

INDICE

Introduzione	1
------------------------	---

CAPITOLO PRIMO

IL PROBLEMA: COME ASSICURARE L'EGUAGLIANZA?

1. Le ragioni della diversità	7
2. Il diritto fra giustizia sociale e concezione dell'eguaglianza	10
2.1. Dal rapporto Uomo-Stato al rapporto Stato-società-persona	13
2.2. La concezione originaria. L'umanità per il diritto è "una superficie tutta uguale"	14
2.3. Cittadinanza e diritti sociali: "imposer les mêmes conditions et le même genre de vie à des individus tout-à-fait différents, c'est (...) blesse[r] l'égalité"	17
2.4. L'emergere del pluralismo sociale e della diversità giuridica: il rapporto Stato-società-persona	23
3. Concezione dell'eguaglianza e attività amministrativa distributiva	25
4. Origine della funzione "sovventiva"	28
5. Scienza giuridica e attività amministrativa distributiva	38
5.1. La graduale elaborazione di categorie del rapporto dei poteri pubblici con gli amministrati	38
5.2. Presupposti dell'attività amministrativa inerente a rapporti di natura obbligatoria con i privati	49
5.3. L'eguaglianza come vincolo inerente l'esercizio di potestà amministrativa	52
6. Strumenti e tecniche giuridiche di distribuzione	56
6.1. Attribuzioni pecuniarie pubbliche: a) destinate alla persona	59
6.2. <i>Segue:</i> b) attribuzioni pecuniarie pubbliche destinate ad attività	60
6.3. Agevolazioni economiche	63
6.3.1. Riduzioni tariffarie e fornitura gratuita o semigratuita di beni e servizi	64
6.3.2. Agevolazioni fiscali	65
6.3.3. Buoni o <i>voucher</i>	70
7. L'attività amministrativa dello Stato "dispensatore" di benefici pubblici	72
8. Distinzione e coincidenza degli interessi relativi ad attribuzioni pecuniarie pubbliche e agevolazioni economiche	76
9. Selettività e politiche pubbliche negli studi di <i>policy making</i>	82

9.1.	Differenze e aspetti comuni delle politiche distributive, redistributive e regolative	84
9.2.	Modelli di <i>policy making</i> e di programmi redistributivi nei sistemi di <i>Welfare</i>	87
10.	Caratteristiche delle politiche pubbliche	90
11.	<i>Segue</i> : struttura del rapporto. Il superamento dello schema classico dei rapporti bilaterali Stato-cittadino	92
12.	Oggetto e problemi	94

CAPITOLO SECONDO

LE NORME SULL'EGUAGLIANZA
DINANZI ALLE AMMINISTRAZIONI

Premessa.	98
1. L'eguaglianza nei programmi legislativi.	101
2. I <i>means tests</i> , fattori-indice della capacità contributiva	102
3. L'indicatore di situazione economica (Ise). Ambito, modalità e tempi di applicazione.	106
3.1. Elementi di valutazione della situazione economica equivalente	109
a) Il reddito	111
b) Il patrimonio	113
c) Il sistema di franchigie	114
d) Il nucleo familiare	117
e) Le scale di equivalenza.	120
3.2. Margini di discrezionalità degli enti nell'applicazione dell'Isee	121
4. L'assistenza pubblica sanitaria e ospedaliera	126
4.1. Il sistema delle esenzioni.	129
4.2. Il sistema di calcolo dell'indicatore della situazione economica sanitaria: differenze con l'Ise	130
4.3. L'introduzione dell'Ise per la tutela dei disabili nel sistema integrato di servizi sociali.	133
5. Condizioni per l'iscrizione ad asili nido comunali. Rinvio	136
6. Edilizia residenziale pubblica e politiche "abitative": i contributi integrativi del pagamento dei canoni di locazione	137
6.1. L'assegnazione delle abitazioni di proprietà pubblica.	140
6.2. <i>Segue</i> : criteri di determinazione dei canoni di locazione delle abitazioni di proprietà pubblica.	145
7. Le prestazioni di assistenza scolastica	147
7.1. Fornitura gratuita o semigratuita dei libri di testo	149
7.2. <i>Segue</i> : altre prestazioni scolastiche. Le borse di studio	153
8. Il diritto agli studi universitari: la precedente disciplina	155
8.1. Oggetto e ambito di applicazione della nuova disciplina	158
8.2. L'introduzione dell'Ise per l'uniformità di trattamento nel diritto allo studio universitario	162
8.3. Il requisito del merito.	166
8.4. Modalità di selezione dei beneficiari	167

