

rappresenterebbe una vera e propria scelta di libertà, la quale richiede anche che si provvedano le condizioni necessarie per esercitarla pienamente.

Si è rilevata perciò l'urgenza di una rivisitazione della normativa relativa alle erogazioni liberali in favore di enti *non profit*, proprio per favorire il più possibile il finanziamento di questi enti da parte di soggetti che riconoscono in essi un valore sociale, favorendo così il loro affrancamento da una eccessiva dipendenza dall'ente pubblico.

In questo senso, il federalismo fiscale italiano in itinere sembra non solo recepire le istanze evidenziate fin qui, ma consente di formulare delle prospettive positive per la tutela dei diritti sociali in Italia. Le disposizioni della Legge delega 42/2009, valorizzano fortemente l'autonomia impositiva regionale, permettendo alle Regioni di sviluppare, attraverso esenzioni, agevolazioni e deduzioni sui tributi propri derivati, politiche mirate a valorizzare le specificità produttive e sociali presenti sui territori. Incentivare fiscalmente certe categorie di imprese, il rispetto di *standard* ambientali, o i soggetti *non profit* che svolgono una funzione sociale, può diventare finalmente il contenuto di una politica fiscale regionale. In questo modo l'autonomia impositiva regionale potrà svilupparsi "verso il basso", in chiave incentivante. Le Regioni potranno sviluppare proprie politiche fiscali, attraverso l'introduzione di c.d. "leggi Tremonti" regionali di detassazione degli investimenti, il riconoscimento dei carichi familiari, o la valorizzazione con la leva fiscale della sussidiarietà orizzontale. Si può allora ritenere che il federalismo fiscale vada nella direzione di una doppia devoluzione (dal centro alla periferia e dalla pubblica amministrazione ai corpi intermedi), ispirata non da un'ideologia statalista alla *homo homini lupus* di Hobbes, ma da un'antropologia positiva, che riconosce il valore della socialità compresa nella natura umana. La logica del federalismo fiscale è, infatti, quella di potenziare e promuovere le risorse di cittadinanza attiva presenti sul luogo, piuttosto che far pagare ai cittadini i costi di un'ideologia che mortifica la libertà di scelta degli utenti e gonfia gli apparati delle burocrazie. Si tratta di un processo che porta a scommettere e a puntare sulla valorizzazione della cittadinanza attiva, che porta a mettere il potere delle persone al centro del governo.

In Italia il principio di sussidiarietà ha svolto un ruolo forse più decisivo che in Europa per l'evoluzione dell'ordinamento e delle relazioni fra lo Stato, gli enti locali

e i corpi sociali. Tuttavia nemmeno nel nostro paese la ricezione di questo principio è stata lineare, tantomeno pacifica. Non a torto, la storia della sussidiarietà è stata paragonata a quella di una bella addormentata. Le ragioni di un percorso piuttosto disorganico sarebbero da ricercare tanto nelle pieghe della storia che in quelle della politica, le quali ben riflettono le divergenze della dottrina. Secondo alcuni, infatti, l'introduzione del principio di sussidiarietà nella Costituzione con la riforma del 2001 rappresenterebbe una vera e propria rivoluzione, "un nuovo paradigma ..., pluralista, paritario e relazionale", tale da condurre "a modifiche notevoli nella teoria e nella pratica del diritto amministrativo". Tuttavia quello che forse può essere definito l'orientamento maggioritario, fa osservare come questo principio, proprio nella sua accezione orizzontale, fosse presente come tema centrale già nel dibattito dell'Assemblea Costituente, in particolare nella Prima Sottocommissione. La figura dei corpi intermedi "nell'ordinamento repubblicano si inseriva infatti nella questione più generale relativa alla posizione del cittadino o, *rectius*, della *persona* nel nuovo Stato". Nonostante le differenze analizzate nella stessa sede di Assemblea Costituente, è necessario sottolineare che la vera e propria "pietra angolare" del sistema costituzionale sia indubbiamente costituita dalla "persona umana".

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, in forza della nuova formulazione dell'articolo 118, la promozione, il sostegno e l'incentivazione, attraverso l'erogazione di contributi ad associazioni di cittadini per lo svolgimento di iniziative sociali, culturali e ricreative da parte degli enti locali è considerata oggi una "finalità istituzionale" degli enti locali. Una lettura illuminata dell'ultimo comma dell'articolo 118 Cost. può dunque suggerire un'azione cooperativa, di promozione e aiuto degli enti locali allo sviluppo di realtà spesso presenti in potenza ma che faticano a tradursi in atto, a causa di barriere sia amministrative che di ordine economico. Inoltre, fra i ruoli più essenziali che i poteri pubblici dovrebbero ricoprire per una corretta valorizzazione dei corpi intermedi si individuano: quello di garanzia della trasparenza e correttezza delle procedure di affidamento dei servizi; di valutazione della qualità offerta; e di monitoraggio sulle procedure di accreditamento.

L'analisi sui nuovi strumenti adottati in Italia per la tutela dei diritti sociali, insieme all'indagine su alcuni casi-studio che possono essere considerati come *good practices* nella sperimentazione di nuovi modelli di *welfare* provenienti da altri Paesi

– i buoni lavoro in Francia; i quasi mercati per l’educazione, la sanità e i servizi sociali in Gran Bretagna; la *New Governance* nel sistema federale degli Stati Uniti d’America – consente di identificare alcune caratteristiche comuni alle diverse esperienze, contribuendo a tracciare quello che può essere definito il “nuovo volto” dei diritti sociali nel mondo globalizzato.

I casi esaminati, al di là delle differenze riconducibili ai diversi ordinamenti, possono essere classificati secondo tre ordini di riferimento: il livello di competenza delle istituzioni interessate, i soggetti coinvolti nella fase di produzione e di godimento dei diritti sociali e gli strumenti impiegati per realizzare una efficace politica del *welfare*.

Rispetto alla **competenza**, si può innanzitutto osservare come l’organizzazione e la tutela dei diritti all’istruzione, alla sanità, al lavoro, siano sempre più sviluppate su una dimensione c.d. “multilivello”, in cui allo Stato centrale si affiancano le Regioni e gli Enti Locali, con ruoli sempre più decisivi in merito non solo alla programmazione, ma anche alla pianificazione e al finanziamento dei servizi. Basti pensare in questo senso ai casi di *welfare mix* nel sistema sanitario lombardo o alla recente riforma della sanità britannica “Money follow the patient”.

Il sistema lombardo, in particolare, è caratterizzato da un numero significativo di strutture di proprietà privata, finanziate grazie a un decisivo afflusso di risorse pubbliche, sebbene sia riscontrabile anche una quota significativa di apporto assicurativo. In questo senso sono stati realizzati numerosi accordi tra pubblico e privato, sia per la progettazione, costruzione e gestione di nuovi ospedali, che per la realizzazione di innovazione e riqualificazione dei servizi attraverso la costituzione di organizzazioni miste pubblico e privato. Inoltre, si è riscontrata una netta distinzione tra aziende pubbliche e aziende private accreditate che hanno come *mission* fondamentale l’erogazione di prestazioni; e aziende che hanno come obiettivo la programmazione e la tutela della salute. In questo scenario, la Regione ha assunto un ruolo di formidabile regolatore, che svolge funzioni di programmazione, regolazione e controllo, attraverso la predisposizione di piani sanitari e socio sanitari, la definizione di linee guida, la formulazione di programmi di attività, l’allocazione di risorse, la regolazione della competizione, e il finanziamento di progetti speciali.

In merito ai **soggetti coinvolti**, si possono distinguere due fattori: la centralità della persona e l'emersione di nuovi attori.

I casi esaminati mostrano la centralità assunta dalla persona, intesa non solo come destinataria delle prestazioni, ma soprattutto come un fattore essenziale per la definizione del sistema di *welfare*, sia dal lato della domanda, che da quello dell'offerta. Il rapido mutamento della società rende, infatti, impensabile una programmazione sociale senza il coinvolgimento dei soggetti, che sono pertanto chiamati dalle istituzioni (sia centrali che locali) a definire nello specifico le tipologie di beni/servizi sociali (domanda di servizi), come nel caso francese dei CESU. Questa tendenza è documentata – in particolare, ma non solo – dal crescente utilizzo di strumenti che valorizzano la libertà di scelta dei cittadini, come i *voucher* o i buoni servizio che hanno visto una rapida diffusione e uno sviluppo crescente nei settori dove sono stati impiegati. Oltre al settore dei servizi alla persona, nel già ricordato modello d'oltralpe, degno di considerazione è il caso dei buoni scuola adottati dalle regioni italiane che ha registrato incrementi e correttivi anche qualitativi di grande rilievo. I modelli presi in esame indicano, altresì, un crescente coinvolgimento dei corpi sociali nella fase di produzione e/o fornitura di servizi, in virtù del graduale riconoscimento – sia da parte del legislatore che della giurisprudenza – delle potenzialità racchiuse nelle relazioni umane, intese in termini di reciprocità e gratuità (beni relazionali e *Big Society*).

In secondo luogo, ogni esperienza considerata nei precedenti capitoli illustra come l'emersione di nuovi attori sociali provenienti prevalentemente dal privato *non profit*, determini una riqualificazione non solo del ruolo dello Stato e degli enti locali (quindi del potere pubblico), ma in modo particolare dei privati appartenenti al mondo *for profit*. Alla rigida separazione dei ruoli e dei settori, si sostituisce una cooperazione sinergica in cui ognuno collabora alla luce del contributo di ciascuno al bene comune.

