

IL NUOVO ASSETTO COSTITUZIONALE DELLE COMPETENZE E LA LEGISLAZIONE DI SETTORE IN MATERIA DI ASSISTENZA SOCIALE*

GUIDO MELONI

professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di Economia
dell'Università degli studi del Molise

SOMMARIO: 1. Caratteri innovativi e limiti di fondo della l. 328/2000 nella prospettiva della riforma costituzionale. – 2. Unità, uguaglianza e differenziazione di fronte alle nuove competenze regionali. – 3. Dai principi fondamentali delle materie ai livelli essenziali delle prestazioni. - 4. I l.e.p. secondo la l. 328 e nel nuovo quadro costituzionale. - 5. Vecchio e nuovo assetto delle funzioni amministrative. – 6. La possibile modulabilità del sistema pubblico-privato e la deistituzionalizzazione dell'accREDITAMENTO. – 7. Nuovo riparto delle competenze e integrazione delle politiche.

1. La riforma delle norme del titolo v della parte seconda della costituzione, introdotta con la l. c. 3 del 2001, porta a riformulare, in una prospettiva senz'altro nuova, ruoli e competenze dei diversi attori istituzionali nella materia dell'assistenza sociale.

Il modello normativo di recente configurato dal legislatore statale con la l. 328 del 2000, per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, sembra infatti subire profondamente l'impatto del nuovo riparto della potestà legislativa tra stato e regioni, lasciando prefigurare un itinerario, pur complesso ed articolato, che dovrà condurre verso nuovi punti di equilibrio nella definizione di un sistema repubblicano di tutela sociale.

La l. 328, volta a colmare un vuoto lasciato dal legislatore statale, che per lungo tempo ha fortemente condizionato l'evoluzione del settore dei servizi sociali, privandolo dei principi legislativi che avrebbero invece dovuto reggere lo sviluppo della materia dell'assistenza o beneficenza pubblica affidata dalla costituzione del 1948 alla concorrenza dei legislatori

* Relazione al Convegno *Le politiche sociali integrate nel nuovo quadro costituzionale*, CNEL, Roma, 6 maggio 2002.

regionali, necessita di essere letta alla luce del nuovo impianto costituzionale delle competenze, che rischia di mettere in discussione proprio i presupposti fondanti dell'intervento del legislatore statale.

Indubbiamente, la legge quadro del 2000 contiene forti elementi innovativi, capaci di cogliere, per un verso, l'esigenza di garantire in termini universalistici il diritto all'assistenza sociale, andando, con un esplicito richiamo degli artt. 2, 3 e 38 cost., ben al di là della configurazione costituzionale del diritto all'assistenza (art. 38) fondata sulla individuazione dei titolari dei diritti, per dirigersi invece verso la considerazione dei bisogni per i quali prevedere interventi di tutela; per di più, la l. 328 arriva a considerare il diritto all'assistenza come un vero e proprio diritto soggettivo alle prestazioni, anziché continuare a qualificarlo come mero interesse nei confronti delle amministrazioni erogatrici.

Per altro verso, la legge cornice che disciplina il sistema integrato di interventi e servizi sociali, risulta caratterizzata da una articolazione territoriale dei poteri ispirata al modello più avanzato di decentramento istituzionale, che si è tentato di realizzare a costituzione invariata con le riforme legislative degli ultimi anni novanta.

I principi della legge delega n. 59 del 1997 e, ancor più, la scelta attuativa che ne è conseguita, in particolare con il d. lgs 112 del 1998, sono alla base delle opzioni compiute dalla l. 328 nella definizione di ruoli e funzioni degli enti territoriali nel settore dei servizi sociali. La legge quadro sull'assistenza recupera, in realtà, rispetto all'assetto delle funzioni amministrative operato dal d. lgs 112, una maggiore rilevanza del livello statale, sia attraverso un sistema rigido di pianificazione a cascata che trae origine dal piano nazionale, sia con il rafforzamento di poteri centrali di indirizzo e coordinamento e di regolazione delle politiche sociali. Ciò

nonostante, non può non rilevarsi una tendenziale coerenza con l'impianto complessivo di articolazione delle funzioni di amministrazione e di gestione che le riforme degli anni novanta hanno orientato verso il modello del c.d. federalismo amministrativo.

