

Paolo Ferrario

Le grandi riforme : la riforma costituzionale del 2001 e i suoi effetti sui servizi socioeducativi e sui servizi sanitari e sociosanitari

Dispensa didattica a supporto dei contenuti trattati il 31 gennaio e 7 febbraio 2011

Punti di attenzione:

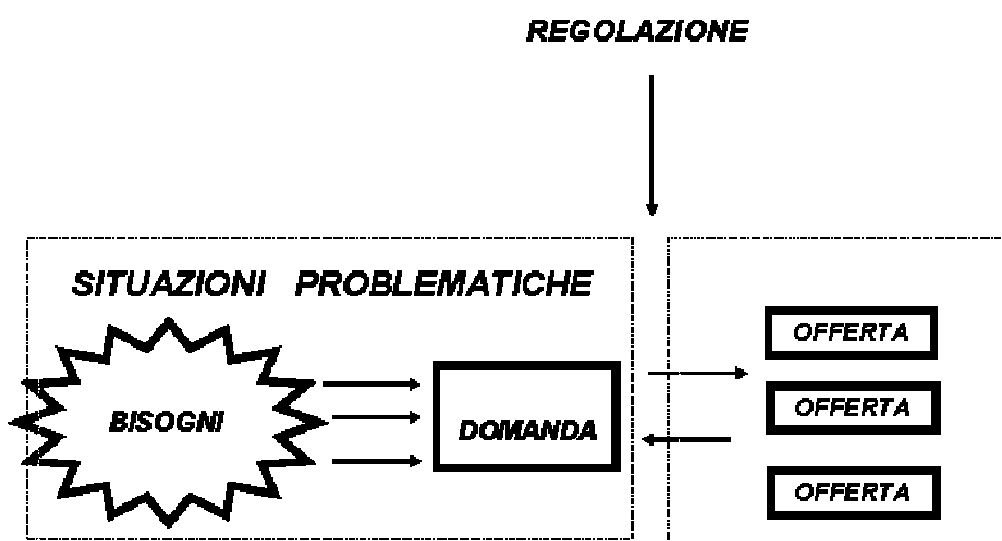
- Il concetto di Regolazione delle politiche sociali
- Il concetto di Distribuzione delle politiche sociali
- Stato e Regioni dopo la riforma costituzionale del 2001
- I poteri legislativi nel nuovo contesto
- La regolazione dei servizi sanitari e dei servizi socio educativi dopo la riforma
- Il principio di "sussidiarietà"

1. il concetto di regolazione e distribuzione delle politiche sociali

Nelle precedenti lezioni abbiamo elaborato alcune griglie di analisi (intese come strumenti utili ad orientarsi nel variegato mondo dei servizi alla persona) fra cui quelle di:

- Rete istituzionale (a sua volta derivante dallo schema istituzionale di analisi delle politiche pubbliche)
- BDO Bisogni, Domanda, Offerta

A partire da quelle parole chiave introduciamo ora la parola chiave **Regolazione**:



Il grafico intende esprimere in forma visiva questo concetto:

le politiche sociali consistono in azioni di regolazione fra lo sviluppo storico e socio-culturale dei problemi e l'organizzazione delle offerte di servizio in uno stato

Nella società si formano e sviluppano bisogni e domande nei confronti delle quali le politiche sociali tentano di organizzare risposte, nei limiti delle conoscenze tecnico-professionali e delle risorse economiche.

Dal concetto di regolazione così formulato discende un altro concetto che sarà oggetto della lezione di oggi.:

- la **Distribuzione delle politiche sociali** nello stato italiano

Vediamo questo grafico:



Con questa visualizzazione intendo dire che per ogni area problematica dei servizi alla persona (lavoro, famiglie e minori, disabilità ed handicap, salute mentale, dipendenze, effetti delle migrazioni, anziani, ...) i professionisti dei servizi devono apprendere le competenze ed i ruoli delle varie istituzioni che operano ai tre livelli territoriali fondamentali dello stato italiano. E per farlo occorre studiare la Costituzione della Repubblica.

