

Sommario

10	DIRITTO AD UNA VITA NORMALE.....	2
10.1	Diritto ad una vita adulta indipendente sino al “dopo di noi” 2	
10.1.1	L’evoluzione culturale2	
10.2	Diritto alla minore limitazione possibile della capacità di agire – l’avvento della L.6/2004	3
11	DIRITTO ALL’ASSISTENZA SOCIALE	6
11.1	Inquadramento Costituzionale	6
11.2	I servizi sociali nel vigente sistema di protezione sociale	7
11.2.1	L.n.104/92	7
11.3	I servizi territoriali in rete	8
11.4	I servizi previsti dalla L.n. 328/00	9
12	LA PROGRAMMAZIONE DELL’ESIGIBILITA DEI DIRITTI SOCIALI	11
12.1	L’impalcatura organizzativa della L.n. 328/00	11
12.2	L’esigibilità dei diritti tramite gli accordi di programma dei Piani di Zona	12
13	Appendice: I LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI SOCIALI SECONDO IL DOCUMENTO DEL MINISTERO DEL LAVORO DEL 29 MARZO 2004.....	14
13.1	Sintesi del documento	14
13.2	Commento	14

10 DIRITTO AD UNA VITA NORMALE

10.1 Diritto ad una vita adulta indipendente sino al “dopo di noi”

10.1.1 L'evoluzione culturale

Sino a qualche decennio fa si riteneva che la vita delle persone con disabilità dovesse svolgersi in modo “speciale” data la “specialità” della loro condizione.

Anzi tale condizione era considerata esclusivamente di “malattia” e tutto quanto potesse farsi per aiutarli avesse carattere terapeutico.

Solo dopo la fine degli anni Sessanta si comprese che nella maggior parte dei casi non si trattava tanto di malattie, quanto di esiti di malattie precedenti; così per i ciechi, i sordi, molte persone con disabilità motorie stabilizzate come ad es. le persone con para o tetraplegia, molte con disabilità intellettive come la sindrome di Down ed il ritardo mentale.

- Le persone con disabilità motoria cominciarono a battersi per una vita adulta indipendente, grazie a servizi di assistenza domiciliare ed ai progressi dell'elettronica che consentivano di abitare in case “intelligenti”, servite cioè da apparecchiature computerizzate.
- A seguito di questo movimento si ottenne p.e. la L.n. 162/98, che è formalmente un'integrazione della L.n. 104/92, che confermava così il suo ruolo di legge fondamentale dei diritti delle persone con disabilità. La legge 162/98 introduce però un'importante e fondamentale novità, in linea con il principio della personalizzazione degli interventi che devono garantire il rispetto dei principi di pari opportunità e non discriminazione: il finanziamento, da parte delle Regioni, di progetti che assicurano servizi di sostegno che possono giungere sino ad un'assistenza domiciliare di 24

ore su 24.

- *In Sardegna e nel Veneto i progetti possono pure sostenere la permanenza di minori in famiglia, evitando così gli alti costi finanziari delle rette a carico dei Comuni e psicologici a carico dei genitori e dei minori (genitori e famigliari che pure sono chiamati a sostenere i costi economici dei servizi, talvolta in misura ingente). Per finanziare questi progetti di vita più articolati le regioni apportano risorse finanziarie aggiuntive a quelle ricevute dallo Stato sulla L.n. 162/98.*

In generale, va detto che sempre più vanno attivandosi progetti per la permanenza di persone adulte con disabilità nel proprio ambiente di vita anche dopo la scomparsa dei genitori.

La realizzazione di tali progetti è costantemente minata dal problema delle risorse economiche, e non è infrequente riscontrare l'intervento notevole anche di risorse finanziarie dal privato sociale del territorio.

- Si tratta di Fondazioni istituite da Associazioni di persone con disabilità o loro famiglie o istituite dai Comuni che chiamano tutte le realtà locali a contribuire.
- Sono le cosiddette “Fondazioni di comunità” o di “partecipazione”, che talora ricevono donazioni o lasciti a causa di morte, ad es. un'abitazione che viene gestita da organismi di volontariato o cooperative sociali, in modo che la persona adulta con disabilità continui a vivere dove ha sempre vissuto.
- Un apporto in tal senso è fornito anche dalle Fondazioni bancarie che per legge sono obbligate a destinare parte degli utili in progetti locali di interesse sociale. In tal modo, evitandosi la istituzionalizzazione, anche le persone più gravi possono continuare la vita di prima, specie se assistite dalla nuova figura dell'amministratore di sostegno, che fa le veci del genitore.

10.2 Diritto alla minore limitazione possibile della capacità di agire – l'avvento della L.6/2004

Nell'ambito invece delle famiglie di persone con disabilità intellettive si faceva sempre più chiara la convinzione che il pluri-millenario strumento di tutela giuridica delle persone con scarsa o nulla autonomia intellettiva, fosse ormai superato a causa della crescita in autonomia personale e sociale conseguenti all'integrazione scolastica, lavorativa e sociale.

Ebbe così inizio un movimento tendente alla modifica del Codice Civile che ha portato finalmente all'approvazione della L.n. 6/2004 sull'istituzione dell'amministratore di sostegno.

La legge si propone come finalità proprio quella di ridurre al minimo il ricorso all'interdizione e quindi la capacità di compiere atti giuridici delle persone con disabilità intellettiva e taluni casi di disabilità fisica.

Ma vediamo in dettaglio i contenuti della nuova normativa, che ha modificato alcuni articoli del Codice Civile ed alcune disposizioni attuative dello stesso, oltre ad altre norme collegate.