Inoltre, sempre sul piano dei caratteri innovativi presenti nella l. 328, si deve sottolineare la forte valenza riconosciuta al ruolo dei privati o, meglio, del privato sociale, non solo nella gestione dei servizi ma anche nella più generale programmazione e realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

La legge quadro sull'assistenza sociale sembra connotarsi, in altri termini, per aver colto, pur non senza taluni profili critici, alcune delle più significative linee di tendenza che di recente si sono andate affermando in chiave generale nei rapporti tra amministrazioni pubbliche e tra queste e i soggetti privati.

Anzi, proprio nel settore dei servizi sociali il legislatore statale mette a segno, con la l. 328, il tentativo di portare più in avanti lo sviluppo delle premesse poste alla base dei processi riformatori degli anni novanta, in particolare per quanto riguarda le due dimensioni, quella verticale e quella orizzontale, della sussidiarietà.

Secondo questa chiave di lettura, le soluzioni avanzate con la legge quadro sull'assistenza risultano per molti versi anticipatrici dei nuovi principi costituzionali affermati con la riforma del titolo V; così come, in verità, è possibile affermare anche per il più vasto processo di riordino dell'amministrazione avviato con la l. 59 del 1997, che proprio nelle nuove norme costituzionali troverebbe la fonte più alta della propria stabilizzazione.

Pur tuttavia, la l. 328 resta, per aspetti rilevanti, figlia del vecchio impianto costituzionale e, in particolare, di quello specifico meccanismo di

relazione tra legge statale e potestà legislativa regionale fondato sui principi fondamentali delle materie, applicato in via generale alle competenze delle regioni dal vecchio art. 117 cost..

2. La nuova formulazione dell'art. 117, pur ribadendo il sistema della concorrenza per le materie elencate nel terzo comma, riconosce alle regioni una potestà legislativa piena - non più vincolata cioè ai principi legislativi statali - in tutte le materie che non sono concorrenti o che non spettino alla legislazione esclusiva dello stato (secondo l'elenco del secondo comma).

Tra le materie residuali, ora pienamente regionali, troviamo molte di quelle elencate nel vecchio art. 117 e, tra queste, anche l'assistenza sociale; mentre la tutela della salute – prima associata, seppur con formulazioni assai diverse, alla “beneficenza pubblica” come “assistenza sanitaria ed ospedaliera” – resta nella sfera delle materie concorrenti di cui al terzo comma del nuovo art. 117.

Il passaggio dal regime della concorrenza a quello delle competenze piene regionali porta l'assistenza sociale al di fuori del sistema dei principi statali della materia, lasciando ai legislatori regionali margini di disciplina senz'altro maggiori e comunque qualitativamente diversi da quelli determinati per le potestà concorrenti.

È questo il punto cruciale dal quale partire per valutare l'impatto della riforma costituzionale sulla l. 328 che, è bene ricordarlo, autoqualifica tutte le disposizioni in essa contenute quali principi fondamentali ai sensi del (vecchio) art. 117 (art. 1, comma 7, l. 328/2000).

Nella prospettiva della potestà legislativa piena delle regioni nel campo degli interventi e dei servizi sociali non è più possibile, infatti, andare alla ricerca delle ragioni (e dei meccanismi per garantirle) dell'unità

complessiva della Repubblica e dell'eguaglianza sostanziale, attraverso l'indagine sui principi legislativi delle materie.

Non saranno più, cioè, i principi fondamentali delle leggi quadro o quelli desumibili dalla legislazione statale di settore, a costituire la trama unitaria del sistema di assistenza sociale; il che pone in evidenza, in maniera già sufficientemente chiara, la rilevante diversità che attiene al regime previsto invece per la disciplina legislativa della tutela della salute, rimasta, come competenza concorrente tra stato e regioni, nell'alveo del modello ancorato proprio ai principi di fonte statale.

Il che non sta a significare che nelle materie ora riconosciute alla competenza piena delle regioni vengano meno esigenze unitarie o sovraregionali, in larga misura riconducibili, come nel settore degli interventi sociali, alla necessità di garantire comunque un livello adeguato di eguaglianza su tutto il territorio nazionale, a fronte delle scelte differenziate che i legislatori locali sono chiamati a compiere in ragione dei nuovi poteri legislativi.