In merito agli **strumenti di governance** del nuovo *welfare*, le esperienze italiane e dei Paesi esaminati rivelano un utilizzo cospicuo di *voucher* e di incentivi fiscali da parte sia dello Stato centrale che degli Enti Locali a favore del settore *non profit* e in qualche caso anche della famiglia. Occorre ricordare che mentre i buoni servizio generalmente conferiscono in tutti gli esempi considerati un alto livello di libertà di

scelta all'utente, le misure di politica fiscale, comprendendo al loro interno strumenti molto diversi (come esenzioni, deduzioni, detrazioni, fiscalità di vantaggio, tributi di scopo, ecc.), variano a seconda del Paese considerato. Ciò nonostante, si può registrare una tendenza comune nell'utilizzo crescente di misure fiscali ad alto tasso di tracciabilità e democraticità.

Per risolvere il problema pubblico, è pertanto necessario concepire un nuovo tipo di relazione fra pubblico e privato. È necessario formare i responsabili del mondo *for-profit* e *non profit* in modo comune, anche dal punto di vista delle prassi organizzative. La teoria della *New Governance* introduce in questo senso una nuova prospettiva nel rapporto fra i centri di governo e gli altri attori: "la collaborazione prende il posto della competizione" non come violazione di un'esclusiva amministrativa: collaborazione alla luce della "profonda complementarità esistente fra i settori". La teoria della *New Governance* affronta il problema sociale presentando cinque punti di intervento. Il primo punto propone di passare da un approccio di agenzia e programmazione generica a un'ottica puntuale e con specificità di strumenti operativi. Il secondo aspetto fondamentale di questa teoria è il passaggio dalla gerarchia alle reti. Il terzo punto prevede il passaggio da un'impostazione di conflitto fra pubblico e privato, a una concezione di sinergia fra pubblico e privato. Per quanto riguarda la gestione delle decisioni, la *New Governance* propone di passare da un'impostazione di comando e controllo, a una di negoziazione e persuasione. Infine questa teoria richiede che vengano sviluppate doti di attivazione, orchestrazione e modulazione.

Si riconosce che "la carriera di un cittadino impegnato nel sociale – sia egli operatore pubblico, privato o *non profit* – non implica solo delle doti di tecnica, ma soprattutto delle scelte di valore". Può essere emblematica e riassuntiva di questo approccio, la seguente espressione: "quando una società è viva e si sviluppa, non farà scelte troppo rigide fra azione di Stato e azione di volontariato, ma entrambe si svilupperanno ugualmente, in quanto espressione della sua stessa vitalità" a parlare così è Lord Nathan, direttore di una Commissione britannica del dopoguerra sul Settore del Volontariato.

Per affrontare il problema pubblico non si richiede quindi né un'esclusione dello Stato, né un suo ridimensionamento a favore del terzo settore. Quello che si richiede

invece è uno sforzo comune e in questo senso il governo dovrà poter indicare strumenti adeguati che consentano all'azione pubblica di sostenere i protagonisti del *non profit*, così come dovranno essere disegnate apposite norme e strutture per favorire una rapporto sinergico fra il *non profit* e il privato *for-profit*. In questo senso la *partnership* fra sistema politico e gruppi sociali può rappresentare un modello interessante per implementare le politiche più utili all'intera comunità.

Anche l'idea di *Big Society* proposta dal premier britannico Cameron punta sulla sinergia fra le istituzioni pubbliche e le forze presenti nella comunità, attraverso un approccio innovativo alle politiche di *welfare*, che può consentire di superare i limiti emersi con la teoria dei quasi mercati. È stato osservato, infatti, che un rischio di questa teoria dipende da una sua applicazione in senso tecnicistico, che ridurrebbe i nuovi attori/fornitori di servizi sociali a meri "erogatori" di prestazioni. L'indagine sul modello britannico, infatti, ha rivelato come i nuovi sistemi di *welfare* ispirati ai "quasi mercati" non siano stati in grado di mobilitare e risollevare le forze della società civile che intendevano servire. Piuttosto, è aumentata la disgregazione sociale, mascherata da risultati di efficienza della gestione: considerati in termini economici o meramente formali, i quasi mercati sono svuotati della loro portata di relazionalità, e pertanto svaniscono le possibilità per una tutela effettiva dei diritti sociali che intendevano garantire.

In questa prospettiva può essere intesa allora la recente apertura dell'attuale *leader* conservatore britannico, Cameron, verso una nuova teoria, che sostituisce i modelli economici tradizionali con un'antropologia positiva, fondata sulla centralità della persona e delle relazioni sociali, in quanto capaci di produrre "capitale sociale": è l'idea di *Big Society*. A fondamento di questa teoria c'è innanzitutto una precisa idea di uomo e del valore della sua iniziativa, la stessa idea fondamentale che ispira il principio di sussidiarietà: non più l'individuo, ma la persona inserita e concepita all'interno dei gruppi sociali cui appartiene. La nuova "antropologia" lanciata da Cameron, e condivisa dal primo deputato Clegg, postula che le persone dovrebbero avere più spazio di parola al momento delle decisioni strategiche e i gruppi del volontariato essere in grado di gestire i servizi pubblici. L'idea di Cameron di riformare il *welfare* puntando sul tessuto dei corpi intermedi ha segnato una svolta significativa nella politica e nella società inglese, afflitta dagli eccessi di un modello

individualista e mercatista che rendeva problematica la sostenibilità non solo economica ma anche sociale del sistema di sicurezza sociale.

Il *welfare* con cui si confrontano gli Stati nell'epoca post-moderna è, infatti, diventato un bene scarso, che impone delle scelte non solo e non tanto di tipo quantitativo, ma innanzi tutto di principio. In questo scenario due strade sembrano percorribili. La prima prospetta la fine dell'idea universalistica dei diritti sociali e propone un mondo in cui pochi e facoltosi possono permettersi istruzione, servizi sanitari e sociali. La seconda, più ambiziosa, punta a garantire i diritti sociali in modo universalistico, ma deve inevitabilmente coinvolgere altri soggetti oltre allo Stato, le cui risorse sono insufficienti. La prima strada è pericolosa e impraticabile per le democrazie che vogliono definirsi pienamente mature. Tuttavia, l'opzione che rimane, ossia la scelta di garantire i diritti sociali secondo un modello universalistico, inevitabilmente costringe a interrogarsi sul tipo di bene da garantire e sulle modalità operative. Rispetto alla tipologia di bene, i casi considerati in questo contributo fanno emergere la tendenza a garantire in modo sempre più capillare la "libertà di scelta" degli utenti (attraverso i voucher, per esempio), così come di riconoscere il diritto alle esenzioni o deduzioni fiscali per quei carichi fiscali considerati inevitabili (come quello per la famiglia, per i figli, per le cure sanitarie e di istruzione).

Le recenti politiche di *welfare* ispirate alla sussidiarietà rivelano che i *nuovi* diritti sociali vengono "attivati" grazie al coinvolgimento dei destinatari del servizio sia nella fase di selezione del bene, mediante lo sviluppo di processi di valutazione e trasparenza informative, che in quella di produzione. Si prospettano, infatti, sempre più casi di gestione condivisa, se non esclusiva, fra soggetti privati (*profit* e *non profit*) e quelli pubblici – sia centrali che locali – dove lo Stato recupera un ruolo di garante della qualità e di controllore, fuggendo la figura del grande ombrello pubblico al di sotto del quale la popolazione attende immobile.

All'orizzonte si profila altresì l'urgenza per i governi di valutare la scelta se preferire la produzione di servizi di qualità, alla creazione di occupazione: si tratta in entrambi i casi di diritti sociali, che tuttavia, in un sistema in cui il *welfare* è un bene scarso, rischiano di diventare alternativi.

## Riferimenti bibliografici

- AA. VV., *Dalla differenza l'equità. Misurare gli apprendimenti nella scuola dell'autonomia*, in Rapporto finale IReR, Milano, novembre 2004.
- AA. VV., *I buoni servizio nelle politiche sociali di alcuni paesi europei. Possibili applicazioni in Italia*, Roma, 2009.
- AA. VV., *Politiche sussidiarie nel settore istruzione: il caso del buono scuola in Lombardia*, Milano, 2007.
- AICARDI N., *I soggetti erogatori delle prestazioni sanitarie*, in *Sanità Pubblica*, 1999, n. 2. ARRIGONI R., *Meccanismi concorrenziali e funzionalità nella prestazione dei servizi sanitari*, in *Sanità Pubblica*, 1996, n. 11/12.
- ALBANESE A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2002.
- ALBONETTI R., *Servono autonomia e valutazione? Londra e Milano fanno scuola*, in [www.ilsussidiario.net](http://www.ilsussidiario.net), 23/5/2008.
- ALBONETTI R., VIOLINI L., *Il principio di sussidiarietà nei sistemi di istruzione, formazione e lavoro: integrazione e innovazione*, in A. Brugnoli, G. Vittadini (a cura di), *La sussidiarietà in Lombardia. I soggetti, le esperienze, le policy*, cit.
- ALLEGRETTI U., *Il pensiero amministrativo di Giorgio Berti: l'amministrazione capovolta*, in *Ritorno al Diritto: i valori della convivenza*, ed. Franco Angeli, Milano, fasc. 5/2007.
- ALTHUSIUS G., *Politica Methodice Digesta atque Exemplis Sacris et Profani Illustrata*, Herbon, 1603, a cura e con un saggio introduttivo di Corrado Malandrino, traduzione di Corrado Malandrino, Francesco Ingravalle e Mauro Povero, Torino, 2009.
- AMATO G., BARBERA A., *Manuale di Diritto Pubblico*, Il Mulino, Terza edizione 1991.
- AMATO G., *Forme di Stato e forme di governo*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, cit.
- AMATO, D'ATENA, V. TONDI DELLA MURA, *Principio di sussidiarietà e formazioni sociali: spunti problematici alla luce dei lavori preparatori della Costituzione*, in L. Lippolis (a cura di) *Costituzione e realtà attuale, 1948-1988*, Milano, 1990.
- AMBLARD C., *L'arret "Persche" du 27 janvier 2009: vers un mécénat transfrontalier?*, Lamy Associations, n. 173, luglio 2009.
- American Heritage Dictionary of the English Language, Boston, Houghton Mifflin, 1969.
- ANDERSEN G. E. (a cura di), *Welfare State in transition*, London, Sage, 1996.
- ANDERSON W., *Intergovernmental Relations in Review*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1960.
- ANDERSON W., *The Nation and the States: Rivals or Partners?*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1955.
- ANSP, Agence Nationale des Services à la Personne, *Rapport d'activité 2006*, Paris, 2007.
- ANSP, Agence Nationale des Services à la Personne, *Rapport d'activité 2007*, consultabile nel sito