- Intanto è significativo il cambiamento della rubrica del Titolo XII del Codice Civile, che prima recitava "Dell'infermità di mente dell'interdizione e dell'inabilitazione" mentre ora la nuova rubrica è intitolata "Delle misure di protezione delle persone prive in tutto o in parte di autonomia". Ciò dà il segno di quanto sia cambiata l'immagine sociale e quindi giuridica delle persone con disabilità, a seguito degli ultimi trenta anni di integrazione scolastica e sociale, che in Italia ha raggiunto aspetti del tutto generalizzati e significativi, malgrado permangano ancora pressanti esigenze di notevoli miglioramenti ed il bisogno di resistere a tendenze involutive manifestatesi (ironia della sorte!), in Italia proprio durante l'anno europeo delle persone con disabilità.
- E di questi cambiamenti dà testualmente atto la finalità della Legge che è quella espressa di ridurre al minimo i casi di ricorso all'interdizione ed all'inabilitazione, che curano quasi esclusivamente solo gli interessi astratti di conservazione dei patrimoni.
- Può giovare dell'amministrazione di sostegno qualunque persona che, a causa di una infermità o di una menomazione fisica o

psichica si trovi nell'impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere alla cura dei propri interessi. E' questa una formulazione, contenuta nel nuovo art 404 del Codice Civile, la quale, è molto ampia (contemplando anche l'impossibilità temporanea o parziale), ha però un ambito di applicazione ben preciso, richiedendosi l'accertamento sanitario di una infermità o di una menomazione fisica (quindi anche sensoriale) o psichica in senso ampio, comprendente quindi non solo le malattie mentali ma anche le diversissime forme di disabilità intellettiva, come insufficienza mentale, cerebrolesione, autismo, sindrome di Down etc. In questa logica anche una persona anziana, come avrebbe voluto il Senato, può giovare dell'amministrazione di sostegno, purché versi in una situazione di infermità grave, come i casi, clinicamente accertati, di demenza senile.

- L'amministratore di sostegno è nominato con decreto dal Giudice tutelare (art 405 C.C.) E qui si nota già una novità, rispetto ai procedimenti di interdizione ed inabilitazione, che sono invece di competenza del Tribunale, mentre i Giudici tutelari sono maggiormente distribuiti sul territorio e quindi più vicini agli interessati.
- Nel decreto di nomina il giudice tutelare indica, tra l'altro, i limiti, anche periodici, di spesa sostenibile dall'amministratore nell'interesse del beneficiario. Si evita così un assurdo che un'interpretazione burocratica dei poteri dell'amministrazione sta determinando e cioè che i tutori non possono spendere attualmente ad esempio l'ammontare delle pensioni di invalidità o delle indennità di accompagnamento, quando queste siano, come spesso accade, versate all'interessato in unica soluzione per più mensilità arretrate. Gli uffici amministrativi e giudiziari di controllo vietano al genitore ed al tutore di prelevare quelle somme (necessarie come unico mezzo di mantenimento dell'interessato), senza autorizzazione del Tribunale con obbligo di reimpiego, perché esse sono ormai considerate patrimonio.
- Lo stesso articolo ora invece impone all'amministratore di sostegno di riferire periodicamente al Giudice tutelare anche "delle condizioni di vita personale e sociale" dell'assistito.
- Il successivo art 406 C.C. evidenzia ulteriormente il rispetto per la persona dell'interessato, che può indicare il possibile amministratore di sostegno, anche se sia già interdetto o inabilitato.

- Allo scopo di ridurre il ricorso all'interdizione, gli operatori dei servizi che si prendono cura di una persona, impossibilitata a curare i propri interessi, debbono promuovere il ricorso al giudice tutelare, o segnalare il caso al Pubblico Ministero, per l'avvio della procedura dell'amministrazione di sostegno.
- Nel procedimento, il giudice deve tener conto anche delle indicazioni dell'interessato(art 407C.C.).
- L'art 408 C.C. è importante perché limita le categorie dei possibili amministratori di sostegno, pur ampliandone le opportunità. Infatti viene vietato di ricoprire tale ufficio agli operatori dei servizi pubblici e privati che si prendono cura dell'interessato. Ciò al fine di evitare conflitto di interessi fra chi si prende cura e chi su di esso deve vigilare. Possono essere amministratori di sostegno i parenti, il coniuge e (novità assoluta) la persona stabilmente convivente con l'interessato, nonché altre persone ritenute idonee dal Giudice tutelare.
- Viene inoltre previsto che possano essere amministratori anche i legali rappresentanti, o i loro delegati, ei soggetti " di cui al Titolo secondo del Libro primo del Cod.Civ. e cioè non solo le Fondazioni e le Associazioni dotate di personalità giuridica, ma anche quelle prive di tale personalità, come sono molte Associazioni di volontariato. Questa era stata una costante richiesta, fondata sulla prassi assai diffusa, che ha visto promuovere pure dei corsi di formazione per aspiranti al compito volontario e gratuito di amministratore di sostegno.

L'art 409 C.C. è la chiave di volta della nuova legge. Stabilisce che il beneficiario dell'amministrazione di sostegno, mantiene la capacità di agire per tutti gli atti non riservati dal Giudice all'amministratore questi per quelli più pericolosi per il patrimonio, ad es. l'assunzione di un'ipoteca, l'alienazione di un bene o l'acquisto di un bene immobile, promuovere un procedimento giudiziario,interviene nell'atto quale suo rappresentante (come fa il tutore) e per quelli meno pericolosi, cosiddetti di ordinaria amministrazione, ad es. l'acquisto di beni mobili, stipula di locazioni inferiori a nove anni,interviene nell'atto insieme al beneficiario, come fa il curatore.

- Comunque è stabilito che il beneficiario può compiere da solo tutti gli atti "necessari a soddisfare le esigenze della propria vita quotidiana". *Ritengo che fra tali atti, ad es. acquisti di beni mobili*

di uso personale come abiti, cibo, incassare un affitto, riscuotere il rateo mensile della pensione di invalidità o l'indennità di accompagnamento sia divenuto giuridicamente capace di agire. Per la riscossione degli arretrati, se si dovesse continuare a considerarli divenuti capitali, malgrado la loro natura alimentare, interverrà ormai l'amministratore di sostegno che otterrà dal giudice tutelare l'autorizzazione a spenderli secondo le effettive esigenze del beneficiario.