2. Riforma costituzionale e nuovi rapporti Stato - Regioni

Dopo un anno dalla sua emanazione, la legge di riforma dei servizi sociali è stata attraversata dai cambiamenti indotti dalla più importante riforma costituzionale dopo gli anni 1946/1948.

L'intenso ciclo riformistico che ha caratterizzato la seconda metà degli anni Novanta e, in particolare, la tredicesima legislatura, è stato chiuso da una ampia revisione operata con legge costituzionale n. 3 del 2001 del Titolo quinto della parte seconda della Costituzione.

Si è trattato della più grande riforma costituzionale dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana (1948) che ha trasformato in profondità l'assetto del governo territoriale e ha mutato i rapporti tra centro e periferia. Si tratta di un particolarissimo processo di regionalismo voluto dalla politica italiana e che condurrà nei prossimi tre anni a:

- introdurre il "federalismo fiscale"
- modificare il parlamento italiano con la trasformazione del Senato in una Camera delle Regioni o delle autonomie e – forse – anche il ruolo del Presidente del Consiglio
- far assumere un diverso ruolo alla Corte costituzionale, sempre più chiamata a decidere sui vari livelli di competenza legislativa

Ma vediamo la procedura di approvazione di una legge costituzionale:

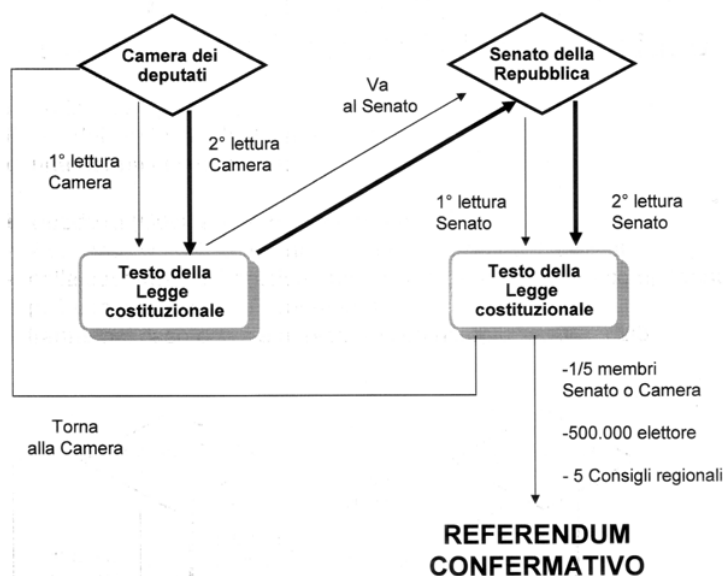
LEGGE COSTITUZIONALE: Procedura "aggravata" di approvazione

Definizione:

Fonte del diritto che ha lo stesso valore di una norma costituzionale

Procedura (Cost. art. 138, 2° comma):

- 2 successive deliberazioni a distanza superiore di 3 mesi
- nella seconda deliberazione maggioranza assoluta dei componenti
- può essere richiesto Referendum, tranne nel caso che sia approvata con maggioranza dei 2/3



Nell'alveo delle riforme amministrative degli anni '90 ed in base al *principio di sussidiarietà*

verticale (redistribuzione delle competenze secondo la capacità dell'ente di svolgere in modo adeguato le sue funzioni) i cambiamenti apportati al sistema possono essere riassunti attorno ai seguenti punti chiave:

- Comuni, Province, città metropolitane e Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni ¹
- Lo Stato esercita le sue funzioni legislative esclusivamente nelle materie che richiedono una necessaria unitarietà nazionale (politica estera; immigrazione; rapporti con le confessioni religiose; difesa e sicurezza dello Stato; moneta; cittadinanza; previdenza sociale; norme generali sull'istruzione; ecc.) ²
- In alcune materie, fra cui la tutela della salute, si determina un doppio potere: alle Regioni spetta la potestà legislativa, mentre la determinazione dei principi fondamentali è riservata allo Stato ³
- Spetta alle Regioni la potestà legislativa nelle materie non espressamente riservate allo Stato ⁴

Oggi, con queste nuove regole, le Regioni hanno una potestà legislativa rafforzata rispetto alle precedenti fasi della storia istituzionale italiana.