- [http://www.servicesalapersonne.gouv.fr/Public/P/ANSP/Actus/RA\\_2007\\_global.pdf](http://www.servicesalapersonne.gouv.fr/Public/P/ANSP/Actus/RA_2007_global.pdf).
- ANTISERI D., *La liberazione del sapere*, in *Fondazione liberal*, 2, settembre-novembre 2000.
- ANTONINI L., *Commento all'art. 2 (Oggetto e finalità), comma 2*, in A. Ferrara e G. M. Salerno (a cura di), *Il "federalismo fiscale". Commento alla legge n. 42 del 2009*, Jovene, 2010.
- ANTONINI L., *Dagli studi di settore un metodo efficace*, *Il Sole 24 Ore*, 26 novembre 2010.
- ANTONINI L., *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano, Giuffrè, vol. 1, 1996.
- ANTONINI L., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da welfare state a welfare society*, in *Riv. dir. fin. scienza fin.*, 2000.
- ANTONINI L., *Il regionalismo differenziato*, vol. 1, Milano, 2000.
- ANTONINI L., *Il sistema dell'istruzione: prospettive di riforma*, in AA.VV., *Verso l'economia dell'istruzione*, Milano, 2006.
- ANTONINI L., *Insediamiento della Commissione tecnica paritetica (COPAFF) del 29 settembre 2009*, discorso del presidente, consultabile in <http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/>.
- ANTONINI L., *La nuova legge sul federalismo fiscale: una rivincita della responsabilità*, Quaderno della Fondazione per la Sussidiarietà, 2009.
- ANTONINI L., *La sussidiarietà e la cifra democratica del patto costituzionale*, in AA. VV., *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, G. Vittadini (a cura di), Guerini e Associati, Milano, 2007.
- ANTONINI L., *La sussidiarietà fiscale. I nuovi diritti sociali nella crisi del Welfare State*, vol. 1, Catanzaro, 2000.
- ANTONINI L., *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Guerini e Associati, 2005.
- ARDIGO' A., *Dallo Stato assistenziale al Welfare State*, in AA. VV., *Welfare State: problemi e alternative*, a cura di G. ROSSI e P. DONATI, cit.
- ARENA G., *Cittadini attivi*, ed. Laterza, 2005.
- ARENA G., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u. c. della Costituzione*, relazione al Convegno *Cittadini attivi per una nuova amministrazione*, Roma, 7-8 febbraio 2003, paper.
- ARENA G., *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997.
- ARENA G., *La sussidiarietà nella Caritas in veritate. Una "nuova" sussidiarietà nell'enciclica di Benedetto XVI?*, [http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Studi-eri/Arena\\_Sussidiariet-16.7.09.pdf](http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Studi-eri/Arena_Sussidiariet-16.7.09.pdf)
- ARENDT H., *Che cos'è la politica*, a cura di LUDZ U., Torino, 2001.
- ARISTOTELE, *Politica*, III, 16, 1287, a 20-25.
- ARON R., *Teoria dei regimi politici*, trad. it., Milano, 1973.
- ASCOLI U. (a cura di), *Il sistema italiano di Welfare*, Bari, 1984.
- ASCOLI U., PASQUINELLI S., *Il welfare mix in Italia*, in Ascoli U., Pasquinelli S., (a cura di), *Il welfare mix*, Franco Angeli, Milano 1993.
- BAILLY J.-P., *Le développement des services de proximité*, *Journal Officiel du Conseil Économique Social*, 17 febbraio 1996.

- BALBONI E., *I servizi sociali*, in G. Amato e A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, cit.
- BALCH G. I., *The Stick, the Carrot and Other Strategies: A Theoretical Analysis of Governmental Intervention*, *Law and Policy Quarterly* 2, n. 1, 1980.
- BALDASSARRE A. e CERVATI A.A. (a cura di), *Critica dello Stato sociale*, Bari, 1982.
- BALDASSARRE A., *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur.*, vol. XI, Roma, 1989.
- BALDUZZI R., *La legge n. 419 del 1998 recante delega per la razionalizzazione del Ssn: prime considerazioni d'insieme*, in *Sanità Pubblica*, 1999, n. 2.
- BARBERA A., *Commento all'art. 2*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna, 1975.
- BARBERA A., *Il governo locale nell'economia globale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1999.
- BARCELLONA G., *L'evoluzione dell'assetto organizzativo per l'erogazione delle prestazioni assistenziali sanitarie: dal sistema delle convenzioni a quello dell'accreditamento*, in *Sanità Pubblica*, 1998, n. 2.
- BARDACH E., *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1977.
- BARTLETT W., *Subsidiarity in the Health Sector: Quasi-markets and beyond in the English NHS*, paper per la conferenza "Towards a subsidiarity society? Theories and practices of subsidiarity in Europe", Nova Universitas Foundation, International Seminar, 28th – 29th Novembre 2008.
- BARTOLE S., *Riflessioni sulla comparsa nell'ordinamento italiano del principio di sussidiarietà*, in *Studium Iuris*, 1999.
- BASILE M., *Le persone giuridiche*, Milano, 2003.
- BASSANINI F., *Una riforma difficile (ma necessaria): il federalismo fiscale alla prova della sua attuazione*, *Aspenia*, n. 49, giugno 2010.
- BATOR F. M., *The Anatomy of Market Failure*, *Quarterly Journal of Economics* 72, n. 3, 1958.
- BAUMAN Z., *Le sfide dell'etica*, Milano, 1996.
- BAUMAN Z., *Modernità liquida*, Bari, 2000.
- BAUMAN Z., *Vita Liquida*, Laterza, Roma 2006.
- BECKER G., *Capitale umano, libero mercato e innovazione*, Sesta edizione di Dieci Nobel per il futuro, Convegno pubblico, Milano, 22/6/1998.
- BEER S. H., *Federalism, Nationalism and Democracy in America*, *American Political Science Review* 72, 1978.
- BEER S. H., *The Adoption of General Revenue Sharing: A Case Study in Public Sector Politics*, *Public Policy* 24, 1976.
- BEER S. H., *The Modernization of American Federalism*, in *The Journal of Federalism*, 3, 1973.
- BEETHAM D., *The Legitimation of Power*, London, Macmillan, 1991.
- BEMELMANS-VIDEC M.-L., RIST R. C., VEDUNG E., eds, *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, New Brunswick, N. J., Transaction Publishers, 1998.
- BERGO M., *Servizi alla persona e buoni lavoro in Francia. L'esperienza del chèque emploi-service universel*, in *Aretè. Rivista trimestrale dell'Agazia per le Onlus*, n. 3/2008.

- BERGO M., *Verso una New Governance dei modelli regionali di Welfare. Una prospettiva comparata*, in AA. VV., *Sussidiarietà orizzontale e fiscale: profili fiscali*, IRER, 2010, pp. 241-271.
- BERTI G., *Diritto e Stato. Riflessioni sul cambiamento*, Padova, Cedam, 1986.
- BERTOLISSI M., *Audizione presso le Commissioni riunite affari costituzionali, bilancio e finanze e tesoro del Senato - Indagine conoscitiva sul disegno di legge n. 1117, riguardante il federalismo fiscale*. Novembre 2008.
- BERTOLISSI M., *Identità e crisi dello stato costituzionale in Italia*, Padova, CEDAM, 2002.
- BERTOLISSI M., *Rivolta fiscale, federalismo, riforme istituzionali: promemoria per un'Italia che cambia*, Padova, CEDAM, 1997.
- BIN R., *La sussidiarietà orizzontale: alla ricerca dei soggetti privati*, in *Ist. Fed.*, 1999.
- BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto Pubblico*, Torino, 3a ed., 2005.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritti sociali*, in *N.vo dig. it.*, V, Torino, 1960.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, VI ed., Milano, 1988.
- BOBBIO N., *Sui diritti sociali*, in AA. VV., *Cinquant'anni di Repubblica italiana*, a cura di NEPPI MODONA G., Torino, 1996.
- BOCCACCIN L., *Il terzo settore tra le generazioni*, Milano, 2003
- BODMAN É. (de) & BERTRAND R., *Changer les relations sociales: la politique de Jacques Delors*, Parigi, les Éditions d'organisation, coll. «Relations industrielles», 1976.
- BOULMIER D., *Développement des services à la personne*, *Revue de droit sanitaire et social*, 1, 2006.
- BOVONE L. e LUNGHI C., *Consumi ai margini*, Roma, 2009.
- BRESSERS H. e KLOK P-J, *Fundamentals for a Theory of Policy Instruments*, *International Journal of Social Economics* 15, nn. 3-4, 1988.
- BRESSERS H. T. A. e O'TOOLE L. J., *The Selection of Policy Instruments: A Network-based Perspective*, *Journal of Public Policy* 18, n. 3, 1998.
- BREYER S., *Analyzing Regulatory Failure: Mismatches, Less Restrictive Alternatives and Reform*, *Harvard Law Review* 92, n. 3, 1979.
- BRUGNOLI A. e VITTADINI G., *Introduzione*, in AA.VV., *La sussidiarietà in Lombardia. I soggetti, le esperienze, le policy*, a cura di A. Brugnoli e G. Vittadini, Milano, 2008.
- BRUNI L., ZAMAGNI S., *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- BUBER M., *Il principio dialogico e altri saggi*, Milano, 1993.
- BULPITT J., *Territory and Power in the United Kingdom: An Interpretation*, Manchester, Manchester University Press, 1983.
- BURKI S. J. e PERRY G. E., *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, *World Bank Latin American and Caribbean Studies Viewpoints*, Washington DC, The World Bank, 1998.
- BUTI M., FRANCO D., PENCH L. (a cura di), *Il Welfare State in Europa: la sfida della riforma*, Bologna, 1999.
- BUTLER S., *Privatizing Federal Spending: A Strategy to Eliminate the Deficit*, New York, Universe Books, 1985.