Queste, però, non possono più trovare – a differenza di quanto continua ad accadere per le materie concorrenti – risposta nel sistema dei principi statali, né tantomeno – ma questo vale sia per la legislazione concorrente che per quella primaria delle regioni – la ricerca dell'unità della disciplina normativa può essere garantita o fatta valere dallo stato sulla base dell'interesse nazionale, limite esplicitamente espunto dal testo costituzionale.

Nel nuovo titolo V, tuttavia, sono presenti elementi capaci di assicurare il necessario contesto unitario anche nelle materie di competenza piena delle regioni; elementi per lo più prefigurati in chiave trasversale rispetto agli ambiti di intervento del legislatore regionale. Si tratta di competenze riconosciute all'esclusivo dominio statale (nell'ambito

dell'elenco del secondo comma dell'art. 117) ma che, più che configurarsi come materie con un proprio contenuto oggettivo, si atteggiano a competenze di sistema, in grado di far valere e garantire soluzioni rispondenti all'esigenza di riequilibrare in chiave unitaria le potenziali diversità regionali nelle materie ad esse affidate.

Tra le competenze statali trasversali rileva, in primo luogo, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; ma anche, il potere di determinare le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane e quelli riconosciuti al legislatore statale per la tutela della concorrenza.

A questo nucleo di competenze dello stato devono essere associati, nel quadro degli strumenti messi a disposizione dal legislatore costituzionale per bilanciare il nuovo assetto di poteri legislativi, amministrativi e finanziari di regioni ed enti locali, i meccanismi di perequazione e di sostegno finanziario (risorse aggiuntive) (art. 119), nonché i poteri sostitutivi riconosciuti al governo nei confronti degli organi delle autonomie territoriali (art. 120).

3. La materia dell'assistenza sociale, disciplinata da una legislazione statale di principio, si trova così a dover essere considerata in una prospettiva del tutto nuova, caratterizzata dai più ampi poteri legislativi regionali e dalla competenza statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (l.e.p.), cui fanno da corollario necessario i poteri statali di riequilibrio finanziario e quelli sostitutivi delle amministrazioni autonome.

Il passaggio dal sistema dei principi fondamentali a quello di livelli essenziali delle prestazioni costituisce, infatti, la chiave di volta del nuovo

modello costituzionale proprio in quelle materie ora affidate alla competenza primaria delle regioni e concernenti diritti civili e sociali.

Il limite dei livelli essenziali si rivolge, in realtà, anche nei confronti delle materie concorrenti, non potendosi ritenere che esso sia assorbito, in questi casi, nel persistente limite dei principi legislativi. Diversa, infatti, è la *ratio* riconnessa ai due distinti limiti di fonte statale, che non permette di considerarli in termini alternativi.

Semmai, mentre nelle materie concorrenti i livelli essenziali delle prestazioni operano in chiave aggiuntiva rispetto ai principi fondamentali, negli ambiti di legislazione primaria delle regioni essi costituiscono, invece, il vero (e prevalente, se non unico) limite al legislatore locale.

Diversa è la *ratio* dei due limiti, diverse sono le conseguenze sulla disciplina di settore, sulle scelte ordinamentali ed organizzative delle regioni.

La determinazione statale dei l.e.p. risponde senza dubbio ad esigenze unitarie e di uguaglianza, ma essa attiene al contenuto dei diritti (civili e sociali) da soddisfare, incidendo per tale via sulla estensione delle competenze regionali, siano esse concorrenti o primarie. Lo stato può determinare, peraltro con un margine di discrezionalità piuttosto ridotta, trattandosi di livelli “essenziali” e non “minimi” e, pertanto, attinenti all’essenza stessa del diritto da soddisfare, più in alto o più in basso il livello delle prestazioni e, per tale via, condizionare le scelte delle regioni sul livello di soddisfazione dei diritti.

I principi fondamentali della legislazione statale, invece, si sono andati caricando nel corso dell’esperienza regionale di una valenza che è andata ben al di là della determinazione di criteri direttivi della disciplina sostanziale delle materie concorrenti, per assumere una forte carica conformativa anche dei modelli organizzativi delle regioni.

