

il sistema regionale dei servizi sociali nel quadro dello stato delle autonomie

di **Luigi Colombini**

Già Docente di Legislazione ed Organizzazione dei Servizi Sociali presso Università Statale Roma TRE, corsi DISSAIFE e MASSIFE, Collaboratore del Sindacato Nazionale Unitario Assistenti Sociali (SUNAS) e del Centro Studi IRIS Socialia e redattore di OSSERVATORIO LEGISLATIVO SUNAS. Responsabile "Rassegna normativa" di WELFORUM

LE STRATEGIE DI POLITICHE DI WELFARE NEL PROCESSO DI FEDERALISMO FISCALE

Nel quadro di un complesso processo di riforma dello Stato, i cui primordi risalgono alla legge 382/75 e con il susseguente DPR n. 616/77, ossia a circa quarantotto anni or sono, e quindi circa due generazioni fa, nel corso degli anni susseguenti nel nostro paese si è venuta a configurare una intensa attività progettuale e propositiva che ha portato, come risultato finale alla configurazione ad una Repubblica delle autonomie.

Il quadro di riferimento tenuto sempre presente è stato caratterizzato dalla necessaria delineazione di competenze fra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali alla luce del rispetto pieno della Costituzione (in particolare gli art. 5 e 118), dopo la constatata limitatezza dei provvedimenti disposti con il primo trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni (DPR n. 4 e n. 9 in particolare per ciò che concerne i servizi sanitari e sociali).

A tale riguardo, peraltro, è ben nota la più che cinquantennale vicenda della continua ri-definizione dei rapporti fra i vari livelli istituzionali, avviata con l'avvio delle Regioni e non ancora conclusa.

Le fasi più significative del processo rimandano alla legge n. 59/97 ed al decreto attuativo n. 112/98, con cui si è avviato un processo di riforma amministrativa in senso organico e articolato, "a Costituzione vigente" – come veniva sottolineato all'epoca - e quindi ancor prima della modifica del Titolo V della Costituzione, e quindi nel rispetto della Costituzione stessa.

Tali provvedimenti hanno di ridisegnato la geografia politico-istituzionale delle Regioni, e quindi avviato concretamente il relativo e rinnovato sistema delle autonomie, con la configurazione assolutamente interessante della definizione delle competenze della Regione, delle Province e degli Enti locali.

Nello sviluppo successivo ulteriori scansioni normative sono state avviate a partire dalla prima legge sul federalismo fiscale (legge 133/99: "Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale"; D.lgs. n. 56/00 "Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'art.10 legge n. 133/99) e con la legge n. 328/00, relativa al sistema integrato dei servizi sociali, e sono state quindi gettate le basi per la modifica del titolo V della Costituzione (legge Costituzionale n. 3/01), che ha sancito in via definitiva l'assetto istituzionale del paese in ordine, fra l'altro, allo svolgimento delle politiche sociali.

Peraltro la stessa legge n. 328/00, a seguito della approvazione prima parlamentare e poi referendaria della legge costituzionale n. 3/01 è stata oggetto di osservazioni e di dubbi in ordine alla sua efficacia ed alla sua "imperatività", tenuto conto che l'assistenza, secondo quanto disposto dalla stessa legge costituzionale citata, era ormai diventata materia esclusiva di competenza regionale.

Secondo vari studiosi, comunque, l'impegno dello Stato a determinare i livelli essenziali per l'esercizio dei diritti civili e sociali dei cittadini fa ritenere la legge n. 328/00 in grado di far sentire i suoi effetti, in quanto legge-quadro nei confronti delle Regioni, che in ogni caso debbono adottarne i principi e gli orientamenti, e quindi considerare essa stessa quale legge "federale".

Inoltre nel quadro del complesso processo che ha portato alla ri-definizione dello Stato e delle sue competenze, deve essere sottolineato che la legge 328/00 si caratterizza quale normativa "ponte" fra la prima legge 59/97 sopra richiamata e che ha tracciato un primo modello di riorganizzazione politico-istituzionale della Repubblica, e la legge costituzionale n. 3/01 che ha confermato e sancito definitivamente il nuovo modello di Stato.