- Questa logica di maggiore libertà del beneficiario si rinviene anche nell'art 410 C.C., secondo il quale l'amministratore di sostegno, nello svolgimento del proprio ufficio, deve tener conto " dei bisogni o delle aspirazioni del beneficiario". In caso di contrasto, l'amministratore deve informare il giudice tutelare che provvederà ad assumere decisioni in merito.
- In caso di dissenso, anche il Pubblico Ministero, i parenti entro il secondo grado, il coniuge o la persona stabilmente convivente, possono rivolgersi al giudice tutelare che decide.
- Data la sua delicatezza l'ufficio di amministratore di sostegno dura dieci anni, ma può essere rinnovato, a meno che trattasi di un parente o del coniuge o della persona stabilmente convivente, nel qual caso dura per sempre, salvo rinuncia o richiesta di revoca dello stesso interessato.
- L'art 411 C.C., nello stabilire che si applicano all'amministrazione di sostegno le norme previste per l'interdizione e l'inabilitazione in materia di incapacità dell'amministratore a ricevere per testamento o donazioni beni del beneficiario (ovviamente finché dura l'ufficio), estende all'amministrazione di sostegno anche " gli effetti di altre norme "dettate per gli altri due istituti, purché se ne faccia richiesta al giudice tutelare e questi lo ritenga opportuno, "tenuto conto dell'interesse del beneficiario e di quello tutelato dalle predette disposizioni".
- Si ritiene che con tale formulazione, la discrezionalità del Giudice tutelare non possa impedire l'applicazione al beneficiario dell'amministrazione di sostegno, del testamento "fedecommis-sorio", previsto dagli art 692 e sgg. C.C., secondo il quale ciascuno dei genitori di un "interdetto" o gli scendenti o il coniuge possono istituire erede l'interdetto con l'obbligo di conservare e restituire

- Alla sua morte i beni, anche comprendenti la legittima, a favore della persona o degli enti che, sotto la vigilanza del tutore si sono presi cura dell'interdetto medesimo. L'art 692 C.C. ha un interesse chiarissimo a garantire un'assistenza non economica ma anche esistenziale all'interessato. Sembra quindi rientrare in un'interpretazione logica l'applicazione di tale norme anche al caso del beneficiario di amministrazione di sostegno, che potrà essere istituito erede, quindi, anche dalla persona stabilmente convivente con lui.
- Il decreto recante i dati personali relativi all'amministratore ed al beneficiario, nonché il progetto personalizzato di atti che il beneficiario può compiere da solo, o con l'assistenza dell'amministratore e quelli che può compiere solo l'amministratore in rappresentanza dell'amministrato, deve essere immediatamente registrato su un apposito registro, di nuova istituzione, tenuto dal cancelliere e deve essere annotato, entro dieci giorni presso i registri di stato civile. Ciò per consentire a chiunque voglia contrattare con il beneficiario di conoscere quale sia la sua effettiva capacità di compiere atti giuridici sua e dell'amministratore. Ciò garantisce l'interesse dei terzi alla sicurezza ed alla validità delle negoziazioni giuridiche.
- A tutela degli interessi del beneficiario, l'art 412 C.C. stabilisce che gli atti compiuti dall'amministratore di sostegno o dal beneficiario in violazione delle leggi o delle disposizioni contenute nel decreto di nomina, possono essere annullati, entro cinque anni dal loro compimento, anche ad istanza degli stessi.
- E' da tener presente che, per tutelare però anche la buona fede di terzi che abbiano acquistato diritti da chi li ha acquistati direttamente dal beneficiario o dall'amministratore, il C.C. garantisce la salvezza dei diritti acquistati dai terzi che al momento dell'acquisto del possesso erano in buona fede se trattasi di beni mobili (art 1153 C.C.) e se trattasi di beni immobili, a condizione che l'acquirente di buona fede abbia trascritto il suo atto di acquisto, entro i cinque anni dalla trascrizione dell'atto che si intende annullare ed anteriormente alla trascrizione della domanda di annullamento dell'atto illegittimamente posto in essere dall'amministratore di sostegno o dal beneficiario (art 2652 n. 6 C.C.).
- Gli art 413 e 418 C.C. evidenziano le flessibilità del nuovo siste-

ma, secondo cui il Giudice può passare, se lo ritiene opportuno, alla revoca dell'amministrazione di sostegno e procedere all'interdizione o all'inabilitazione o viceversa.

Queste nuove norme sull'amministratore di sostegno hanno prodotto delle aperture anche nei rigidi istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione.

- Così l'art 427 C.C. prevede che l'interdetto possa compiere alcuni atti da solo o con l'assistenza del tutore e l'inabilitato possa compiere alcuni atti di straordinaria amministrazione anche senza l'assistenza del curatore.
- Infine la legge prevede che non solo la procedura per l'amministrazione di sostegno, ma anche quella per l'interdizione e l'inabilitazione, si svolgano senza tasse di registro e senza spese di giustizia.

Conclusioni

- Il nuovo istituto giuridico introdotto, pur non essendo rivoluzionario, risolve molti problemi pratici che comunemente complicavano la vita delle famiglie.
- Ha allentato il rigore dell'obbligatoria pronuncia dell'interdizione, ha previsto un sistema flessibile, fondato su un progetto personalizzato di attività giuridiche, predisposto dal Giudice tutelare e da esso modificabile tutte le volte che l'interesse del beneficiario lo richieda.
- E' riuscito a coniugare l'interesse ad una vita più dignitosa e, per quanto possibile, autonoma del beneficiario, con quello di tutela dei terzi.
- Ha avvicinato al luogo di residenza del beneficiario la sede giurisdizionale competente e gli ha notevolmente ridotto le spese del procedimento.

La legge inoltre offre una possibilità in più per il "dopo di noi".

- Essa prevede infatti che possa essere amministratore di sostegno anche il legale rappresentante, o suo delegato, di un'associazione o una fondazione o una fondazione di comunità.
- Ciò può rasserenare i genitori che possono chiedere la nomina dell'amministratore, dopo la loro scomparsa, legato ad uno di questi organismi.

11 DIRITTO ALL'ASSISTENZA SOCIALE

11.1 Inquadramento Costituzionale

L'art 38 Cost. stabilisce che le persone con disabilità che siano inabili al lavoro e sprovvisti di mezzi necessari per vivere hanno diritto al mantenimento ed all'assistenza sociale.

La norma quindi richiede due condizioni:

- l'inabilità al lavoro
- la mancanza di mezzi economici.

Dall'esistenza di questi due elementi la Legge fa scaturire due precisi diritti:

- il mantenimento
- l'assistenza sociale.

Il **mantenimento** è oggi rappresentato, in modo del tutto insufficiente, dalle pensioni di invalidità, che dovevano essere rivedute in base alla delega attribuita al Governo dall'art 24 della L.n. 328/00 (*delega ormai decaduta, nonostante le proroghe e, soprattutto, nonostante le richieste da parte delle Associazioni di avviare il processo di riforma*).

L'**assistenza sociale** è rappresentata da un variegato insieme di istituti giuridici, in parte statali, come

- l'indennità di accompagnamento, di cui alla L.n. 18/80, cui si è aggiunta l'indennità di comunicazione per i sordi
- l'indennità di frequenza di cui all'art 17 della L.n. 118/71
- il diritto alla vita autonoma di cui alla L.n. 162/98
- gli interventi a favore delle persone cieche con minorazioni aggiuntive di cui alla L.n. 184/98, ed in buona parte erogati dagli Enti locali, che sostituiscono i vecchi E.C.A., enti comunali di assistenza.