- CAISSE D'ÉPARGNE, *Services à la personne: modes de vie, modes d'emploi*, Paris, L'Observatoire Caisse d'Épargne, 2006.
- CALISTA D. J., *Policy Implementation*, in *Encyclopedia of Policy Studies*, ed. Stuart Nagel, New York, Marcel Dekker, 1994.
- CAMELI R., *La sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza italiana e comunitaria*, in *Labsus Papers*, 2009, Paper n. 11, p. 21, consultabile in [www.labsus.it](http://www.labsus.it).
- CANTÙ C., CARBONE C., *I sistemi di finanziamento: strumenti per governare I comportamenti degli erogatori di prestazioni sanitarie?*, in E. Anessi Pessina, E. Cantù, (a cura di) *L'aziendalizzazione della sanità in Italia*, "Rapporto OASI", Egea, 2007.
- CARACCILO A., *La formazione dello Stato moderno*, Bologna, 1970.
- CARAVITA B., *Oltre l'eguaglianza formale*, Padova, 1984.
- CARDUCCI M., *Riconoscimento ed efficacia del diritto all'educazione in Italia*, in SCAFF F. F., ROMBOLI R., REVENGA M., op. cit.
- CARETTI P., CRISAFULLI V., *Individuo e società nella Costituzione italiana*, in *Dir. lav.*, 1954, I.
- CARETTI P., *I diritti sociali nella Costituzione italiana e gli strumenti di garanzia*, in SCAFF F.F., ROMBOLI R., REVENGA M. (a cura di), *Problemi e prospettive in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali*, Milano, 2009.
- CARLASSARE L., *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, I, 1995.
- CARROLL S. & WALFORD G., *Parents' responses to the school quasi-market*, *Research Papers in Education*, 12(1), Londra, 1996.
- CASAVOLA F.P., *Genesi e valore del Welfare State*, in *Studium*, 1994.
- CASS D. Z., *The Word that saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within the European Community*, *Common Market Law Review*, 29 (6), 1992.
- CASSESE S., *L'arena pubblica, nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 3, 2001.
- CASSESE S., *La crisi dello Stato*, Roma, 2002.
- CASSESE S., *La disciplina delle fondazioni: situazioni e prospettive*, in *Studi in onore di Pietro Rescigno*, II, *Diritto privato*. 1. Persone, famiglia, successioni e proprietà, Milano, 1998.
- Centesimus Annus,
- CERULLI IRELLI V. e CAMELI R., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nei lavori dell'Assemblea Costituente*,
- CERVATI A. A., PANUZIO S. P., COTTURRI G. (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, 2001.
- CHAUVY Y., *Conclusions sous Soc. 13 janvier 1994*, *Revue Juridique Social*, 3/1994.
- CHELI E., *Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella Costituzione italiana*, in AA. VV., *Le ragioni del diritto (Scritti in onore di L. Mengoni)*, III, Milano, 1995.
- CHOL A., *Les emplois familiaux en 2004: un secteur en forte croissance*, *Premières synthèses*, n° 19.1, Dares, aprile 2006.

- CHOL A., VIGER E., *Données statistiques relatives au temps partiel dans le secteur des services à la personne*, nota, DARES (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques), ottobre 2007, non pubblicata.
- CICLIONE C., *Pubblico e privato nel nuovo sistema di erogazione delle prestazioni sanitarie assistenziali (in particolare, specialistiche ed ospedaliere)*, in *Sanità Pubblica*, 2000, n. 1.
- COLAPIETRO C., *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Roma, 1996.
- CONLAN T. J., *From New Federalism to Devolution: Twenty-Five Years of Intergovernmental Reform*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 1998, ch. 3 e 8.
- Contra ZAGREBELSKY, BARTOLE,
- COPECCHI M., *Evoluzione del terzo settore e disciplina civilistica*, Padova, 2005.
- CORSO G., *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1981, II.
- CORWIN E. S., *The Passing of Dual Federalism*, *Virginia Law Review* 36, 1950, 1-24. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Tenth Annual Report, gennaio 1969.
- COTTURRI G., *La cittadinanza attiva*, Fondazione italiana per il volontariato, 1998.
- COVA V., *La situazione italiana: una storia di non profit*, in VITTADINI G., *Il non profit dimezzato*, Milano, 1997.
- CRISAFULLI V., *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Scritti giuridici in onore di V.E. Orlando*, Padova, 1957.
- CROZIER M., HUNTINGTON S.P., WATANUKI J., *La crisi della democrazia*, trad. it., Milano, 1977.
- CUOCOLO F., *Principi di diritto costituzionale*, Milano, 1999.
- D'ANDREA A., *La prospettiva della Costituzione italiana ed il principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Jus*, 2000.
- D'AQUINO T., *Summa teologica*, I, II, qu. 21, art. 4.
- D'ATENA A., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, Quaderni Costituzionali, n. 1/2001.
- D'ATENA A., *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. it. Dir. pubbl. comun.*, 1997.
- D'ATENA A., *Sussidiarietà orizzontale e affidamento "in house"*, *Giurisprudenza Costituzionale*, 2008.
- DAHL R. A. e LINDBLOM C. E., *Politics, Economics and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes*, New York Harper and Row, 1953.
- DANIELE N., *L'ordinamento scolastico italiano*, in *Trattato di diritto amministrativo*, XI, Padova, Cedam, 1988.
- DE BRUIJN J. A. e HUFEN H. A. M., *The Traditional Approach to Policy Instruments*, in PETERS e VAN NISPEN, eds, *Public Policy Instruments. Evaluating the Tools of Public Administration*, New York, August 1998.
- DE CARLI P., *Le fondazioni bancarie e la prospettiva della sussidiarietà*, in *Le fondazioni bancarie*, (a cura di) G. Ponzanelli, Torino, 2005.
- DE CARLO N. A., *Pubblico e privato nel sistema non profit*, in *Jus*, 2000.
- DE GIORGI M. V., *Il nuovo diritto degli enti senza scopo di lucro*, in *Riv. dir. civ.*, 1999, I.

- DE MOOR A.P.G., *Perverse Incentives: Hundreds of Billions of Dollars in Subsidies Now Harm the Economy, the Environment, Equity and Trade*, San Jose, Earth Council, 1997.
- DE RUGGERO G., *Storia del liberalismo europeo*, Bari, 1962.
- DE TOCQUEVILLE C. A., *De la Démocratie en Amérique*, Parigi, 1963, pp. 29 ss.
- DEBONNEUIL M., *L'espoir économique: vers la révolution du quaternaire*, Bourin éditeur, 2007, Parigi.
- DEBONNEUIL M., *Les services dans l'économie de demain*, Constructif, n°17 giugno 2007, consultabile in [http://www.constructif.fr/Article\\_34\\_56\\_399/Les\\_services\\_dans\\_l\\_economie\\_de\\_demain.html](http://www.constructif.fr/Article_34_56_399/Les_services_dans_l_economie_de_demain.html).
- DEGRASSI L., *La razionalizzazione dello Stato sociale nell'organizzazione dei servizi alla persona e alla comunità*, Milano, 2004.
- DEHOUSSE R., *La subsidiarité et ses limites*, Annuaire européen, London, Martinus Nijhoff, 40, 1992.
- DELORS J., *L'Unité d'un homme: entretiens avec Dominique Wolton*, Parigi, Odile Jacob, 1994.
- DELORS J., *Le moment et la méthode*, Le Débat, 83, 1995.
- Department of Care & Human Services, <http://usgovinfo.about.com>.
- Department of Education and Science, *Top-up Loans for Students*, Cm. 520. London: HMSO, 1988.
- Department of Health, *Caring for People: Community Care in the next Decade and Beyond*, Cm. 849. London: HMSO, 1989.
- Department of Health, *Working for Patients*, Cm. 555. London: HMSO, 1989.
- Deus caritas est, 25 dicembre 2005.
- DOERN B. G., PHIDD R. W., *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process*, Toronto, Nelson, 1988.
- DONATI P., *La qualità civile del sociale*, in P. Donati e I. Colozzi (a cura di), *Generare "il civile": nuove esperienze nella società italiana*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- DONATI P., *La teoria relazionale della società*, Milano, 1991.
- DOREMUS H., *A Policy Portfolio Approach to Biodiversity Protection on Private Lands*, Environmental Science and Policy 6, 2003.
- DURET P., *La sussidiarietà orizzontale: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000.
- EDELMAN M., *The Symbolic Uses of Politics*, Chicago, University of Illinois Press, 1964.
- ELAZAR D. J., *The American Partnership*, Chicago, University of Chicago Press, 1962.
- ELMORE R. F., *Instruments and Strategy in Public Policy*, Policy Studies Review 7, n. 1, 1987.
- ELMORE R. F., *Organizational Models of Social Program Implementations*, Public Policy 26, n. 2, 1978.
- ENDO K., *The Principle of Subsidiarity: from Johannes Althusius to Jacques Delors*, The Hokkaido Law Review, 44 (6), Marzo 1994.
- ESPAGNOL P., *L'allocation personnalisée d'autonomie au 31 décembre 2006*, Études et résultats, Dress, n°569, aprile 2007.