A tale riguardo, pertanto, la validità della suddetta legge è confermata dal richiamo continuo che ad essa fanno tutte le leggi regionali relative al sistema dei servizi sociali, e gli atti di programmazione e di amministrazione delle Regioni a statuto ordinario (in ordine cronologico: Emilia Romagna, Calabria, Piemonte, Toscana, Liguria, Puglia, Campania, Basilicata, Lombardia, Umbria, Valle d'Aosta, Abruzzo, Veneto, Lazio) a statuto speciale (Friuli V.G. Sardegna), e le province autonome (Trento) in ordine al proprio ruolo di riferimento autorevole in chiave federalista, così come i richiami alla legge 328/00 sono presenti negli atti di programmazione e di alta amministrazione in tutte le Regioni.

Nel più generale riferimento dei principi che sono a monte dell'attuazione dello stato in senso autonomistico, si ritiene opportuno richiamarne alcuni che si connettono alla conseguente necessità di definire un quadro coordinato ed articolato che fa riferimento sia alle competenze che alle risorse necessarie:

- sussidiarietà verticale, partendo quindi dal livello amministrativo più prossimo al cittadino, e quindi con l'attribuzione, individuata dalla legge n. 265/99 e dal D. lgs. 267/00 (TUEL) della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane (disposizione confermata dall'art. 118 della Costituzione).
- sussidiarietà orizzontale, in base alla quale è stato precisato che "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. (art. 118 della Costituzione).
- adeguatezza, in relazione alla necessaria idoneità amministrativa, organizzativa e funzionale dell'amministrazione locale che esercita le funzioni.
- differenziazione nell'allocatione delle risorse, in considerazione delle diverse caratteristiche, amministrative, strutturali e demografiche, degli enti locali.
- responsabilità e unicità dell'amministrazione, con l'attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi;
- omogeneità, con l'attribuzione di funzioni e compiti omogenei allo stesso livello di governo.
- copertura finanziaria dei costi, oltre che di efficienza e di economicità.
- autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi ad essi conferiti.

Tali principi sono sostanzialmente quelli che sono a monte della realizzazione delle politiche sociali, e, per come sono confermati nel contesto della legge-quadro 328/00, rappresentano un punto di riferimento-cardine, per tutti gli attori pubblici e privati che concorrono alla realizzazione del sistema di welfare.

In tale contesto, quindi, la legge n. 42/09 sul federalismo fiscale si è collocata in un quadro non "novus", sed "noviter", nel senso che va riempito dei contenuti necessari, con la attribuzione minuziosa delle competenze che afferiscono allo Stato, alle Regioni ed agli Enti Locali con la definizione contestuale della provvista economica necessaria.

LA MANCATA DEFINIZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI

A distanza di circa ventidue anni circa dalla approvazione della legge costituzionale n. 3/01, e quindi quasi una generazione, non è stato ancora attuato quanto disposto dal legislatore costituzionale, in ordine alla determinazione dei livelli essenziali per l'esercizio dei diritti civili e sociali dei cittadini.

Come è noto tali diritti non si riferiscono solo alla sanità ed ai servizi sociali, ma anche, secondo vari studiosi, all'istruzione, alla formazione, all'edilizia, ai trasporti, e quindi a tutti i servizi sociali rivolti alla persona ed alla comunità, come indicato dal d.lgs. 112/98.

La definizione di tali livelli deve essere tale da rispettare i diritti soggettivi dei cittadini che debbono

essere adeguatamente garantiti ed assicurati nell'erogazione di interventi e servizi, sul piano sanitario e sociale, perché i suddetti diritti sono da considerare diritti pieni che non ammettono deroghe, discriminazioni o tanto peggio disparità di trattamento a seconda che i cittadini risiedano al Nord, al Centro, al Sud, oppure che risiedano nelle grandi città, nei piccoli comuni, nelle comunità montane o nelle zone depresse.

E' su tale scenario che quindi è intervenuta la legge n. 42/09 che in effetti si è proposta, in via definitiva, di fissare i parametri di riferimento che consentono di determinare gli standard dei servizi offerti.