A partire dai primi anni del 2000, siamo in presenza di un contesto istituzionale del tutto nuovo che richiede un doppio senso di responsabilità:

- la condivisione di una prospettiva unitaria, per evitare che al centralismo statale si sostituiscano tanti regionalismi frammentati
- e, nello stesso tempo, la capacità da parte delle Regioni stesse di coinvolgere attivamente nei processi decisionali gli enti locali, al fine di evitare processi di neo-centralismo regionalista, di cui si avverte già la presenza.

Nelle successive Tabelle, che mettono in comparazione il precedente testo normativo della Costituzione con quello nuovo, è possibile vedere il profondo cambiamento che è avvenuto nelle funzioni dello stato italiano e delle sue articolazioni amministrative.

¹ Costituzione, art. 114

² Costituzione, art. 117, comma 2

³ Costituzione, art. 117, comma 3

⁴ Costituzione, art. 117, comma 4

1.

<i>PRECEDENTE TESTO del 1948</i>	<i>NUOVO TESTO del 2001</i>
Art. 114 La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni.	La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.

2.

PRECEDENTE TESTO del 1948	NUOVO TESTO del 2001
Art. 117 La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo ed industria alberghiera; tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato. Altre materie indicate da leggi costituzionali. Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.	La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: A) Politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; b) immigrazione; c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie; f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; i) cittadinanza, stato civile e anagrafi; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; n) norme generali sull'istruzione; o) previdenza sociale; p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

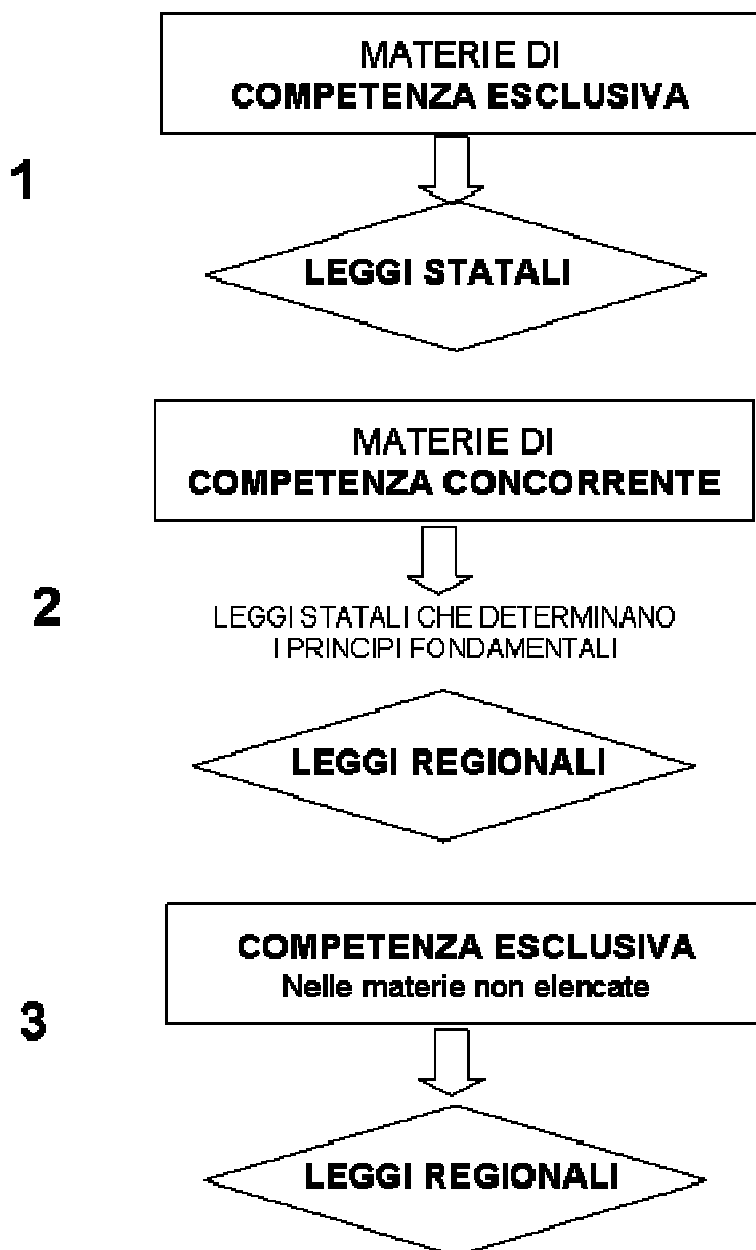
3.