- ESPOSITO C., *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*. Saggi, Padova, 1965.
- ESTELLA DE NORIEGA A., *The European Union Principle of Subsidiarity and its Critique*, Oxford, Oxford University Press, coll. "Oxford studies in European law", 2002.
- EUROSTAT, *Proiezioni di popolazione*, 2008.
- Executive Office of the President, *Analytical Perspectives*, FY 1991.
- Executive Office of the President, *Analytical Perspectives*, FY 1999.
- FELICE F., *Welfare society*, Rubbettino, 2007.
- FERRARA S. R., *Teoria delle persone giuridiche*, Napoli-Torino, 1915.
- FERRARA S. R., voce *Salute (diritto alla)*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, Torino, 1997.
- FERRARI E., *Sussidiarietà e ruolo delle organizzazioni di volontariato*, in *Reg. gov. loc.*, 1995.
- FERRERA M., *Il Welfare State in Italia*, Bologna, 1985.
- FERRERA M., *Le trappole del Welfare*, Bologna, 1998.
- FINOCCHI GHERSI R., *L'istituzione del sistema integrato dei servizi sociali*, in *Gior. Dir. amm.*, 2001.
- FIorentini G., *La privatizzazione dei servizi sociali e il ruolo delle organizzazioni non lucrative*, in Zamagni S. (a cura di), *Non profit come economia civile*, Il Mulino, Bologna 1998.
- FIRPO L., in AA. VV., *Laicità: Domande e risposte in 38 interviste*, a cura del Comitato Torinese per la Laicità della Scuola, Claudiana, Torino 2003.
- FISKE E. B., LADD H. F., *School Choice in New Zealand: A Cautionary Tale*, in PLANK D. N. and SYKES G. (eds), op. cit.
- FLIPO, *Les services de proximité de la vie quotidienne*, Insee première, n°491, ottobre 1996.
- FLORA P. e HEIDENHEIMER A. J., *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America*, trad. it., Bologna, 1983.
- FLORA P., ALBER J., *Sviluppo dei "Welfare States" e processi di modernizzazione e democratizzazione nell'Europa occidentale*, in AA. VV., *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America*, Bologna, 1983.
- FRIEDMAN M., *Capitalismo e libertà*, Roma, 1987.
- FRIEDRICH C. J., *Governo costituzionale e democrazia*, trad. it., Vicenza, 1960.
- FROSINI E., *Profili costituzionali della sussidiarietà in senso orizzontale*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2000.
- GABROSKY P. N. e SINCLAIR D., *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*, Oxford, Clarendon Press, 1998.
- GALLO C. E., PEZZINI B. (a cura di), *Profili attuali del diritto alla salute*, Milano, 1998.
- GALLO C. E., *Pubblico e privato nel servizio sanitario nazionale: i presidi sanitari privati*, in *Sanità Pubblica*, 1997, n. 4.
- GANDULLIA L. e FIGARI F., *L'impatto delle agevolazioni fiscali sulle donazioni in Italia*, in S. Cima, M. Fioruzzi e L. Gandullia, *Quanto vale il non profit italiano? Creazione di valore aggiunto sociale e ruolo delle donazioni*, Milano, Franco Angeli, 2003.
- GARVEY G., *Facing the Bureaucracy: Living and Dying in a Public Agency*, San Francisco, Jossey-Bass, 1993.

- GAYMAN C., *Prefazione*, in DELORS J., *Changer: conversations avec Claude Glayman*, Parigi, Stock, coll. « Les grands leaders », 1975, p. 8.
- GEEVER C. e MCNEILL P., *The Foundation Center's Guide to Proposal Writing*, rev. ed., New York, The Foundation Center, 1997.
- GIBBINS R., *Regionalism: Territorial Politics in Canada and in the United States*, Toronto, Butterworths, 1982.
- GIBSON R., ed., *Voluntary Initiatives: The New Politics of Corporate Greening*, Peterborough, ON, Broadview Press, 1999.
- GIDDENS A., *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, Il Mulino, 2000.
- GIDDENS A., *La Terza Via. Manifesto per la Rifondazione della Socialdemocrazia*, Il Saggiatore, 2001.
- GIGLIONI F., *Commento alla pronuncia della Corte di cassazione n. 8916 del 2004*, consultabile in [www.labsus.org](http://www.labsus.org)
- GIOVANNI PP. XXIII, Lettera Enciclica *Mater et Magistra*, 15 maggio 1961.
- GIRO M., *Rapport relatif au développement des services à la personne et à diverses mesures en faveur de la cohésion sociale*, Rapport, n° 2357, Assemblée Nationale, Paris, 2005.
- GLENNERSTER H., *Quasi-markets and education*, *Economic Journal*, 101, 1991, pp. 1268-1271.
- GOBBI G., *Dare credito alla fiducia: la domanda di finanza del Terzo Settore. Dimensione e struttura del mercato del credito per il Terzo Settore*, Servizio studi di Struttura economica e Finanziaria della Banca d'Italia, relazione al convegno Le giornate di Bertinoro, 8 ottobre 2010, consultabile al sito <http://www.legionatedibertinoro.it/documenti.cfm>
- GOODIN R. e LE GRAND J., *Not Only the Poor: the Middle Classes and the Welfare State*, London: Allen and Unwin, 1987, ch. 8.
- GOODSELL C., *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, 3d ed., Chatham N.J., Chatham House Publishers, 1994.
- GRABOSKY P. N., *Counterproductive Regulation*, *International Journal of the Sociology of Law* 23, 1995.
- GRABOSKY P. N., *Green Markets: Environmental Regulation by the Private Sector*, *Law and Policy* 16, n. 4, 1994.
- GRIFFITHS R., *Community Care: agenda for action*, London: HMSO, 1988.
- GRODZINS M., *The American System: A New View of Government in the United States*, ed. Daniel J. Elazar, Chicago, Rand McNelly, 1966.
- GROSSI P., *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, 2007.
- GUGLIA G., *I livelli essenziali delle prestazioni sociali*, Padova, 2007.
- GUIMIOT, ADJERAD S., *Le titre emploi service: en mal de succès*, *Premières synthèses*, n°39-1, settembre 2003, Dares.
- GULLO K., *Audit: Schools Lose Millions in Aid*, Associated Press, 5 aprile 2000, <http://news.excite.com/news/ap/000405/02/news-medicaid-schools>.
- GUNNINGHAM N. e SINCLAIR D., *Regulatory Pluralism: Designing Policy Mixes for Environmental Protection*, *Law and Policy* 21, n. 1, 1999.
- GUNNINGHAM N. e YOUNG M. D., *Toward Optimal Environmental Policy: The Case of Biodiversity Conservation*, *Ecology Law Quarterly* 24, 1997.
- HABERMAS J., *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo*, trad. it., Bari, 1975.

- HADDAD P., *La régulation des services de proximité: marchés, institutions, organisations*, Thèse de doctorat en économie, Université de Paris XIII, 2003.
- HALE G. E. e PALLEY M. L., *The Politics of Federal Grants*, Congressional Quarterly Press, 1981.
- HARGROVE E. C., *The Missing Link: The Implementation Challenge in Policy Research*, Washington DC, Urban Institute Press, 1975.
- HECLO H., *Verso un nuovo "Welfare State"?*, in AA. VV., *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America*, op. cit.
- HILL M., *Le Politiche sociali*, Bologna, 1999.
- HOLCBLAT N., *Les politiques de l'emploi en France depuis 1974, "Quarante ans de politique de l'emploi"*, Dares/La Documentation Française, Paris, 1996.
- HOOD C., *Using Bureaucracy Sparingly*, Public Administration 61, n. 2, 1983.
- HOWLETT M., *Designing Government, From Instruments to Governance*, McGill-Queen's University Press, 2005.
- HOWLETT M., *Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instruments Choice*, Policy Studies Journal 19, n. 2, 1991.
- <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/index1.html>.
- <http://www.usdoj.ov/cops/index.html//3/51/99>.
- HUGHES O. E., *New Public Management*, in *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, ed. Jay M. Shafritz, Boulder, Westview Press, 1998, 541-548.
- HUNTINGTON S. P., *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XIX secolo*, trad. it., Bologna, 1995.
- I cattolici e il Reich, in "Kettelers Schriften", II.
- Il programma "Choice for parents, the best start for children: a ten-year strategy for childcare" è disponibile all'indirizzo [www.everychildmatters.gov.uk](http://www.everychildmatters.gov.uk).
- in <http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Contributi/index.htm>.
- INGRAM H., *Implementation: A Review and Suggested Framework*, in N. B. LYNN a A. WILDAVSKY eds., *Public Administration: The State of the Discipline*, op. cit., 1990.
- KAUL M., *The New Public Administration: Management Innovations in Government*, Public Administration and Development 17, nn. 13-26, 1997.
- KELLY G. e LE GRAND J., *The rise of the "baby bond": where did it come from?*, Convegno Stresa, *Verso nuove forme di Welfare*, 2002.
- KELSEN H., *La democrazia*, trad. it., Bologna, 1981.
- KIRSCHEN E. S. et. Al., *Economic Policy in Our Time*, Chicago, Rand McNally, 1964.
- KOOIMAN J., *Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity*, in Kooiman, eds., *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, SAGE, 1993.
- La Carta Verde del 1998 è disponibile *on line* all'indirizzo [www.surestart.gov.uk](http://www.surestart.gov.uk).
- LA PORTA S., *L'organizzazione delle libertà sociali*, Milano, 2004.
- LAFORGE G., *Le status d'emploi des intervenants à domicile dans le champ de l'aide et des services aux personnes: quelques réflexions sur une politique du "gisement d'emploi"*, *Revue de droit sanitaire et social*, marzo-aprile, n°2/200.
- LAFORGE G., *Les emplois familiaux, Réflexions sur une politique de l'emploi*, thèse de doctorat en droit, Université de Nantes, 2003.