La *vis* conformativa dei principi fondamentali anche sul versante delle scelte organizzative – intese in senso ampio, riconnesse cioè alle esigenze di governo delle materie - delle regioni, è stata spesso sottoposta ad una critica serrata. L'esperienza ha dimostrato, però, il prevalere della forza limitatrice dei principi statali anche sul versante delle soluzioni di organizzazione, anche in settori laddove più ridotte sembravano essere le esigenze di uniformità dei modelli gestionali ed operativi (si pensi, ad esempio, alla affermazione del modello uniforme delle aziende di promozione turistica imposto, peraltro anche alle regioni speciali, dalla l. quadro sul turismo n. 217 del 1983).

Il sistema della concorrenza legislativa stato-regioni, e il suo limite caratterizzante dei principi fondamentali è risultato, pertanto, pienamente funzionale alla realizzazione, almeno in alcune materie, di veri e propri sistemi nazionali, caratterizzati da una incisiva presenza di criteri direttivi – sovente anche assai stringenti - per la disciplina legislativa regionale, nonché per l'imposizione di moduli organizzativi da applicare uniformemente sul territorio nazionale.

Il permanere del limite dei principi nelle materie concorrenti elencate nel nuovo articolo 117, mantiene perciò una portata significativa anche nella individuazione dei caratteri essenziali di sistemi organizzativi, come sembra essere sicuramente per l'assistenza sanitaria. Il che non è intaccato dall'ulteriore limitazione - valevole per le materie concernenti diritti civili e sociali – dei livelli essenziali delle prestazioni, che pure possono avere un minimo di contenuto organizzativo, ma sicuramente più ridotto di quello riconosciuto ai principi fondamentali e comunque ammissibile solo se strettamente connesso con le esigenze di tutela del livello essenziale di soddisfazione dei diritti.

4. D'altra parte, che la l. 328 mirasse alla costituzione di un sistema, in quanto tale valevole nei suoi caratteri essenziali in tutto il territorio nazionale, è affermato esplicitamente nella stessa intitolazione della legge. E che un tale obiettivo fosse perseguito secondo il consolidato meccanismo della concorrenza stato-regioni attraverso i principi fondamentali della materia emerge non solo dalla espressa autoqualificazione normativa di cui all'art. 1, comma 7, quanto ancor più dagli oggetti della disciplina statale, in larga misura volti a definire i profili istituzionali ed organizzativi del sistema integrato di interventi e servizi sociali. L'assetto delle funzioni amministrative di stato, regioni ed enti locali, nonché la definizione di un sistema pianificatorio a cascata, costituiscono, insieme alla determinazione di un modello tendenzialmente predefinito di relazioni pubblico-privato, la struttura portante della legge quadro del 2000 e l'ossatura del sistema di assistenza sociale in essa configurato.

Senza per questo voler disconoscere il rilievo dei caratteri assai rilevanti che per taluni aspetti assume la disciplina statale, a partire dal riconoscimento in chiave universalistica del diritto alle prestazioni e ai servizi sociali.

Non manca peraltro nella l. 328 il tentativo di definire i livelli essenziali delle prestazioni, che pur costituendo il nucleo dell'impianto complessivo disegnato dal legislatore, sembrano però ancora lontani dal determinare i contenuti effettivi delle prestazioni per la soddisfazione, nel rispetto del principio di uguaglianza, del diritto sociale all'assistenza su tutto il territorio nazionale.

L'individuazione dei livelli essenziali operata nell'art. 22 (lett. da a) ad i) del secondo comma) si arresta, infatti, alla elencazione delle misure e degli interventi ritenuti imprescindibili, affidando invece al piano nazionale

la indicazione delle caratteristiche e dei requisiti delle prestazioni essenziali.

Anche sotto questo specifico profilo deve rilevarsi come il nuovo assetto costituzionale della potestà legislativa dello stato e delle regioni, con il riconoscimento della competenza esclusiva dello stato per la determinazione dei l.e.p., non costituisca solo una scelta precisa nel determinare il livello – statale, appunto – sul quale deve attestarsi necessariamente la ricerca dell'unità e dell'uguaglianza nelle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Esso, invece, ha l'effetto di ricondurre nella sfera propria del legislatore statale la fissazione del contenuto essenziale dei diritti da soddisfare, sottraendolo in tal modo al processo di amministrativizzazione che si è potuto fin qui riscontrare nelle materie dove sono stati già previsti livelli essenziali.

Il che non esclude che alla disciplina legislativa dei livelli essenziali possano far seguito interventi di ulteriore specificazione o integrazione, affidati ad atti non legislativi. Ma il nucleo contenutistico dei diritti, proprio perché è in gioco l'uguaglianza in ordine ai livelli di prestazione, dovrebbe rimanere nelle mani del legislatore statale.