PRECEDENTE TESTO del 1948	NUOVO TESTO del 2001
Art. 117	Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

3. I poteri legislativi dopo la riforma costituzionale del 2001

Questa azione normativa ha determinato un forte riordinamento dell'assetto istituzionale e, in particolare, un profondo cambiamento dei rapporti fra lo Stato, le Regioni e gli enti locali:

LA POTESTA' LEGISLATIVA DOPO LA RIFORMA COSTITUZIONALE del 2001 3 SFERE DI REGOLAZIONE NORMATIVA



Si è determinato così un ulteriore processo di forte pluralismo degli attori delle politiche di

sviluppo sociale. L'articolazione della nostra democrazia e delle sedi decisionali ne escono rafforzate, ma proprio per questo è necessario ridefinire nel nuovo contesto i rapporti fra la "periferia" del sistema, dove si diffonde la produzione dei servizi, ed il suo "centro", dove si concentrano le decisioni sui diritti di cittadinanza, che storicamente sono sempre state le questioni fondamentali per le politiche di welfare degli stati moderni. Per questi motivi è molto importante mettere in evidenza il principio costituzionale in base al quale lo Stato mantiene una competenza esclusiva per quanto riguarda:

la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" ⁵.

⁵ Costituzione, art. 117, comma 2, punto m)

4. I LEA Livelli essenziali di assistenza

E' da questa norma che discendono i successivi processi istituzionali (non ancora conclusi nel 2010) in tema di LEA Livelli essenziali di assistenza o di LEP Livelli essenziali delle prestazioni. Sempre più si pone il problema di connettere i diritti dei cittadini a livello statale e l'erogazione dei servizi a livello locale che potranno essere valutate le politiche sociali.

Questa forbice fra accentramento dei diritti (e del finanziamento) e decentramento della offerta di servizi alla persona continua ad essere un nodo irrisolto. E non è certo l'enfasi tutta culturale e linguistica attorno al *principio di sussidiarietà* a poterla risolvere.

Anche se sintetizzato per grandi linee, questo è il nuovo quadro delle regole entro cui si collocheranno le azioni legislative, amministrative, programmatiche, organizzative e professionali per la realizzazione della riforma dei servizi sociali:

- allo Stato il compito di garantire i diritti di cittadinanza sulla base della erogazione di livelli essenziali di prestazioni;
- alle Regioni un potere legislativo con profondi effetti organizzativi in tema di servizi sanitari e servizi sociali
- ai Comuni singoli ed associati le fasi attuative, di controllo e di promozione delle varie forme di gestione dei servizi.