L' IMPEGNO VERSO LA DEFINITIVA REALIZZAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI

A tale proposito si rileva l'impegno posto nella Legge 29 dicembre 2022, n. 197, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023- 2025" che dedica una particolare attenzione alla definizione dei livelli essenziali, connessi al combinato disposto fra l'art. 116, terzo comma. e l'art. 117, lettera m) della Costituzione.

Infatti al comma 791 si dispone che "Ai fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni, il presente comma e i commi da 792 a 798 disciplinano la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza, approvato con il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e quale condizione per l'attribuzione di ulteriori funzioni. L'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili, ai sensi del comma 793, lettera c), del presente articolo, ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

Tale disposizione richiama in maniera perentoria il richiamo agli art. 2 e 3 della Costituzione, nonché l'art. 97, dove affermano, nel quadro del principio fondamentale non negoziabile dell' Unità indivisibile della Repubblica, l'impegno dello Stato a garantire la parità dei diritti e dei doveri dei cittadini, a svolgere adeguate politiche per il superamento degli ostacoli che impediscono la piena realizzazione dei cittadini, e al superamento della disparità di trattamento nell'erogazione dei servizi.

LA CABINA D REGIA

Secondo i commi 792-796 è istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Cabina di regia per la determinazione dei LEP.

La Cabina di regia è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, che può delegare il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, e a essa partecipano, oltre al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, il Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, il Ministro dell'economia e delle finanze, i Ministri competenti per le materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, il presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, il presidente dell'Unione delle province d'Italia e il presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani, o loro delegati.

La Cabina di regia, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e in coerenza con i relativi obiettivi programmati, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge:

- a) effettua, con il supporto delle amministrazioni competenti per materia, una ricognizione della normativa statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle regioni a statuto ordinario in ognuna delle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione;
- b) effettua, con il supporto delle amministrazioni competenti per materia, una ricognizione della spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio, sostenuta dallo Stato in ciascuna regione per l'insieme delle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, per ciascuna materia e per ciascuna funzione esercitata dallo Stato;
- c) individua, con il supporto delle amministrazioni competenti per materia, le materie o gli ambiti di materie che sono riferibili ai LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard;
- d) determina, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e, comunque, nell'ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente, i LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, ai sensi dell'articolo 1, comma 29-bis, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, predisposte secondo il procedimento e le metodologie di cui all'articolo 5, comma 1, lettere a), b), c), e) e f), del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, ed elaborate con l'ausilio della società Soluzioni per il sistema economico – SOSE Spa, in collaborazione con l'Istituto nazionale di statistica e con la struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle regioni e delle province autonome presso il Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) delle regioni.

Di assoluto rilievo l'impegno della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, che, sulla base della ricognizione e a seguito delle attività della Cabina di regia, trasmette alla Cabina di regia le ipotesi tecniche inerenti alla determinazione dei costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Inoltre è previsto che entro sei mesi dalla conclusione delle attività, la Cabina di regia predispona uno o più schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con cui sono determinati, anche distintamente, i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

I VINCOLI POSTI NEL PROCESSO DI AUTONOMIA

A fronte del processo tendente alla costituzione di un quadro rispettoso dell'unità inderogabile del paese e delle istanze che sul piano politico-amministrativo, secondo l'art 5 della Costituzione, pongono la necessità di un aggiornamento della politica delle autonomie, va ricordato che già con il D.lgs n. 267/2000, si sono poste le basi per il riconoscimento dell'autonomia degli Enti locali nel contesto dell'apparato amministrativo dello Stato, e comunque va ricordato anche l'art. 119 della Costituzione, dove è specificato che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

In tale contesto, viene anche disposto che per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Da tale assunto si ritiene di desumere che, nel quadro di un processo volto a ri-definire il sistema delle autonomie, devono essere fatti salvi i principi della solidarietà, e della differenziazione delle azioni volte alla perequazione territoriale.