Inoltre, non è neppure da ritenere preclusa, in virtù della prevalente competenza della fonte legislativa, la possibilità che la determinazione dei livelli essenziali, pur rimessa alla sfera propria dello stato, sia il frutto di un processo di concertazione istituzionale che coinvolga le autonomie territoriali e principalmente le regioni.

Indubbiamente, sotto questo profilo il nuovo testo costituzionale mostra una sua intrinseca debolezza, mancando di prevedere sedi adeguate di raccordo tra i differenti livelli di governo, prima fra tutte una sede di rappresentanza degli interessi territoriali in parlamento.

Ciò non toglie che proprio la norma transitoria della l.c. 3/2001 (art. 11), che prevede la possibile integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti di regioni ed enti locali, possa costituire un primo punto di riferimento per la partecipazione delle autonomie territoriali anche alla determinazione con legge dei livelli essenziali delle prestazioni, senza però che l'intervento di regioni ed enti locali possa assumere la forza di condizionare l'*iter* di approvazione del provvedimento legislativo, come è invece previsto nei casi di progetti di legge riguardanti le materie concorrenti (terzo comma, art. 117) o quelli di natura finanziaria rientranti nelle previsioni dell'art. 119.

Cosicché, la determinazione dei l.e.p., in quanto di competenza esclusiva dello stato, è sottratta alla procedura aggravata prevista dalla norma transitoria della l.c. 3/2001, non invece i provvedimenti finanziari ad essa collegati e, nello specifico, quelli di perequazione o di previsione di risorse aggiuntive di cui al terzo e quinto comma dell'art. 119, strettamente connessi alle leggi per la realizzazione di livelli uniformi delle prestazioni. Finendo, in tal modo, con lo scaricare proprio sui provvedimenti finanziari il maggior carico istituzionale della concertazione a livello parlamentare, con evidenti effetti di condizionamento anche rispetto alle scelte inerenti i livelli essenziali delle prestazioni.

Resta fermo, invece, il modello dei raccordi rimessi al sistema delle conferenze, che potrà costituire, anche per il futuro, sede adeguata per la concertazione istituzionale delle scelte governative volte a dare sviluppo alle leggi sui l.e.p., nonché di acquisizione preventiva del parere di regioni ed enti locali su eventuali d.d.l. del governo nel caso in cui, come è probabile che avvenga, le leggi di determinazione dei livelli essenziali siano in buona misura di iniziativa governativa.

5. La l. 328/2000 mostra taluni limiti di impostazione rispetto al nuovo assetto costituzionale anche per quanto concerne il sistema di amministrazione in essa delineato per il governo del settore degli interventi e servizi sociali.

La legge quadro del 2000, nel definire le funzioni amministrative, individua analiticamente le competenze dei diversi livelli territoriali di governo, ricalcando in buona misura l'impianto tracciato dal d. lgs 112 del 1998 (specialmente gli artt. 129, 131 e 132).

Il legislatore statale trae però alcune ulteriori conseguenze sul piano dei poteri amministrativi rispetto ai conferimenti operati con il decreto attuativo della l. 59 del 1997, rafforzando, per un verso, il ruolo dello stato rispetto a quello di regioni ed enti locali, attraverso ulteriori poteri di indirizzo e coordinamento e di regolazione delle politiche sociali (art. 9, comma 1) ed ancorando, per altro verso, l'esercizio delle funzioni amministrative dei diversi enti competenti ad un sistema rigido di pianificazione a cascata.

Per queste ragioni la verifica delle coerenze tra il modello amministrativo delineato dal legislatore statale ed il riformato titolo V della costituzione, deve avere come necessari termini di riferimento le disposizioni della l. 328, ma ancor prima quelle del decreto di conferimento 112 del 1998. Ed è proprio riguardo alle funzioni mantenute allo stato dal d. lgs 112 che è possibile rilevare come esse risultino sovradimensionate rispetto al ruolo ritagliato allo stato per la materia sociale dal legislatore costituzionale.