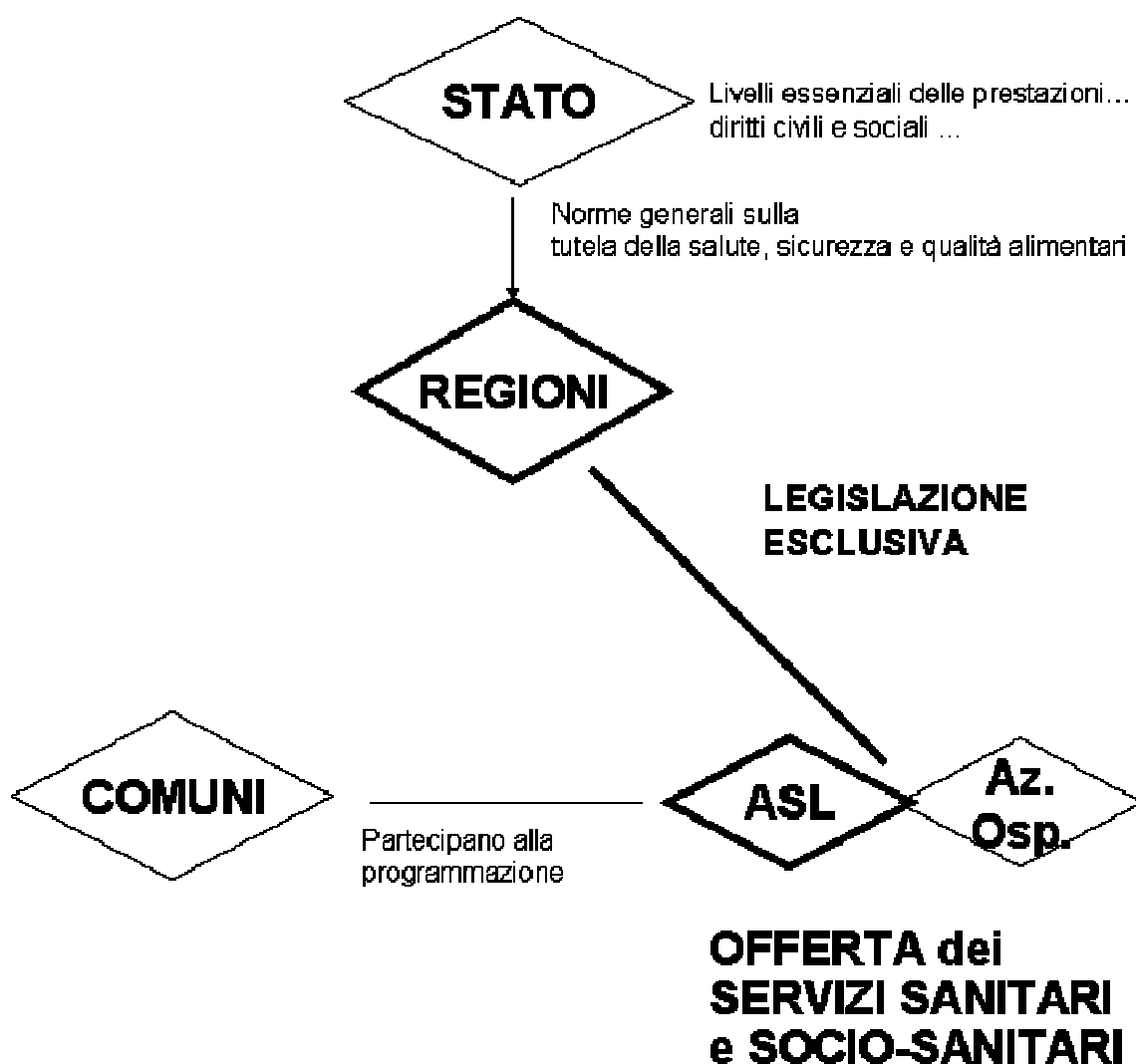
Per garantire i diritti di cittadinanza lo Stato deve fissare i livelli essenziali (sia per la sanità, sia per i servizi sociali); le Regioni hanno il compito di sostenere il sistema complessivo dei servizi sanitari e sociali, di promuovere lo sviluppo locale e di governare i processi attuativi; gli enti locali, con particolare riferimento ai Comuni, hanno la responsabilità di realizzare e mantenere attiva la rete delle diverse unità di offerta negli ambiti territoriali ⁶.

⁶ Legge 328/2000, art. 22

5. La regolazione dei servizi sanitari e dei servizi socio educativi dopo la riforma del 2001

I successivi Grafici 1 e 2 propongono una rappresentazione visiva dei rapporti interistituzionali fra i tre livelli territoriali in rapporto alla legislazione sanitaria e sociale.

LA REGOLAZIONE DEI SERVIZI SANITARI DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE



LA REGOLAZIONE DEI SERVIZI SOCIALI DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE



**QUINDI:
REGOLAZIONE CONDIVISA FRA
REGIONI E COMUNI**

E' molto importante, per capire comportamenti e strategie istituzionali successive al 2001, comprendere che:

- in materia di servizi sanitari le Regioni hanno un rilevante potere legislativo, amministrativo ed organizzativo, che condividono con lo stato, che continua a mantenere una legislazione concorrente
- in materia di servizi sociali le regioni hanno un potere legislativo esclusivo, che – tuttavia – condividono con il potere amministrativo, gestionale e programmatico dei comuni