- I servizi erogati dagli Enti locali sono i più diversi e sono stati globalmente, ma non in modo esaustivo, indicati nella L.n. 328/00 di riforma dell'assistenza sociale. Questi servizi hanno sostituito, nella logica del decentramento o sussidiarietà verticale, quelli erogati con enti parastatali (*come ad es. l'opera nazionale ciechi civili, quella dei ciechi di guerra, l'ente nazionale orfani dei lavoratori italiani, etc*).

L'ultimo comma dell'art 38 Cost. sancisce che l'assistenza privata è libera.

Ciò significa che chiunque, singolo o ente privato, può erogare attività assistenziali senza alcuna restrizione o autorizzazione.

Tale norma ha costituito il grimaldello che ha fatto dichiarare incostituzionale l'art 1 della Legge-Crispi del 1890 sull'assistenza, nella parte in cui aveva trasformato obbligatoriamente in IPAB (istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza) Associazioni o Fondazioni private assistenziali, senza tener conto della volontà dei creatori di tali Enti.

L'art 10 della L.n. 328/00 ha ora stabilito che le IPAB di origine privata debbano trasformarsi in associazioni o fondazioni private.

Tutti questi enti pubblici e privati rivestono un'enorme importanza per l'integrazione sociale delle persone con disabilità, avendo un patrimonio immobiliare grandissimo e svolgendo moltissimi servizi come scuole speciali, laboratori protetti, istituti speciali di lungo-degenza e di ricovero, in molti casi stati ristrutturati secondo le più moderne concezioni dei servizi sociali; strutture e servizi convenzionate con gli Enti Locali o accreditate presso di essi ai sensi della L.n. 328/00.

Tale situazione non è però certo omogenea, e malgrado l'impegno culturale di Associazioni e la meritoria opera pluri-decennale di rinnovamento della cultura dei servizi sociali, praticata scientificamente dal Centro Studi della Fondazione "Emanuela Zancan" di Padova, fondata da mons. Giovanni Nervo, molte realtà si attardano ancora su posizioni superate e non condivise dal movimento delle persone con disabilità.

I contributi più significativi forniti dal Legislatore in materia di servizi alla persona, li ritroviamo sostanzialmente in due provvedimenti: la L.n.104/92 e la L.n. 328/00.

11.2I servizi sociali nel vigente sistema di protezione sociale

11.2.1 L.n.104/92

La L.n. 104/92 formula un elenco di servizi, molti dei quali ripresi nella parte dedicata al diritto all'integrazione scolastica e lavorativa.

- Tra questi si accenna al diritto al "servizio di aiuto personale", di cui all'art 9 L.n. 104/92. In vero non trattasi di diritto soggettivo esigibile, ma solo della possibilità, secondo le disponibilità di bilancio, di assegnare ad una persona non autosufficiente un assistente che possa aiutarla ad essere più autonoma. Tali operatori possono essere dipendenti comunali, ormai sempre meno a causa del divieto di nuove assunzioni, oppure sotto le dipendenze di enti convenzionati coi Comuni o soci/socie di cooperative, cooperative sociali, così come possono essere volontari singoli o associati.
- L'art 10 prevede agevolazioni a favore della ristrutturazione edilizia di centri residenziali e semiresidenziali per persone con handicap in situazione di gravità, che accolgano persone che abbiano adempiuto l'obbligo scolastico (art 8 comma 1 lett."m" o minori "temporaneamente impediti dalla frequenza scolastica)
- I centri semiresidenziali o residenziali educativi e socio-riabilitativi debbono però essere gestiti in modo tale da assicurare la permanenza degli ospiti nel loro normale ambiente di vita locale ed in continuità col precedente percorso scolastico. Tanto è vero che le attività extrascolastiche e di tempo libero e sportivo debbono svolgersi secondo i criteri fissati dal GLIP - gruppo di lavoro interistituzionale provinciale, di cui all'art 15 comma 1 L.n.104/92 - così come stabilito dall'art 10 comma 3.
- Questo obiettivo di superamento della logica di istituzionalizzazione - o neoistituzionalizzazione - è ancora lungi dall' essere raggiunto in tutti i centri, anche se l'art 36 propone l'affido familiare ai sensi della L.n. 183/78, come modificato dalla L.n.,

146/00.

La L.n. 104/92 prevede però altre due norme importanti che costituiscono un intervento legislativo statale di enorme rilievo in quanto sono un concreto sostegno alle persone con disabilità, ai loro familiari ed agli affidatari che si curano di loro.

Trattasi degli art 21 e 33.

- **L'art 21** assicura alla persona con disabilità superiore al 75% ed a quelle ascritte alle categorie prima, seconda e terza previste dalla L.n. 648/50 il diritto alla precedenza assoluta nella scelta della prima sede a seguito di vincita di concorso pubblico o di altro pubblico incarico (ad es. nomina di giudice di pace ed in caso di successivi trasferimenti)
- **L'art 33** in sette successivi commi, che si sono accavallati in modo caotico durante la fase redazionale, attribuisce delle agevolazioni ai lavoratori già assunti, appartenenti a diverse categorie. Vediamo gli aspetti salienti:

Comma 1. La madre o il padre, anche adottivi, di un bambino riconosciuto con handicap in situazione di gravità hanno diritto a tre anni di astensione facoltativa dal lavoro. A tale agevolazione si aggiunge il diritto a due anni di congedo retribuito da fruire anche in modo frazionato.

Comma 2. I soggetti di cui al comma precedente possono usufruire, in alternativa a quanto sopra, di un congedo retribuito di due ore giornaliere sino al compimento del terzo anno di età del bambino;

Comma 3. I genitori, anche adottivi, ed i parenti ed affini sino al terzo grado, successivamente al compimento del terzo anno di età e senza limiti di età dell'assistito,, possono fruire di tre giorni mensili di permessi retribuiti; numerose circolari dell'INPS, del Ministero del lavoro e di quello della funzione pubblica hanno precisato che i tre giorni possono essere suddivisi in mezza giornate o possono essere fruiti in alternativa con due ore di permessi retribuiti giornalieri; però i lavoratori con orario inferiore alle sei ore giornaliere possono fruire solo di un'ora giornaliera.