Scorrendo l'elenco dell'art. 129 del d. lgs 112 si rinvencono, infatti, una pluralità di funzioni amministrative a forte impatto regolativo, che si rivolgono al governo complessivo del settore. La evidente amministrativizzazione delle funzioni statali di regolazione delle politiche

sociali operata dal d. lgs 112 è oggi messa in discussione dalla nuova competenza legislativa statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che, quantomeno, dovrebbe produrre l'effetto di ricondurre primariamente nell'alveo della disciplina legislativa le scelte regolative comunque attinenti al contenuto essenziale dei diritti da soddisfare e ai connessi profili (minimi) di carattere organizzativo.

A maggior ragione, risulta senz'altro frutto di una scelta accentratrice, oggi ancor più infondata e quindi da superare, il conferimento allo stato da parte della l. 328 di ulteriori funzioni di indirizzo e coordinamento e di regolazione, queste ultime da tradurre in primo luogo nello strumento del piano nazionale.

Il ruolo dello stato nel campo amministrativo non può essere più configurato, in altri termini, a tutto tondo, attraverso funzioni prevalentemente di conformazione delle attività amministrative (quando non anche legislative) delle regioni, nonché degli enti locali. L'amministrazione statale, al contrario, deve trovare rispondenza rispetto alle esigenze complessive di sistema, laddove il principio di sussidiarietà, ora costituzionalizzato dall'art. 118, consente il conferimento di funzioni ai livelli superiori dell'amministrazione rispetto ai comuni solo per assicurarne l'esercizio unitario.

Non si tratta di riproporre un parallelismo tra competenze legislative ed amministrative decisamente superato dal nuovo testo costituzionale, quanto piuttosto di trarre le necessarie conseguenze dal nuovo riparto dei poteri legislativi specialmente con riferimento a funzioni regolative e di indirizzo in precedenza affidate all'amministrazione statale, la quale dovrebbe invece caratterizzarsi, nel campo dell'assistenza sociale, prevalentemente per funzioni di monitoraggio, raccordo e scambio informativo, valutazione e assistenza tecnica, strettamente collegate agli

obiettivi di uguaglianza sostanziale determinati con i livelli essenziali delle prestazioni e ai connessi poteri finanziari e a quelli sostitutivi di cui all'art. 120, secondo comma.

D'altra parte, proprio la previsione da ultimo richiamata, che prevede che il governo possa sostituirsi a organi delle regioni e degli enti locali quando lo richiedano 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, sembra contribuire decisamente a configurare un'amministrazione dello stato le cui funzioni amministrative risultano strettamente ancorate agli obiettivi unitari (in particolare i l.e.p.) affidati alla determinazione del legislatore statale.

In altra direzione, la stessa struttura piuttosto rigida di ripartizione delle funzioni amministrative tra regioni ed enti locali riscontrabile soprattutto nella l. 328, ma presente anche nel d. lgs 112, deve essere considerata cedevole in virtù della nuova competenza piena regionale nella materia dell'assistenza sociale.

Il modello di conferimento delle funzioni amministrative della legge quadro del 2000 e del decreto attuativo della l. 59 del 1997, rappresenta in realtà un'evidente applicazione della sussidiarietà, con una prevalente localizzazione al livello comunale delle funzioni amministrative. Ciò non toglie che il nuovo riparto della potestà legislativa tra stato e regioni riconduca al legislatore locale le scelte sulla definizione più adeguata degli assetti amministrativi, superando in tal modo una identificazione delle funzioni dei vari livelli operata uniformemente con legge statale. Senza per ciò trascurare di dare il giusto peso alle opzioni affermate con il d. lgs 112 e con la l. 382 che, in applicazione della sussidiarietà, riconoscono emblematicamente nel campo dei servizi sociali la centralità amministrativa del comune; centralità che, soprattutto in attuazione del

nuovo art. 118 cost., non può certo essere messa in discussione dalle regioni e che potrebbe, ben a ragione, trovare ulteriore conferma anche attraverso l'attribuzione di funzioni fondamentali da parte dello stato, in virtù di quanto previsto dalla lett. p) del secondo comma dell'art. 117.

Ciò nonostante, un certo spazio di maggiore modulabilità degli assetti delle competenze amministrative a livello regionale deve essere ammesso, garantendo possibili soluzioni differenziate anche a ragione dei livelli di adeguatezza degli enti locali oltre che delle prestazioni da offrire, che ciascuna regione dovrebbe poter definire oltre i livelli essenziali in relazione ai bisogni e alle risorse dei contesti territoriali.