STATO

**Norme generali sui
diritti di cittadinanza**

REGIONI

- Sanità: legislazione concorrente
- Servizi sociali: legislazione esclusiva

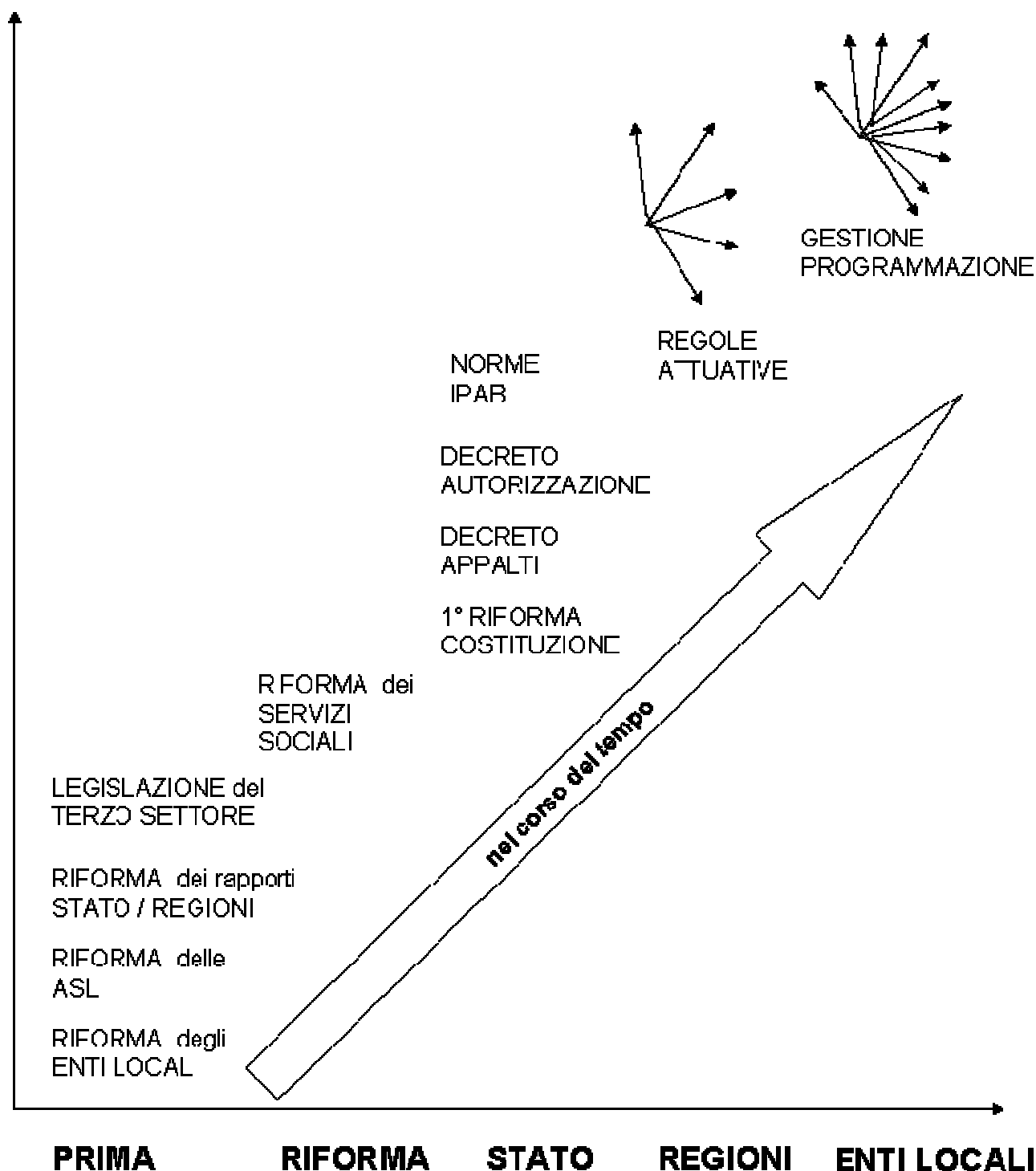
COMUNI

**Forte ruolo nella gestione e
programmazione dei servizi sociali**

In questo asse cartesiano riassumo i processi attuativi della riforma dei servizi sociali alla luce delle Legge costituzionale n. 3/2001:

ARTICOLAZIONE DEI PROCESSI REALIZZATIVI DELLA RIFORMA DEI SERVIZI SOCIALI

Sull'asse orizzontale sono indicati, in serie temporale, i soggetti istituzionali;
Sull'asse verticale sono indicate le specifiche politiche legislative ed amministrative



6. Il principio di sussidiarietà

Finora abbiamo parlato di regole e di regolazione dei due sistemi delle politiche sociali che ci interessa focalizzare.