Comma 5. I Genitori ed i parenti ed affini entro il terzo grado hanno diritto di scegliere in sede di trasferimento, “ove possibile” la sede più vicina al domicilio dell’assistito per prestargli assistenza; non è più richiesta la convivenza a seguito di chiarimenti ministeriali, ma in caso di i maggiorenni assistibili è necessario che il lavoratore sia l’unica persona a poter prestare assistenza, cioè se esiste altra persona convivente che non lavora e sia in condizioni di salute tali da poter prestare assistenza deve essere solo questa a poter assistere, privando così il lavoratore dell’agevolazione. L’inciso “ove possibile” degrada il diritto ad diritto condizionato e quindi non esigibile ad es. a causa di necessità organizzative dell’ufficio o dell’azienda privata. Come pure il diritto, ivi previsto, a non essere trasferiti senza il proprio consenso, significa che, in caso di diduzione di organico, il lavoratore è l’ultimo a dover lasciare il posto di lavoro.

Comma 6. Il lavoratore con disabilità in situazione di handicap grave ha diritto a fruire di due ore giornaliere o di tre giorni mensili di permessi retribuiti ed ha diritto a scegliere la sede più vicina al proprio domicilio.

Comma 7. Tutte queste agevolazioni valgono anche per le persone che prendono in affidamento una persona con disabilità grave. E’ da tener presente che la persona assistita non deve essere ricoverata a tempo pieno presso un istituto speciale. *Ciò conferma la grande scelta contro l’istituzionalizzazione operata dalla L.n. 104/92.*

11.3I servizi territoriali in rete

La L.n. 104/92 propone dagli art 38 a 40 una serie di servizi pubblici e privati, che vengono ripresi e perfezionati organizzativamente dalla L.n. 328/00.

L’art 38 tenta una prima razionalizzazione di quanto erano venute realizzando le Regioni a partire dai primi anni Settanta.

- il primo comma dell’art 38 prevede la possibilità che i Comuni singoli o associati possano avvalersi di strutture e servizi gestiti dalle ASL e da soggetti privati senza fine di lucro, tramite convenzioni.
 - L’istituto della convezione fra soggetti privati ed enti locali è una prassi ancora in vigore, che però sta cedendo il passo a nuove forme organizzative, quale l’accreditamento, introdotte per i servizi sanitari dal decreto legislativo n. 229/99 e per quelli socio-assistenziali dalla L.n. 328/00.
 - il secondo comma dell’art 38 introduce però una nuova modalità gestionale di servizi, costituita dal finanziamento, tramite contributi, di progetti liberamente organizzati dai soggetti privati senza fine di lucro, purché rientranti nella programmazione locale.
 - I soggetti che possono proporre progetti sono le Associazioni delle persone con disabilità e loro familiari, le Organizzazioni di Volontariato, le Cooperative Sociali, ed altri soggetti come le Fondazioni.
 - Questo criterio implicitamente generalizza quello che solennemente verrà introdotto nella riforma della Costituzione dall’art 118 comma 4 e, già prima, dal decreto legislativo n. 112/98 oltre che dalla L.n. 328/00 (stiamo cioè parlando del principio di “*sussidiarietà orizzontale*” - ricordo che secondo questo principio gli enti pubblici debbono riconoscere e sostenere economicamente le iniziative spontanee dei privati, purché di interesse generale, in quanto più vicine agli utenti)
- Ciò comporta due precisazioni:
- la prima mi fa dire che con questa norma gli enti pubblici territoriali, che per legge hanno alcuni compiti istituzionali, non possono delegare tali compiti totalmente ai soggetti convenzionati o accreditati, dimettendoli a loro favore
 - la seconda precisazione mi fa dire che la tipologia di servizi da lasciar gestire dai soggetti privati senza fine di lucro deve essere calibrata secondo le caratteristiche dei soggetti privati gestori. *Così ad es., mentre le fondazioni e le cooperative sociali possono gestire servizi routinari stabilizzati, quali assistenza domiciliare, trasporti, centri diurni e residenziali, le organizzazioni di volontariato debbono gestire iniziative innovative e sperimentali, data la loro natura di organizzazioni che si avvalgono quasi esclusivamente del lavoro volontario gratuito dei propri aderenti e che nascono proprio per anticipare soluzioni organizzative che poi possono in via routinaria essere gestite da altri soggetti stabilizzati. Le associazioni di persone con disabilità e dei loro familia-*

ri, specie dopo l'approvazione della L.n. 383/00 sulle Associazioni di promozione sociale, possono svolgere servizi anche a favore dei propri aderenti, cosa che è invece espressamente vietata alle organizzazioni di volontariato.

L'art 39 L.n.104/92 fissa i principi cui avrebbero dovuto attenersi le Regioni nell'emanazione delle proprie leggi-quadro regionali.

- Tali principi, dopo il trasferimento alle Regioni della competenza legislativa alle regioni operata nell'art 118 cost. dalla L. Cost. n. 3/01, non hanno più un carattere vincolante per queste, ma conservano pur sempre un carattere di in base ai quali le Regioni possono orientarsi.

L'art. 40 L.n.104/92 indica gli interventi che possono essere compiuti dai Comuni.

- Anche questa norma viene riassorbita dal nuovo art 118 Cost. che ha rafforzato la competenza organizzativa interna dei Comuni e la loro capacità organizzativa.
- Inoltre tutte queste attività sono ormai realizzabili, tramite accordi di programma, nell'ambito dei Piani di Zona" di cui all'art 19 della L.n. 328/00.
- *A tale proposito è appena il caso di accennare alla istituzione di "Fondazioni di Comunità" ; si tratta di esperienze interessanti e in via di sviluppo, che solitamente vedono come fondatori e protagonisti da un lato i Comuni e dall'altro realtà locali – familiari o Associazioni di persone e/o di familiari. Tali enti, che possono anche essere sostenuti finanziariamente dagli stessi Comuni o dalle Fondazioni bancarie, possono per esempio promuovere e gestire progetti per il "dopo di noi".*

11.4 I servizi previsti dalla L.n. 328/00

La L. 328/00 è stata concepita come legge-cornice, una Legge cioè a cui le leggi regionali si dovrebbero ispirare e riferire.

Si è già detto però che a seguito della riforma della Costituzione operata dalla L. Cost. n.3/01 questi principi non sono più vincolanti, ma hanno ormai solo un valore orientativo.

Comunque la L.n.328/00 rimane un atto normativo importante al cui schema organizzativo stanno orientandosi quasi tutte le Regioni, indipendentemente dalle maggioranze che governano le Giunte e i Consigli regionali.