In una tale ottica ricostruttiva, appare certamente troppo rigido e pervasivo lo stesso sistema di pianificazione regionale e locale, determinato dal legislatore statale attraverso la previsione dei piani regionali e di quelli di zona, nonché dei loro contenuti di maggior rilievo.

Il necessario contesto unitario dei livelli essenziali non può infatti tradursi in un vincolo rigido per i legislatori regionali nel definire le politiche sociali per i rispettivi territori e nel prevederne, oltre che gli assetti amministrativi più rispondenti, anche le modalità e gli strumenti di programmazione ritenuti maggiormente validi.

6. Due ultimi profili si prestano ad essere considerati nella valutazione dell'impatto delle nuove norme costituzionali sulla legislazione in materia di assistenza sociale.

Il primo attiene al sistema dei rapporti pubblico-privato, la cui determinazione trova ampio spazio nella l. 328.

La legge quadro del 2000 è stata, ed a ragione, considerata fortemente innovativa nel riconoscere un ruolo attivo ai soggetti privati,

prevalentemente a quelli del terzo settore, non solo nella gestione dei servizi, ma anche nella loro programmazione e valutazione.

E anche per questo aspetto le scelte del legislatore statale sono da considerare, nel loro portato essenziale, irreversibili, anche nei confronti della più ampia potestà legislativa riconosciuta alle regioni, in quanto espressione di quel principio di sussidiarietà orizzontale che ora trova esplicito fondamento costituzionale nel quarto comma dell'art. 118.

Pur tuttavia, alcuni elementi del sistema integrato pubblico-privato definito dalla l. 328 non possono considerarsi intangibili.

A partire dalla scelta preferenziale che il legislatore ha compiuto a favore dei soggetti del terzo settore, rispetto agli altri soggetti privati pure richiamati nel dettato legislativo rispetto sia all'affidamento dei servizi, sia alle fasi di programmazione di livello locale; sistema peraltro sostenuto anche da uno specifico atto di indirizzo e coordinamento la cui legittimità oggi è posta in forte dubbio proprio in virtù del nuovo assetto costituzionale.

Non v'è ragione di ritenere, infatti, che alle regioni sia precluso il potere di definire nuovi equilibri tra i soggetti privati, considerati in particolare in relazione alla natura profit o non-profit degli operatori.

Proprio in ambito locale potremmo assistere a mix diversi pubblico-privato e a diversi gradi di apertura del "mercato" sociale.

Sempre che il sistema, nel suo complesso e in ciascuna regione, riesca a garantire il livello essenziale delle prestazioni stabilito dalla fonte statale e di cui i soggetti pubblici, regionali e locali, restano responsabili in sede di attuazione.

L'intera questione, peraltro, è soggetta a diverse letture interpretative e a possibili ulteriori sviluppi a seconda che i servizi sociali continuino o meno ad essere considerati prevalentemente attività a carattere non

economico. Da un tale discrimine, giocato come noto ancora a favore della natura non economica delle attività sociali, discendono conseguenze assai rilevanti sul piano della applicabilità – soprattutto in base alla normativa europea – delle regole sulla concorrenza nell'affidamento e nella gestione dei servizi pubblici. La tutela della concorrenza, peraltro, è rimessa alla potestà legislativa esclusiva dello stato (lett. e), secondo comma art. 117) e pertanto il legislatore statale è capace di rivolgersi trasversalmente anche rispetto alle competenze primarie regionali, il che potrebbe produrre un forte impatto anche nel settore dei servizi sociali qualora questi fossero considerati quali servizi pubblici economici.

In ogni caso, per riportare l'attenzione sulle norme della l. 328, sembra altrettanto sostenibile dover ritenere che anche il sistema dell'accREDITAMENTO istituzionale, volto a preconstituire i potenziali affidatari dei servizi sociali, possa essere riformulato.

Per un verso, l'esigenza di garantire la verifica, attraverso l'accREDITAMENTO, del possesso di requisiti di qualità – sia nei caratteri soggettivi che nei processi da realizzare – da parte degli operatori privati, permane e si rafforza nel sistema legislativo statale di determinazione dei livelli essenziali, perché il livello di prestazione considerato come mezzo per garantire l'uguaglianza nella soddisfazione dei diritti, è strettamente connesso anche alle caratteristiche dei soggetti erogatori o gestori, che devono corrispondere a standard di qualità generalmente accettati e condivisi.