A tale proposito si richiama la realtà venutasi progressivamente a costituire nel corso dei primi cento anni dall'Unità d'Italia (1861-1961) - determinata dalla abnegazione di tanti fautori ed artefici provenienti dalla Lombardia, dal Veneto, dal Piemonte, dalla Liguria, - che ha in effetti impoverito il Mezzogiorno d'Italia, che, pur partendo all'inizio da livelli simili al Nord, ha portato nel corso di un

secolo all'emigrazione di milioni e milioni di italiani, non solo verso l'estero, ma anche verso le regioni più ricche del nord, e che ha fatto esplodere negli anni '50 la "questione meridionale", a cui fu risposto con l'istituzione della "Cassa per il Mezzogiorno".

Pertanto, nell'osservanza di tali principi ed al fine di prevenire una ineluttabile sperequazione fra le Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane, si ritiene necessaria una azione volta ad evitare il perdurante divario fra le Regioni, specialmente per ciò che concerne l'esercizio dei diritti civili e sociali: non è più consentibile che la spesa sociale media vari da oltre 400 euro nella provincia di Bolzano e 30 euro in Calabria.

Si richiama anche l'art.120 della Costituzione, che prevede che il "Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione".

OSSERVAZIONI

Dalla analisi della legislazione Costituzionale, Statale e Regionale, nel corso di cinquanta anni e più, i diritti fondamentali dei cittadini italiani sono quindi a monte di tutto il sistema dello Stato delle autonomie, già preconizzato dall'art. 5 della Costituzione, e si collegano a quanto già in varie Regioni è ampiamente riconosciuto nei propri Statuti regionali susseguenti alla legge costituzionale n. 3/2001: ossia il diritto di cittadinanza sociale, che consiste nell'insieme di facoltà e di poteri che permettono al cittadino di vedere realizzati nella sua persona quanto indicato nell'art. 2, 32 e 38 della Costituzione (politica delle tutele, come fondamentale diritto all'esercizio del diritto alla salute e all'assistenza) e nell'art. 3 (politica delle opportunità, che permette alla persona stessa di realizzarsi in piena autonomia, e di partecipare alla vita della comunità).

Pertanto il diritto di cittadinanza sociale comprende le prestazioni, i servizi e gli interventi che ai vari livelli istituzionali devono essere garantiti nell'ambito delle politiche di welfare (sanità, assistenza, previdenza).

In tale contesto si richiamano i due principi fondamentali che riguardano la sussidiarietà verticale, ossia il rapporto funzionale fra le istituzioni, con una chiara definizione di competenze e di attribuzioni, secondo la logica della prossimità e dell'efficienza, e la sussidiarietà orizzontale, che definisce il rapporto fra le istituzioni e la società civile.

Tali principi sono ampiamente indicati nella Costituzione, proprio con riferimento al principio etico-politico volto da una parte a garantire ai cittadini l'esercizio dei diritti di cittadinanza sociale e dall'altra di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati per lo svolgimento di attività di interesse generale, come sancito negli articoli 117 e 118.

Accanto a tali principi fondamentali va anche tenuto presente il principio della solidarietà, che è chiaramente specificata nell'art. 119 della Costituzione, con il richiamo all'obbligo dello Stato a intervenire con interventi perequativi per superare lo squilibrio esistente fra le Regioni ricche e quelle povere.

Il grave e sempre crescente divario fra le Regioni del Nord e quelle del resto dell'Italia deve essere assolutamente superato, e quindi, proprio nello spirito e secondo i principi indicati nell'art. 119 della Costituzione, si determina quindi la necessità di operare per il superamento di tale situazione, che comporta di conseguenza il rilancio di una politica meridionalistica che proprio nel principio di solidarietà istituzionale deve vedere applicati realmente i riferimenti dell'art. 119, nel federalismo solidale deve trovare una soluzione definitiva.

Non si può non dimenticare a tale proposito che fu proprio Giulio Pastore a battersi per promuovere

lo sviluppo e il benessere del mezzogiorno.

Pertanto la costituzione del fondo perequativo adeguato e in grado di garantire la fruizione del sistema di welfare da parte di tutti i cittadini è di fondamentale importanza; lo stesso Statuto della Regione Lombardia ha dedicato uno specifico articolo (7) all'impegno posto a osservare il principio della solidarietà interregionale, e quindi a concorrere al superamento degli squilibri economici, sociali e culturali esistenti nella varie aree del paese.