I servizi previsti da tale legge sono indicati nell'art 2 che addirittura li definisce come un diritto soggettivo.

Dal momento però che tali servizi sono erogabili solo sulla base della disponibilità delle risorse in bilancio e che tali risorse certe sono date solo dal fondo sociale nazionale, deve parlarsi per essi solo di interessi legittimi, riservando, indubbiamente, il valore di "diritto soggettivo esigibile" alle prestazioni assistenziali, garantite economicamente dallo Stato, di cui si è detto nel precedente capitolo.

L'art 2, al secondo comma, stabilisce inoltre che il sistema integrato delle prestazioni e dei servizi sociali è "universalistico", cioè è accessibile a tutti.

- **Tale modello di Welfare è contrapposto a quello "selettivo"**, secondo il quale invece le prestazioni ed i servizi sociali sono erogati solo a persone in particolari condizioni di povertà, lasciando alle altre persone la possibilità di ricevere servizi e prestazioni rivolgendosi direttamente al mercato.
- Ciò non garantisce la qualità dei servizi resi ai ceti più deboli e alle persone bisognose di essere assistite, rimettendo sostanzialmente tali soggetti nelle mani dell'assistenza privata, secondo la logica del filantropismo compassionevole.
- **Mentre il primo modello** viene applicato, con varianti diverse, nei Paesi europei, ad eccezione dell'Inghilterra, il secondo modello è praticato negli USA ed in Inghilterra.

Il modello italiano ribadito dalla L.n.328/00 è definito "universalistico corretto" o "universalistico selettivo".

- Infatti il comma 3 dello stesso articolo 2 stabilisce un diritto di "priorità " di accesso alle prestazioni e servizi a favore di alcune categorie di soggetti, poveri, disabili, soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, persone con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mondo del lavoro.
- Fra queste Categorie prioritarie, sarà da stabilire un ulteriore ordine di priorità interno. Certamente l'ordine con cui sono indicate tali categorie nel terzo comma dell'art. 2 non ha carattere vinco-

lante, in quanto al secondo posto figurano le persone con disabilità che, se sprovviste di mezzi per vivere, come visto, hanno un diritto costituzionale di priorità assoluta in base all'art 38 Cost. Sulle modalità organizzative della programmazione dei servizi, sui livelli "essenziali" degli stessi e sul diritto di accesso agli stessi, sarà bene soffermarsi nel capo seguente.

12 LA PROGRAMMAZIONE DELL'ESIGIBILITÀ DEI DIRITTI SOCIALI

12.1 L'impalcatura organizzativa della L.n. 328/00

La l.n. 328/00, in quanto legge di riforma, ha razionalizzato il sistema di programmazione, accesso, erogazione e fruizione dei servizi sociali territoriali.

Schematizzando, l'impalcatura organizzativa della Legge è la seguente.

- Il Governo fissa i livelli essenziali, cioè irrinunciabili delle prestazioni e dei servizi integrati che dovranno essere forniti in modo eguale su tutto il territorio nazionale (Art 117 comma 1 lett. "m" Cost.)
- Il Ministero del Welfare, sulla base del bilancio dello Stato e della Legge Finanziaria, imposta il Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali, assegnando al Fondo Nazionale per le Politiche Sociali le risorse da re-distribuire alle Regioni (L.n. 328/00 art 18 e 20);
- Le Regioni, sulla base delle proprie leggi regionali approntano il piano sociale regionale (o, meglio ancora, il piano socio-sanitario regionale), definendo anche le regole e i criteri per concedere le autorizzazioni e gli accreditamenti per la gestione dei servizi sociali. Ciascuna Regione, oltre alle risorse provenienti dal Fondo Nazionale Politiche Sociali, definisce e stanziava le proprie risorse per il finanziamento del sistema sociale regionale (L.n. 328/00 art 18);
- I Comuni, singoli o associati, approvano il piano di zona ed il relativo bilancio, in cui debbono aggiungere alle risorse pervenute dalla regione anche risorse proprie (L.n. 328/00 art 19)

Non appare ridondante precisare che le risorse messe a disposizione dai Comuni per finanziare e sostenere gli interventi sociali NON possono essere sostituite dalle risorse finanziarie di fonte regionale. In altri termini, le risorse derivanti dal Fondo Nazionale Politiche Sociali, distribuito poi alle Regioni, NON possono dimettere le risorse già stanziata, e sono quindi da intendersi AGGIUNTIVE e non SOSTITUTIVE.

- Nel Piano di Zona, che deve essere approvato con accordi di programma, sono individuati i bisogni delle diverse fasce di popolazione del territorio, le risorse disponibili e, SOPRATTUTTO, i servizi e le prestazioni che COMUNQUE devono essere presenti in ciascun Piano di Zona (art. 22 comma 4 L.n.328/00). Tali servizi e prestazioni sono:
 - Servizio sociale professionale e segretariato sociale per informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari (*le modalità di informazione sui diversi servizi erogati e sull'accesso agli stessi; per le persone con disabilità già l'art 40 comma 2 della L.n. 104/92 aveva previsto uno specifico sportello informativo, gestito direttamente dai Comuni o da enti con essi convenzionati, molto spesso associazioni locali di persone con disabilità*)
 - Servizio di pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personali e familiari
 - Assistenza domiciliare
 - Strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali
 - Centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere continuativo
- Inoltre, il Piano di Zona dovrebbe indicare e definire:
 - le modalità di affidamento della gestione dei servizi a soggetti pubblici (Aziende pubbliche derivanti dalle IPAB soppresse), soggetti privati e del privato sociale (L.n. 328/00 art 5);
 - le modalità con cui tutti i soggetti erogatori debbono fornire le informazioni sui servizi e le modalità di accesso (L.n. 328/00 art 2 comma 5);
 - i parametri per la graduazione delle priorità fra le diverse tipologie di soggetti utenti dei servizi (L.n. 328/00 art 2 comma 4);
 - i criteri per l'assegnazione di "titoli per l'acquisto di servizi sociali" – o voucher - che devono comunque essere collegati al progetto di integrazione sociale e che possono essere spesi solo presso i

soggetti accreditati (in alcune regioni del Nord, es. Lombardia, si sta procedendo ad assegnare dei "bonus", cioè delle somme, sostitutive dell'erogazione dei servizi, che gli interessati possono liberamente spendere sul mercato; il problema si pone in termini di qualità del processo di presa in carico dei bisogni e dei diritti della persona. Qualora tale qualità sia scarsa, il rischio circa l'impiego dei cosiddetti bonus è che non sia assicurata la soddisfazione dei bisogni per cui sono elargiti).