Per altro verso, v'è da chiedersi se il percorso istituzionale dell'accREDITAMENTO, affidato in campo sociale ai comuni, sia il più idoneo a garantire l'autonomia e l'adeguatezza delle valutazioni da compiere, stante il ruolo determinante svolto dall'amministrazione locale di base che

accredita, anche nella determinazione diretta dei sistemi di programmazione e di gestione dei servizi sociali.

Per questo aspetto, più che il ritaglio di competenze tra stato e regioni, sembrano prevalere le esigenze di assicurare, in relazione ai livelli essenziali delle prestazioni, standard qualitativi – e non meramente formali – dei soggetti privati potenziali erogatori dei servizi; in un contesto in cui, però, l’istituzionalizzazione dell’accreditamento sembra assai poco idonea a verificare in maniera permanente i requisiti soggettivi e soprattutto le performance realizzate, sia per il latente condizionamento “politico” dell’ente locale nella valutazione dei requisiti qualitativi di soggetti chiamati ad essere coprotagonisti nelle scelte programmatiche e di affidamento dei servizi stessi, sia per l’intrinseca ed oggettiva forte tecnicità delle attività valutative che forse più opportunamente potrebbero essere rimesse (anche da parte di singole regioni) ad organismi terzi a forte autonomia funzionale.

7. In ultimo, un qualche seppur sintetico rilievo sui profili dell’integrazione delle politiche sociali con quelle di altri settori di intervento pubblico, a cominciare ovviamente da quelle sanitarie.

Il tema è assai ampio e non può essere affrontato in tutta la sua complessità.

V’è però da porre in risalto, innanzitutto, che l’integrazione delle politiche è destinata a confrontarsi, alla luce del nuovo quadro costituzionale, con assetti delle competenze differenti a seconda delle materie considerate, introducendo – in maniera più accentuata che nel passato – l’esigenza di raccordare sistemi che trovano in logiche profondamente differenti il loro fondamento costitutivo. Basti pensare al campo socio-sanitario, ricompreso in due distinte materie, l’una, quella

sociale, a competenza piena regionale, l'altra, la sanità, concorrente. Analogamente si pone la possibile integrazione delle politiche sociali con quelle dell'istruzione o di tutela e sicurezza del lavoro, entrambe rimesse alla legislazione concorrente stato-regioni.

Diverso è il caso in cui si considerino la formazione professionale, di competenza primaria delle regioni o, invece, la previdenza, mantenuta alla potestà esclusiva dello stato, tranne che per i profili attinenti alla previdenza integrativa.

Il riparto costituzionale delle competenze comporta, infatti, una difficile integrazione di materie che rispondono a vincoli normativi di natura e portata assai diverse, in taluni casi soggette al rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale, talaltra lasciate nella piena disponibilità del legislatore regionale, salvo i limiti di carattere generale (primo comma dell'art. 117) o quelli che discendono dalle competenze trasversali riservate allo stato, altri ancora, rimesse alla esclusiva statale.

In effetti, la diversa ampiezza delle competenze statali e regionali porta a dover confrontare, sul piano dell'integrazione, sistemi istituzionali ed organizzativi relativi a ciascun ambito di intervento che possono presentarsi in chiave fortemente differenziata, e rispetto ai quali non sarà agevole trovare gli elementi di raccordo e di necessario contatto in vista di una effettiva integrazione delle rispettive politiche.

Il rischio potrebbe essere quello di mancare, ancora una volta, l'integrazione o, piuttosto, di tradurla in soluzioni che sfocino in una prevalenza di un settore sull'altro, invece che su di un bilanciamento delle differenti istanze e delle connesse scelte attuative.

Una prospettiva, quella richiamata, che non può essere fugata dalla configurazione di ambiti – sia territoriali che oggettivi – più o meno ottimali per l'integrazione intersettoriale delle politiche pubbliche o su

strumenti programmatori preconfezionati. L'integrazione va al contrario affidata ad un robusto sistema di raccordi istituzionali che, anche in considerazione delle differenti competenze coinvolte e della pluralità dei soggetti istituzionali responsabili, sia capace di trovare innanzitutto le ragioni dell'integrazione stessa, per poi definirne le modalità di realizzazione con i necessari percorsi attuativi.