8.5.	L'esonero da tasse e contributi	170
8.6.	I controlli	173
8.7.	L'applicazione dell'Ise al diritto agli studi universitari	174
9.	L'assegno per i nuclei con almeno tre figli minori e l'assegno di maternità	176
10.	L'accesso al credito al consumo per determinati nuclei familiari	178
11.	Il reddito minimo d'inserimento. Rmi.	180
11.1.	Criteri di attribuzione e funzionamento del Rmi	181
11.2.	La sperimentazione del Rmi	185
11.3.	Dal Rmi ai programmi regionali di sostegno al reddito di ultima istanza (Rui). Modificazioni delle obbligazioni a carico dello Stato sociale	187
12.	Le prestazioni assistenziali e previdenziali, erogate dall'Inps, escluse dall'ambito di applicazione dell'Ise.	192
12.1.	La pensione sociale e l'assegno sociale	193
12.2.	L'integrazione al minimo delle pensioni	194
12.3.	La maggiorazione sociale dei trattamenti pensionistici	196
12.4.	La pensione di inabilità e l'assegno per l'assistenza personale e continuativa	198
12.5.	L'indennità di frequenza per i minori invalidi	199
12.6.	Gli assegni familiari, l'assegno per il nucleo familiare e quello per i figli successivi al primo.	200
12.7.	La pensione per i superstiti.	204
12.8.	Criteri di selezione dei beneficiari delle prestazioni erogate dall'Inps	205
13.	Profili costituzionali della fruizione di servizi sociali	207
14.	Caratteristiche generali delle prestazioni previdenziali e assistenziali	210
15.	Obbligazioni pubbliche e struttura giuridica delle prestazioni "amministrative": le prestazioni previdenziali	215
16.	<i>Segue:</i> le prestazioni assistenziali	222
	Conclusioni.	233

CAPITOLO TERZO

LE NORME SULL'EGUAGLIANZA NEI RAPPORTI
CON GLI EROGATORI DI SERVIZI PUBBLICI

Premessa.	237
1. Le prestazioni di "servizio pubblico" erogate dai privati	239
2. Servizi pubblici e servizi sociali: condizioni storiche di fruizione	241
3. Condizioni agevolate di fruizione dei servizi pubblici: le cosiddette tariffe sociali	255
3.1. Il settore delle telecomunicazioni: condizioni per l'agevolazione nella fruizione, precedenti all'Ise	258
3.1.1. L'applicazione dell'Ise alle tariffe telefoniche: profili problematici	262
3.1.2. Finanziamento delle tariffe telefoniche a "condizioni agevolate" e servizio universale	266

3.2.	Il settore del trasporto ferroviario	270
3.3.	Il settore del trasporto pubblico locale	274
3.4.	Il settore dell'energia elettrica: il sistema tariffario	276
3.5.	<i>Segue</i> : la possibile introduzione dell'Ise per le tariffe elettriche . . .	280
3.6.	Il settore del gas naturale e l'applicazione dell'Ise all'ammissione all'agevolazione per via contributiva	283
4.	Problemi generali dei criteri per l'ammissione alle "condizioni agevolate" di tariffazione dei servizi pubblici	289
5.	Struttura giuridica del rapporto di fornitura di servizi pubblici a condizioni agevolate	293
	Conclusioni	302