- LAMOUREUX F., *Le Principe de subsidiarité*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Revue trimestrielle de droit européen*, ottobre-dicembre 1992, 28 (4).
- LAMOUREUX F., *Monsieur Subsidiarité*, in *Revue des affaires européennes*, 1993, 1.
- LAMY P., *La Démocratie monde: pour une autre gouvernance globale*, Parigi, Éd. du Seuil, coll. «La République des idées», 2004.
- LANDRY R., VARONE F., GOGGIN M. L., *The Determinants of Policy Design: The State of the Theoretical Literature*, Chicago, Midwest Political Science Association, 1998.
- LARNÈ M.P., *Il diritto alla salute nell'ordinamento costituzionale italiano*, in F.F. SCAFF, ROMBOLI R., REVENGA M., op. cit..
- LASKY H. J., *Le origini del liberalismo europeo*, trad. it., Firenze, 1960.
- LAVAGNA C., *Costituzione e socialismo*, Bologna, 1977.
- LE GRAND J. e WINTER D., *The middle classes and the welfare state under Conservative and Labour Governments*, in *Journal of Public Policy*, vol. 6, 1987.
- LE GRAND J., & BARTLETT W., *Quasi-markets and Social Policy*, London: Macmillan, 1993.
- LE GRAND J., *Quasi-Markets and Social Policy*, *The Economic Journal*, Vol. 101, n. 408, settembre 1991.
- LE GRAND J., *The Theory of Government Failure*, *British Journal of Political Science* 21, n. 4, 1991.
- LE GRAND, J. *The other invisible hand: Delivering public services through choice and competition*, Princeton University Press, 2007.
- LEHMBRUCH G., *The Organization of Society, Administrative Strategies and Policy Networks*, in Roland M. Czada e Adrienne Windhoff-Heritier, eds, *Political Choice: Institutions, Rules, and the Limits of Rationality*, 121-155, Boulder CO, Westview, 1991.
- LEVINAS E., *Totalità e infinito*, 2000.
- LEZIROLI G., *Il riconoscimento degli enti ecclesiastici*, Milano, 1990.
- LIGUORI F., *La concorrenza amministrativa tra innovazioni legislative e resistenze burocratiche*, *Sanità Pubblica*, 1997, n. 5.
- LINDER S. H., PETERS B. G., *Policy Formulation and the Challenge of Conscious Design*, *Evaluation and Program Planning* 13, 1990.
- LOMBARDI G., ANTONINI L., *Principio di sussidiarietà e democrazia sostanziale: profili costituzionali della libertà di scelta*, in *Dir. soc.*, 2003.
- LOWI T. J., *Distribution, Regulation, Redistribution: The Functions of Government*, in R. B. RIPLEY, ed., *Public Policies and Their Politics: Techniques of Government Control*, 27-40, New York, W. W. Norton, 1966.
- LUCIANI M., *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Pol. Dir.*, 2000,
- LUCIANI M., *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione*, in *Sanità pubblica*, 2002.
- LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, in AA. VV., *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, a cura di ROMBOLI R., Torino, 1994.
- LUHMANN N., *Stato di diritto e sistema sociale*, Napoli, 1978.
- LUYCKX M., *Histoire philosophique du concept de subsidiarité*, Bruxelles, Cellula di prospettiva della Commissione europea, 13 febbraio 1992.

- MACCARINI M., *Analisi dei dati relativi all'applicazione del buono scuola in Lombardia e percezione degli attori*, in AA.VV., *Politiche sussidiarie nel settore dell'istruzione*, op. cit., 2007.
- MARČEK E., *Slovakia's percentage mechanism*, The NonProfit Information and Training Center, Budapest, 2007.
- MARITAIN J., *Humanisme intégral: problèmes temporels et spirituels d'une nouvelle chrétienté*, 4e éd., Parigi, Aubier, coll. «Philosophie», 2000.
- MARITAIN J., *L'Homme et l'État*, Presses universitaires de France, coll. «Bibliothèque de la science politique, Les grandes doctrines politiques», 1953.
- MARKOFF J., MONTECINOS V., *The Ubiquitous Rise of Economists*, *Journal of Public Policy* 13, n. 1, 1993.
- MASSA PINTO I., *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003.
- MASSEY A., *Managing the Public Sector: A Comparative Analysis of the United Kingdom and of the United States*, Aldershot, U.K., Edward Elgar, 1993.
- MATTEUCCI N., *Organizzazione del potere e libertà – Storia del Costituzionalismo moderno*, Tornino, 1976.
- MAURO, voce *Enti ecclesiastici (dir. eccles.)*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965.
- MAZMANIAN D. e SABATIER P., *Implementation and Public Policy*, Glencoe, Ill., Scott, Foresman, 1983.
- MAZZIOTTI M., *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964.
- MCDONNELL L. M. e ELMORE R. F., *Alternative Policy Instruments*, Center for Policy Research in Education, Santa Monica, 1987.
- MENEGHINI, *Nuovi valori costituzionali e volontariato*, Milano, 1989.
- MERUSI F., *I Servizi pubblici negli anni Ottanta, (1984)*, in *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990.
- MEYERS N., KENT J., *Perverse Subsidies: How Tax Dollars can Undercut the Environment and the Economy*, Washington DC, Island Press, 2001.
- MEYRET R., *La Face cachée de Jacques Delors*, Parigi, Première ligne, coll. «La face cachée de, 1», 1994.
- MILLION-DELSOL C., *L'État subsidiaire. Ingérence et non-ingérence de l'État: le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Parigi, Presses universitaires de France, coll. «Léviathan», 1992, trad. it., *Lo Stato Sussidiario*, Gorle, 1995.
- MILLON-DELOSOL C., *Il principio di sussidiarietà*, trad. it. da Massimo Triangoli, Giuffrè, 2003.
- Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, *Mission de développement des services à la personne, Plan de développement des services à la personne*, 16 febbraio 2005.
- Ministero del lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, *Libro Bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, maggio 2009.
- Ministero del Lavoro, e delle Politiche Sociali, Sezione Lavoro, [http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/PrimoPiano/20090608\\_LavoroAccessorio.html](http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/PrimoPiano/20090608_LavoroAccessorio.html)
- MINNEI E., *Scuola pubblica e scuola privata. Gli oneri per lo Stato*, Torino, 2003.
- MODUGNO F., *I "nuovi diritti" nella Giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1992.
- MOE T. M., *The New Economics of Organization*, American Journal of Political Science 28, 1984.

- MORESCHI B. (a cura di) Istat, *Le organizzazioni di volontariato in Italia*, 2001, Roma, Informazioni n. 27, 2005.
- MORESCHI B. (a cura di), Istat, *Le fondazioni in Italia, Anno 2005, Statistiche in breve*, 18 ottobre 2007.
- MORESCHI B. (a cura di), Istat, *Le organizzazioni di volontariato in Italia*, 2003, Roma, Informazioni n. 27, 2006.
- MORESCHI B., *Le risorse umane*, in G.P. Barbetta, S. Cima, N. Zamaro, *Le istituzioni nonprofit in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- MORO A., *Intervento del 24 marzo 1947*, in *Atti Assemblea Costituente*, I, resoconto sommario.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976.
- MORTATI C., *Principi fondamentali (Commentario della Costituzione)*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1975.
- MORTATI C., voce *Costituzione dello Stato (parte I, Dottrine generali)*, in *Enc. Dir.*, vol. XI, Milano, 1962, ora in *Scritti sulle fonti del diritto e sull'interpretazione (Raccolta di scritti – II)*, Milano 1972.
- MOUNIER E., *Trattato del carattere*, Cinisello Balsamo, Milano, 1990.
- MURARO G., *Federalismo, si' del Senato*, in *Il Mattino*, 23 gennaio 2009.
- NAKAMURA R.T. e SMALLWOOD F., *The Politics of Policy Implementation*, New York, St. Martin's Press, 1980.
- NERI S., *La regolazione dei sistemi sanitari in Italia e Gran Bretagna. Concorrenza, cooperazione, programmazione*, Milano, 2006.
- NEUMANN F., *Lo Stato democratico e lo Stato autoritario*, trad. it., Bologna, 1973.
- Nonprofit Sector Strategy Group, *The Nonprofit Contribution to the Civic Participation and Advocacy*, Washington, D. C.: The Aspen Institute, 2000.
- NUZZO M., *Riflessioni sulla riforma del Titolo II del Libro I del Codice civile*, 3 ottobre 2006, consultabile in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it),
- O'CONNORS J., *La crisi fiscale dello Stato*, trad. it., Torino, 1977;
- OCCHIOCUPO N., *Liberazione e promozione umana nella Costituzione. Unità di valori nella pluralità di posizioni*, Milano, 1988.
- OCSE, *Piccole e medie imprese: forze locali, capacità mondiali*, Policy Brief, giugno 2000.
- OECD, *Employment Outlook*, 2008.
- OFFE C., *Teoria dello Stato e politica sociale*, Milano 1979.
- OMB, Budget Analysis and System Division, *The Number of Federal Grant Programs to States and Local Governments: 1980-1998*, giugno 1999.
- OMHAE, *La fine dello Stato-nazione. L'emergere delle economie regionali*, Milano, 1996.
- On. Piero Calamandrei tenuto all'Assemblea Costituente nella seduta del 4 marzo 1947, dove l'articolo 2 viene fatto rientrare nella "parte negativa (della Costituzione)" in quanto è "quella in cui i partiti non sono riusciti a trovarsi d'accordo con sincerità nella sostanza: ed è questa la parte che secondo me pecca di genericità di oscurità e di sottintesi".
- ONOFRI P., *La "Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale"*, in AA. VV., *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, a cura di L. Guerzoni, Bologna, 2008.
- OSBORNE D. e GAEBLER T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, MA, Addison-Wesley, 1992.