Per le persone con disabilità, si dovrebbe tendere a fare coincidere il Piano di Zona come somma dei progetti individuali previsti dall'art. 14 L.n.328/00.

Per il movimento delle persone con disabilità questo è un passaggio cruciale, perché ciò che propone e svela l'art. 14 altro non è se non il senso profondo del concetto di PRESA IN CARICO DEL PROGETTO GLOABLE DI VITA, o meglio, del processo con cui si può (e si deve) imporre al Comune e all'ASL (che con il Comune deve condividere la definizione del progetto individuale) la responsabilità politica, oltre che in parte finanziaria, della qualità della vita delle singole persone con disabilità.

Tornando al Piano di Zona, occorre dire che al suo interno dobbiamo ritrovare:

- le modalità di partecipazione ai costi dei servizi, stabiliti con apposito regolamento sulla base dell'I.S.E. (indicatori della situazione economica), che graduano il crescente concorso degli utenti col crescere dell'ammontare della situazione economica; per le persone con disabilità, in situazione di gravità, nei percorsi sociosanitari non si tiene conto però, come per gli altri, della situazione economica del nucleo familiare, ma solo di quella della singola persona
- i flussi finanziari per la formazione degli operatori pubblici e del privato sociale operanti nei servizi
- gli " indicatori" per valutare l'efficienza, l'efficacia e la qualità dei servizi resi(l.n. 328/00 art 13 ed art 19 comma 2 ultimo inciso);

12.2 L'esigibilità dei diritti tramite gli accordi di programma dei Piani di Zona

Nel primo capitolo si è detto che se la formulazione legale che attribuisce un diritto soggettivo non ha certi requisiti, il diritto non è esigibile.

Nel capo 8, accennando agli accordi di programma per l'integrazione scolastica, si è indicato come questi possano divenire un mezzo per rendere esigibili i diritti.

Ciò a maggior ragione viene detto per gli accordi di programma che approvano i Piani di Zona.

Infatti, se nei PdZ sono indicati per ciascuna tipologia di servizi, essenziali o meno

- i soggetti titolari
- i soggetti erogatori
- la quantità e qualità delle prestazioni
- luoghi, tempi e modi di erogazione
- l'esatto ammontare dei rispettivi flussi finanziari
- gli uffici del Piano di Zona che debbono controllare la qualità dei servizi ed i poteri sostitutivi attribuiti al Collegio di vigilanza
- gli utenti destinatari del piano di zona acquistano diritti esigibili.

L'esigibilità si può avere

- tramite reclamo al Collegio di vigilanza
- tramite azione giudiziale intrapresa dall'interessato contro il soggetto erogatore inadempiente
- tramite azione giudiziale promossa dalle associazioni di promozione sociale cui si rivolga l'interessato (L.n. 383/00 art 26)
- tramite azione giudiziale intrapresa dalle associazioni di utenti e consumatori di cui alla L.n. 281/98.

Inoltre, in caso di inadempienze da parte dei soggetti che debbono adottare gli atti necessari alla formulazione dei piani, soccorrono al-

cune norme specifiche che attribuiscono dei poteri sostitutivi attribuiti a soggetti pubblici di grado costituzionale superiore.

Così l'art 20 comma 11 della L.n. 328/00 stabilisce che, in caso di mancato impegno contabile delle somme assegnate alle Regioni nel Piano Sociale Nazionale o da parte dei Comuni per le somme assegnate nei piani regionali, provvede, per quell'anno, alla redistribuzione delle somme alle altre regioni, fermo restando la rassegnazione della somma nell'ambito del triennio.

Inoltre l'art 119 Cost. attribuisce ai Comuni tributi propri e stabilisce che lo Stato costituisca un fondo "perequativo" e fondi speciali per sostenere le realtà territoriali più deboli anche nel campo dei servizi sociali.

Infine l'art 120 Cost comma 2 attribuisce al Governo il potere di sostituirsi ad organi dei Comuni, delle città metropolitane, delle province, delle regioni, quando lo richieda la tutela dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali.

- Questa norma necessita però di una legge che ne fissi le modalità di applicazione per evitare conflitti di attribuzioni fra Governo e queste realtà istituzionali.

13 Appendice: I LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI SOCIALI SECONDO IL DOCUMENTO DEL MINISTERO DEL LAVORO DEL 29 MARZO 2004

13.1 Sintesi del documento

Il documento è ben strutturato e sembra fortemente ancorato alla giurisprudenza della corte costituzionale, anche se le conclusioni cui perviene riducono notevolmente le aspettative sulla realizzazione dei diritti alle prestazioni sociali.

Infatti il documento fonda tutto il ragionamento sul concetto di “livelli essenziali”, di cui all’art 117 della Costituzione.

Secondo il documento ministeriale, il concetto di livelli essenziali, non coincide con quello di “nucleo essenziale del diritto soggettivo”, elaborato dalla Corte costituzionale; ma lo comprende. Il nucleo essenziale di un diritto soggettivo è costituito dalle prestazioni, previste da apposite leggi che ne hanno garantito l’esigibilità tramite la copertura finanziaria. I livelli essenziali delle prestazioni, diverse da quelle economiche, garantite dalle apposite leggi, debbono invece essere formulati dallo Stato (art 117 Cost., comma 1 lett “m”, però con decreto concordato con le regioni nell’ambito della Conferenza unificata Stato-regioni (L.n. 289/02 art 43 comma 3, come confermata dalla Sentenza n. 88/03 della Corte costituzionale).

Conseguentemente la definizione dei “livelli essenziali” delle prestazioni sociali, diverse da quelle economiche, si avrà solo dopo un accordo globale fra Stato e regioni, che comprenda anche l’ammontare dei finanziamenti rispettivi, e solo da allora tali prestazioni saranno esigibili.

Anzi, dal momento che le prestazioni “essenziali” sono tali non solo sotto il profilo dell’erogazione da parte delle Regioni e quindi degli enti locali, ma anche delle “modalità di erogazione” e quindi sotto il profilo “dell’organizzazione regionale” (materia costituzionalmente riservata alla competenza esclusiva delle regioni), anche sugli aspetti organizzativi fra Stato e regioni occorrerà trovare un accordo.