CAPITOLO QUARTO

L'APPLICAZIONE DEGLI STRUMENTI PER ASSICURARE
L'EGUALE DISTRIBUZIONE DEI BENEFICI PUBBLICI

	Premessa	307
1.	I servizi socio-sanitari	310
2.	I servizi socio-assistenziali	314
2.1.	L'applicazione dell'Ise per la tutela dei disabili	319
2.2.	L'applicazione dell'Ise per l'assistenza agli anziani	322
3.	L'applicazione dell'Ise al servizio di asili nido comunali	325
4.	<i>Segue</i> : conclusioni sull'applicazione dell'Ise al servizio di asili nido comunali	340
5.	L'applicazione dell'Ise all'accesso alle abitazioni in locazione	341
6.	L'assistenza farmaceutica	349
6.1.	Disciplina attuale. I criteri di erogazione gratuita dei medicinali . .	351
6.2.	Il "bisogno terapeutico"	354
6.3.	Decentramento e assistenza farmaceutica: universalismo, accessibilità e controllo della spesa	357
6.4.	<i>Segue</i> : conclusioni sull'applicazione dell'Ise ai servizi di assistenza farmaceutica	360
7.	L'assistenza scolastica	362
7.1.	Fornitura gratuita o semigratuita dei libri di testo	363
7.2.	Assegni e borse di studio	367
7.3.	L'applicazione dell'Ise alla fornitura integrata di servizi di assistenza scolastica	374
8.	L'applicazione dell'Ise al diritto agli studi: l'esperienza degli atenei piemontesi	377
9.	L'attuazione del Rmi	379
10.	L'applicazione dell'Ise alle tariffe telefoniche	381
11.	I problemi di applicazione dell'Ise	383
11.1.	L'Ise e le influenze delle politiche pubbliche non redistributive . .	386
11.2.	<i>Segue</i> : un caso di impropria funzionalizzazione dell'Isee, il bando Edisu di Napoli	389
11.3.	Moltiplicazione dell'Ise e discrezionalità degli enti erogatori	391
	Conclusioni	394

CAPITOLO QUINTO
I CRITERI PER L'EGUAGLIANZA
NELLE SCELTE DISTRIBUTIVE

Premessa	397
1. Problemi amministrativi dell'attuazione del principio di eguaglianza	399
<i>a)</i> Fonte di disciplina	400
<i>b)</i> Oggetto, finalità e ambito di applicazione	400
<i>c)</i> Elementi dell'indicatore	402
<i>d)</i> Criteri	404
<i>e)</i> Discrezionalità delle pubbliche amministrazioni.	408
<i>f)</i> Modalità di decisione	409
<i>g)</i> Controlli	410
<i>h)</i> Norme e applicazione	411
2. Analisi dei criteri	416
2.1. Criteri selettivi e meccanismi applicativi	421
2.2. Il bisogno	423
2.3. L'antiorità cronologica della domanda.	427
2.4. Il merito	432
2.5. L'anzianità	436
2.6. L'urgenza e il grado di bisogno: scale di graduazione relative ai criteri	439
2.7. Il caso, un criterio-non criterio	442
3. Criteri selettivi, attività distributiva e significati di giustizia.	445
3.1. Tipo di prestazione prevalente	446
3.2. Finalità e meccanismo semplice o complesso di scelta	450
3.3. Giustizia "locale" e globale.	455
3.4. Distribuzione e compensazione	461
4. Significati di eguaglianza.	463
4.1. <i>Segue:</i> criteri e attività distributiva	466
4.2. Eguaglianza di opportunità: "after the competition begins individuals are on their own"	470
4.3. Principio di differenziazione e paradosso dell'eguaglianza di opportunità.	476
4.4. Criteri come regole distributive	480
4.5. Macroeguaglianza e microeguaglianza	486
5. L'eguaglianza sostanziale: da principio istituzionale a interesse pubblico	490
5.1. Individuazione dell'interesse tutelato dalla disciplina dell'attività distributiva	493
5.2. Interessi pubblici e condizioni di favore nell'attività distributiva	496
5.3. Ponderazione dell'eguaglianza nelle decisioni allocative	501
5.4. Rilevanza procedimentale dei criteri: principio di predeterminazione o consequenzialità dell'attività amministrativa.	504
5.5. Rilevanza provvedimento dei criteri: presupposti e motivazione della decisione amministrativa	513
5.6. Natura della discrezionalità nella scelta dei criteri	515
5.7. Eguaglianza compensativa e giustizia distributiva.	519

6.	Conoscenza e valutazione: razionalità e criteri selettivi come postulati logici	524
7.	<i>Segue</i> : eguaglianza-ragionevolezza nell'ordinamento	526
8.	Natura giuridica dell'indicatore	531
9.	Criteri selettivi e carattere dell'attività amministrativa	537
	9.1. Attività selettiva dei pubblici poteri, a fini non distributivi	537
	9.2. Caratteri dell'eguaglianza giusta	542
	Bibliografia	557
	Indice degli autori citati	585