- OSTROM V., *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University of Alabama Press, 1989.
- OWEN D., *English Philanthropy: 1600-1960*, Cambridge, Harvard University Press, 1964, in SALAMON L. M., *Training Professional Citizens*, op. cit.
- PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali – Parte generale*, Padova, 1990.
- PAGANO A., D'AMBRA L. e VITTADINI G., a cura di, *Qualità e valutazione delle strutture sanitarie: manuale di analisi e misurazione della performance*, Milano, 2004.
- PAPA BENEDETTO XVI, *Lettera Enciclica Caritas in Veritate*, 29 giugno 2009.
- PAPA BENEDETTO XVI, *Lettera Enciclica Deus Caritas Est*, 25 dicembre 2005.
- PAPA GIOVANNI PAOLO II, *Centesimus annus nel centenario della “Rerum novarum”*, par. 15, 1° gennaio 1991.
- PAPA GIOVANNI XXIII, *Mater et magistra*, 15 maggio 1961.
- PAPA PIO XI, *Lettera Enciclica Quadragesimo anno*, 15 maggio 1931.
- Parts 430 e 447, Chapter IV – Centers for Medicare & Medicaid Services, Department of Health and Human Services, Title 42 – Public Health, Code of Federal Regulations, in [http://www.access.gpo.gov/nara/cfr/waisidx\\_02/42cfrv3\\_02.html](http://www.access.gpo.gov/nara/cfr/waisidx_02/42cfrv3_02.html)
- PAUL J., *America's schizophrenic view of the poor*, Urbana, 1966.
- PESTIEAU P., *The welfare state in the European Union: economic and social perspectives*, Oxford, 2006.
- PEZZINI B., *Diritto alla salute e diritto all'assistenza fra tensione all'uniformità e logiche della differenziazione*, in BALDUZZI R. e DI GASPARRE G., *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Milano, 2002.
- PINELLI C., *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002.
- PIZZETTI F., *L'ordinamento costituzionale italiano fra riforme da attuare e riforme da completare*, Torino, 2003.
- POGGI G., *La vicenda dello Stato moderno*, Bologna, 1978.
- POLETTI M., *Aspetti critici della normativa del non-profit e dell'impresa sociale*, in S. Poledrini (a cura di), *Le imprese senza scopo di lucro. Risultati del progetto IN.NE.S.T.I. (Inserimento nella società tramite imprese)*, Milano, 2010.
- POLITO N., *Strumenti per la sussidiarietà orizzontale: un'ipotesi per l'applicazione dell'art. 118, quarto comma, della Costituzione*, in [www.labusus.org](http://www.labusus.org), 2008.
- POLLITT C., BOUCKAERT G., *La riforma del management pubblico*, Milano, 2002.
- POLLITT C., *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s*, London, Blackwell, 1993.
- PONZANELLI G., *Relazione*, in CARUSI D. (a cura di), *Associazioni e fondazioni, Dal codice civile alle riforme annunciate*, Convegno di studi in onore di Pietro Rescigno, Giuffrè, Milano, 2001.
- POTOTSCHNIG U., *Insegnamento istruzione scuola*, in *Scritti scelti*, Padova, 1999.
- PRESSMAN J. L. e WILDAVSKY A. B., *Implementation*, Berkley, University of California Press, 1983.
- PRITCHETT C. H., *Constitutional Law of the Federal System*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1984.

- QUERMONNE J.-L., *L'Europe en quête de légitimité*, Parigi, Presses de Sciences Po, coll. «La bibliothèque du citoyen», 2001.
- RAZZANO G., *Il Consiglio di Stato, il principio di sussidiarietà orizzontale e le imprese*, in *Giurisprudenza italiana*, 2004.
- RE MBAUD E., *Salariés-employés de maison*, J-Cl. Travail, 1991, fasc.5-6.
- RESCIGNO G. U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002.
- RESCIGNO P., *Le società intermedie*, in *Persona e Comunità*, 1966.
- RIDOLA P., *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica*, in CERVATI PANUZIO COTTURRI (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, 2001.
- RINELLA A., COEN L., SCARAMIGLIA R. (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, Padova, 1999.
- RODOTA' S. e MARRAMAO G. (a cura di), *Trasformazione e crisi del Welfare State*, Bari, 1983.
- ROLLAT A., *Delors*, Parigi, Flammarion, 1993.
- ROSANVALLON P., *Le Modèle politique français: la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Parigi, Éd. du Seuil, coll. «L'Univers historique», 2004.
- ROSE R., *The Territorial Dimension in Government: Understanding the United Kingdom*, Chatham, N.J., Chatham House, 1982.
- ROSSI E., *Per una riforma organica della legislazione sul Terzo settore: le proposte dell'Agenzia per le Onlus*, in *Relazione annuale sull'attività svolta dall'Agenzia per le Organizzazioni non Lucrative di Utilità Sociale*, 2009, consultabile in [www.agenziaperleonlus.it](http://www.agenziaperleonlus.it).
- ROSSI G. e DONATI P., *Welfare State: problemi e alternative*, Milano, 1982.
- ROSSI G., *Gli aspetti scientifici attuali del problema del Welfare State e le domande emergenti*, in AA. VV., *Welfare State: domande e aspettative*, op. cit.
- ROTELLI E. e P. SCHIERA P. (a cura di), *Lo Stato moderno*, vol. I, Bologna, 1971.
- ROUBAN L., *L'Europe comme dépassement de l'État?*, *Revue suisse de science politique*, 4 (4), 1998.
- ROVERSI MONACO F. (a cura di), *Il servizio sanitario nazionale*, Milano, 1979.
- ROVERSI MONACO F., *Diritto alla salute e diritto alla libera scelta del medico e del luogo di cura*, in AA. VV., *Il servizio sanitario nazionale – Atti del convegno di Parma del 22-23 giugno 1979*, Milano, 1981.
- RUFFOLO U., *Principio di sussidiarietà e autonomia privata*, in *Resp. Comun. Impr.*, 1999.
- SACCONI M., REBOANI P., TIRABOSCHI M., *La società attiva. Manifesto per le nuove sicurezze*, Marsilio 2004.
- SAIDMAN H., GILMOUR R., *Politics, Position, Power*, Fourth ed., New York, Oxford University Press, 1986, ch. 9.
- SALAMON L. M. e ANHEIER H. K., *In Search of Nonprofit Sector II: The Problem of Classification*, *Voluntas*, 3, 1992.
- SALAMON L. M. e LUND M. S., *The Tools Approach: Basic Analytics*, in Salamon, ed., *Beyond Privatization*, op. cit.
- SALAMON L. M., ed., *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*, Washington DC, Urban Institute Press, 1989.