Tutto ciò nel rispetto dei principi di “legalità”, “ragionevolezza” e “collaborazione”, fissati dalla Corte costituzionale da ultimo nella Sentenza n. 303/03.

Da ciò deriva che esigibili sono i diritti alle prestazioni economiche, mentre gli altri livelli essenziali delle prestazioni sociali debbono considerarsi “ad esigibilità SOSTENIBILE”, cioè, esigibili se ed in quanto sia stato raggiunto un accordo fra Stato e regioni circa l’elencazione delle stesse, il finanziamento della loro quantità e qualità e le modalità organizzative di erogazione e di monitoraggio a livello centrale.

13.2 Commento

Questi ragionamenti e questa conclusione non sono una novità per chi ha dimestichezza con i fondamentali concetti giuridici.

Infatti eravamo stati in moltissimi a criticare l’art 22 della L.n. 328/00, che non definisce i livelli essenziali (ma si limita ad elencarli, senza che poi il Governo li avesse elencati nel Piano nazionale sociale. Abbiamo pure criticato l’art 2 della stessa legge, che parla di “diritto soggettivo alle prestazioni e loro esigibilità”. Io avevo espressamente criticato tale formulazione nel mio libro “la legge di riforma dei servizi sociali” ed. “Il Melograno” Larino, e MoVI Roma 2001, pp 25-26 e p 107, alla fine del par. n. 9.(Il testo è scaricabile pure dal sito www.edscuola.it/archivio/handicap/hmateriali.html).

Quello che il documento ministeriale chiama col termine “esigibilità SOSTENIBILE” già era ricompreso nel termine tecnico di “interesse legittimo”, contrapposto a quello di “diritto soggettivo perfetto”. Solo il diritto soggettivo perfetto, formulato nelle norme con precisa indicazione del debitore, del creditore, dell’ammontare della prestazione assicurata da finanziamenti, è esigibile, altrimenti, qualunque situazione giuridica,, anche se denominata “diritto soggettivo”, priva di

uno di questi requisiti è un semplice “interesse legittimo”, tutelabile cioè solo se “occasionalmente protetto” nell’ambito dell’interesse “generale” e non anche dell’interesse “soggettivo”.

Secondo la logica del documento ministeriale, sarà necessario ed urgente che si avvii la Conferenza Stato-regioni per addivenire ad un accordo, solo al termine del quale, si potranno elencare i diritti esigibili con riguardo a specifiche prestazioni sociali, che, come dice il documento, potranno cambiare a seconda della valutazione circa la loro essenzialità nei diversi periodi storici.

Il documento però sembra non tener in alcun conto il puntuale dettato dell’art 117 Cost, che distingue nettamente al primo comma la competenza esclusiva dello Stato, nella quale è compresa la determinazione dei “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali...(lett. “m””, ed al secondo comma in cui è stabilita la competenza concorrente fra Stato e regioni.

Il comma 1 dell’art 117 non dice che lo Stato deve “determinare alcuni livelli essenziali”; dice, secco e preciso che deve determinare tutti “i livelli essenziali, che dovranno essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Ora, affinché si possa parlare di “diritti esigibili” anche per le prestazioni sociali diverse da quelle economiche, è sufficiente che sia determinato un fondo finanziario cui attingere per la loro doverosa erogazione.

Tale fondo esiste ed è il fondo nazionale per le politiche sociali, di cui all’art 18 della L.n. 328/00, che garantisce una quota capitaria, scarsa quanto si vuole, ma esatta nel suo ammontare. Entro tali limiti pertanto lo stato, trovandosi di fronte a diritti esigibili, deve determinare, lui solo, i livelli essenziali.

Ciò è anche ammesso dal documento ministeriale, laddove precisa che per il diritto allo studio universitario, ci si trova in presenza di diritti esigibili, poiché è quantificabile l’ammontare del fondo costituito dalle tasse universitarie, riscosse dalle regioni, che, in quanto insufficienti, deve essere integrato dallo Stato.

Di fronte alla lettera del testo costituzionale e delle stesse ammissioni del documento ministeriale, sembra corretto evocare il vecchio detto dei Glossatori medioevali “a chiaro testo non fare oscura glos-

sa”. La distinzione fra “esigibilità immediata” ed “esigibilità sostenibile”, può rimanere plausibile solo in presenza di ulteriori livelli delle prestazioni sociali non coperti dal fondo sociale nazionale o per ulteriori prestazioni sociali non coperte da tale fondo.

E’ da chiedersi però se, a questo punto, data la limitatezza del fondo sociale, come pure dell’ammontare delle erogazioni economiche (qualificate dal documento ministeriale come “nucleo essenziale del diritto esigibile”, non siano da classificare anche le prestazioni sociali, soddisfacibili con la quota capitaria del fondo sociale, come “nucleo essenziale del diritto “, e far così coincidere tale nucleo con il “livello essenziale, considerato però solo come “ prestazione minima irrinunciabile”.

E’ ancora da ritenere che lo Stato non può impunemente ridurre il fondo sociale, come sta invece regolarmente facendo di anno in anno, anche con l’introduzione di nuove prestazioni sociali che non sono “essenziali” per la tutela dei “diritti fondamentali della persona“, di cui all’art 2 cost., perché il fondo esistente all’atto di entrata in vigore della L.cost. n. 3/01, è vincolato alla soddisfazione di livelli essenziali, costituzionalmente garantiti. Tali livelli non possono quindi essere degradati, dal rango di diritti soggettivi perfetti ed esigibili, a quello di interessi legittimi, dallo Stato, sia esso incarnato dal governo o dal parlamento.

Anzi, una volta acclarata la natura di “nucleo essenziale dei diritti alle prestazioni sociali”, costituzionalmente garantito, il fondo sociale deve essere incrementato, secondo la necessità di assicurare pienamente la soddisfazione di tali diritti.

A tal proposito, è bene tener presente che la Corte costituzionale, con giurisprudenza costante, ha stabilito che i diritti soggettivi perfetti, ad es. in materia di diritto alla salute, di diritto allo studio, debbono essere adempiuti dallo Stato, indipendentemente dalla copertura finanziaria di bilancio, poiché tali diritti, data la loro natura, hanno priorità nella loro soddisfazione. Queste brevi osservazioni, a caldo ¹, vengono offerte al vaglio dei Giuristi, per verificare, sotto un profilo tecnico-giuridico, quanto possano reggere nell’urto contro il contenuto del documento ministeriale.

¹ Il commento risale al Giugno 2004