- SALAMON L. M., ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, New York, Oxford University Press, 2002.
- SALAMON L. M., *Europa e Usa in crisi? Basta cambiare lo Stato*, Intervista a cura di F. Tanzilli, in [www.ilsussidiario.net](http://www.ilsussidiario.net), 7 luglio 2009.
- SALAMON L. M., GELLER S. L., *Nonprofit America: A Force for Democracy?, The Johns Hopkins Listening Post Project, Communiqué #9: Nonprofit Advocacy and Lobbying*, 2008.
- SALAMON L. M., *Partners in Public Service. Government-nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, The Johns Hopkins University Press, Baltimora e Londra, 1982.
- SALAMON L. M., *Rethinking Public Management*, *Public Policy* 29, n. 1, 1981.
- SALAMON L. M., *Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action*, *Public Policy* 29, n. 3, 1981.
- SALAMON L. M., *The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction*, in Lester M. Salamon ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, op. cit.
- SALAMON L. M., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, New York, Oxford University Press, 2002.
- SALAMON L. M., *Training Professional Citizens: Getting Beyond the Right Answer to the Wrong Question*, *Journal of Public Affairs Education*, *Keynote address delivered at the NASPAA Annual Conference in Indianapolis, Indiana*, 22 ottobre 2004.
- SALAZAR C., *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, VII, Torino, 2000.
- SANDULLI A., *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003.
- SARTORI G., *Democrazia e definizioni*, Bologna, 1957.
- SAVAS E. S., *Privatization: The Key to Effective Government*, Chatham, N.J., Chatham House Publishers, 1987.
- SCHEIBER H. N., *American Federalism and the Diffusion of Power: Historical and Contemporary Perspectives*, *University of Toledo Law Review* 9, 1978.
- SCHEIBER H. N., *Federalism and Legal Process: Historical and Contemporary Analysis of the American System*, *Law and Society Review* 14, 1980.
- SCHNEIDER A. L. e INGRAM H., *Behavioral Assumptions of Policy Tools*, *Journal of Politics* 52, n. 2, 1990.
- SCHNEIDER A. L. e INGRAM H., *Policy Design: Elements, Premises and Strategies*, in Stuart S. Nagel, ed., *Policy Theory and Policy Evaluation: Concepts, Knowledge, Causes and Norms*, New York, Greenwood, 1990.
- SCHNEIDER A. L., INGRAM H., *Policy Design for Democracy*, Lawrence, University Press of Kansas, 1997.
- SCIALDONE A., *Nuove direttrici di sviluppo per l'economia civile*, RIREA, 2009.
- SCOTT A. J., *Le regioni nell'economia mondiale. Produzione, competizione e politica nell'era della globalizzazione*, Bologna, 2001.
- SCURATI C., *Economia e pedagogia: un incontro possibile?*, in AA. VV., *Verso l'economia dell'istruzione*, Armando editore, 2006.
- SEN A., *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano, 2010.
- SEN A., *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano, 2000.

- Senate Committee on Government Operations, Subcommittee on Intergovernmental Relations, *The Federal System as Seen by Federal Aid Officials*, dicembre 1965.
- SORO M. A., BARBIERI S., *Tra i banchi da oggi il merito è premiato con la dote*, in [www.ilsussidiario.net](http://www.ilsussidiario.net), 10/4/2008.
- STAIANO S., *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 5/2006.
- State Plans for Medical Assistance, *Social Security Act*, § 1902 (a)(30)(A), in [http://www.ssa.gov/OP\\_Home/ssact/title19/1902.htm#ft3](http://www.ssa.gov/OP_Home/ssact/title19/1902.htm#ft3)
- STERNER T., *Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management*, Washington DC, Resources for the Future, 2002.
- STIGLITZ J., *Il ruolo economico dello Stato*, trad. it., Bologna, 1992.
- STILLMAN Jr J., *Preface to Public Administration: A Search for Themes and Direction*, New York, St. Martin's Press, 1999.
- Subcommittee on Intergovernmental Relations of the Senate Committee on Government Operations, *Problems of Federal-State-Local Relations, Hearing 88th Cong.*, 2nd sess., 18 settembre 1962.
- SUCHMAN M. C., *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*, *Academy of Management Review* 20, n. 3, 1995.
- SUNDQUIST J. L. e DAVIS D. W., *Making Federalism Work*, Washington D.C., Brookings Institution, 1969.
- TERRY L. D., *Administrative Leadership, Neo-Managerialism and the Public Management Movement*, *Public Administration Review* 58, n. 3, 1998, 194-200.
- The Commission on Intergovernmental Relations, *A report to the President*, giugno 1955.
- TOGNETTI BORDOGNA M., *L'evoluzione del sistema sanitario tra contenimento della spesa e modelli di funzionamento*, in AA.VV., *Cento anni dalla nascita degli ordini dei medici*, Roma FNOMCeO, 2010.
- TONDI DELLA MURA V., *La Legge-quadro sul volontariato*, in *Amministrazione e Politica*, 1992.
- TONDI DELLA MURA V., *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n.00 del 02.07.2010, consultabile online all'indirizzo
- TONDI DELLA MURA V., *Rapporti tra volontariato ed enti pubblici nell'evoluzione della forma di stato sociale*, in E. Rossi, L. Brusaglia (a cura di), *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, 2002.
- TONDI DELLA MURA V., *Sussidiarietà ed enti locali. Le ragioni di un percorso innovativo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)
- TONIOLO F., *Sanità e regioni: dalla Riforma bis del 1992 al Nuovo patto per la salute 2006-08*. Prefazioni di Vasco Errani e Giancarlo Galan; postfazione di Mario Bertolissi, Milano, 2009.
- TOURAINÉ A., *Libertà, uguaglianza, diversità*, trad. it. Milano, 1998.
- TREMONTI G., *Il futuro del fisco*, in Galgano, Cassese, Treminti, Treu, *Nazioni senza ricchezza e ricchezze senza nazione*, Bologna, 1993.
- U. S. General Accounting Office, *Block Grants: Characteristics, Experience, and Lessons Learned*, HEHS-95-74, Washington D.C., 1995.
- U. S. General Accounting Office, *Grant Programs: Design Features Shape Flexibility, Accountability and Performance Information*, GGD-98-137, Washington D.C., General Accounting Office, 1998.

- VAN METER D. S. e VAN HORN C. E., *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*, Administration and Society 6, n. 1, 1975.
- VAN NISPEN F. K. M. e RINGELING A. B., *On Instruments and Instrumentality: A Critical Assessment*, in B. G. PETERS e F. K. M. VAN NISPEN, eds, *Public Policy Instruments: Evaluation the Tools of Public Administration*, New York, Edward Elgar, 1998.
- VERTOVA F. P., *Cittadinanza liberale, identità collettiva, diritti sociali*, in AA. VV., *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994.
- VIGNON J., *De la CFTC à la CFDT, Syndicalisme et Socialisme: reconstruction 1946-1972*, Parigi, Éd. Ouvrières, 1992.
- VIOLINI L. (a cura di), *L'attuazione della sussidiarietà orizzontale in Lombardia*, Giuffrè, Milano 2004
- VIOLINI L., *Considerazioni sul buono scuola quale espressione di una politica dell'istruzione innovativa e sussidiaria*, in AA. VV., *Politiche sussidiarie nel settore istruzione: il caso del buono scuola in Lombardia*, Milano, 2007.
- VIOLINI L., *Nuovo welfare, dal buono scuola alla dote*, in [www.ilsussidiario.net](http://www.ilsussidiario.net), 10/4/2008.
- VIOLINI L., *Sussidiarietà e decentramento: approfondimenti sulle esperienze europee e sulle politiche regionali in Italia*, Guerini, Milano, 2003.
- VIOLINI L., *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione: scritti per Giovanni Grottanelli De' Santi*, Milano, Giuffrè, 2007.
- VITTADINI G., "Welfare mix": *Stato e privati "concorrono" per erogare servizi di pubblica utilità*, in *Terzo settore*, 1 febbraio 2002, p. VII.
- WAGNER A., *Creating Civil Society at the Local Level*, in VITTADINI G., (a cura di), *I servizi di pubblica utilità alla persona*, Milano, 2000.
- WALKER D. B., *The Rebirth of Federalism*, 2d ed., Chatham N.J., Chatham House 2000.
- WALKER D. B., *Toward a Functioning Federalism*, Cambridge, Mass., Winthrop, 1981.
- WILLIAMS W., *The Implementation Perspective: A Guide for Managing Social Service Delivery*, Berkley, University of California Press, 1980.
- WILLIAMSON R. S., *1980: The Reagan Campaign – Harbinger of a Revitalized Federalism*, The Journal of Federalism 11, estate 1981.
- WILLIAMSON R. S., *Federalism in Perspective: A Republican Monograph*, Washington DC, giugno 1982.
- WOLF C. Jr., *Markets or Governments: Choosing Between Imperfective Alternatives*, Cambridge, MIT Press, 1988.
- WOLF C. Jr., *Markets and Non-Market Failures: Comparison and Assessment*, *Journal of Public Policy* 7, n. 1, 1987.
- WOLFORD G., *School Choice and Educational Change in England and Wales*, in D. N. Plank and G. Sykes (edts.), *Choosing Choice. School Choice in International Perspective*, New York, 2003, ch. 3.
- WOODSIDE K., *Policy Instruments and the Study of Public Policy*, *Canadian Journal of Political Science*, 19, n. 4, 1986.
- WRIGHT D. S., *Understanding Intergovernmental Relations*, Brooks/Cole Publishing Company, A division of Wadsworth, Inc., 1988.
- WRINGE C., *Markets, values and education*, in D. Briges & T.H. Mclaughlin (Eds.) *Education and the Market Place*. London: Falmer, 1994.

- ZAGREBELSKY G., *Le fondazioni di origine bancaria*, Atti dei Convegni Lincei, Roma, 2005.
- ZAMAGNI S., *Economia, democrazia, istituzioni in una società in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- ZAMAGNI S., *Qui ci vorrebbe un mercato di qualità sociale*, commento a *Il welfare che verrà*, in *Communitas*, n. 24, maggio 2008.
- ZANGRANDI A., *Pubblico e privato nei sistemi sanitari: accreditamento, qualità e informazione*, in A. Carezzi, G. Cesana, G. Vittadini (a cura di), *Il Welfare in Europa: la domanda di salute*, Rapporto CEFASS 2008.
- ZECKHAUSER R., SCHAEFER E., *Public Policy and Normative Economic Theory*, in R. A. Bauer e K. J. Gerdens, eds, *The Study of Policy Formation*, 27-102, New York Free Press, 1968.
- ZERBE R. O. e MCCURDY H. E., *The Failure of Market Failure*, *Journal of Policy Analysis and Management* 18, n. 4, 1999.