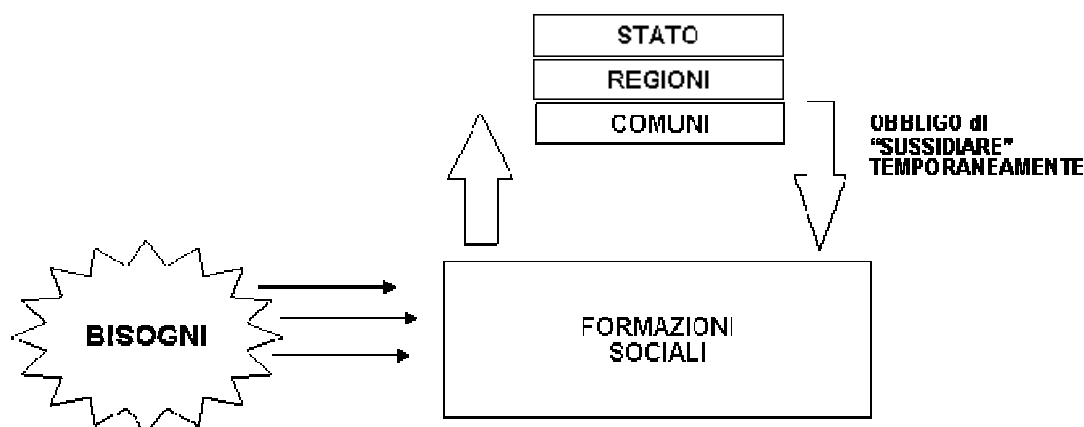
Occorre anche accennare al modo ideologico con cui viene linguisticamente elaborato il tema. E' entrato nel lessico della politica ed in quello delle professioni sociali la locuzione "sussidiarietà".

Quanto detto sopra è del tutto necessario e più che sufficiente per capire il funzionamento dei servizi alla persona.

Segue ora una scheda sulla parola sussidiarietà

PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA'

- **TEMA CLASSICO DELLA FILOSOFIA POLITICA: LA RADICE DEL CONCETTO AFFONDA NEL RAPPORTO FRA STATO E SOCIETA' CIVILE**
- **PER OGNI FUNZIONE SPECIFICA VA INDIVIDUATO L'ORGANISMO PIU' VICINO, A LIVELLO TERRITORIALE, AI CITTADINI**



- **PERSONA E GRUPPO SOCIALE DEVONO PROVVEDERE DA SE' (FORMAZIONI SOCIALI, GRUPPI INTERMEDI)**
- **STATO ED ISTITUZIONI INTERVENGONO DOVE ESSI NON ARRIVANO**

PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA': definizione linguistica

«principio ideologico istituzionale [...] secondo cui le strutture e le istituzioni politiche di livello superiore, in particolare quelle dello Stato nazionale, devono prendersi cura dei soli aspetti del bene comune (ad es. la difesa militare, la politica monetaria, ecc.) a cui non possono adeguatamente provvedere le strutture e istituzioni di livello inferiore (corpi sociali intermedi) come le comunità locali, le organizzazioni professionali, sindacati, del volontariato [...], e le altre organizzazioni "libere" ossia di diritto privato (associativi; cooperative, imprenditoriali) ».

In: Grande Dizionario della lingua italiana del Battaglia

SUSSIDIARIETA'

E' UN PRINCIPIO ORIENTATIVO DELLE POLITICHE ISTITUZIONALI:

L'ATTRIBUZIONE E LA DISTRIBUZIONE DI FUNZIONI AI SOGGETTI PUBBLICI O PRIVATI AVVIENE IN BASE AL CRITERIO DELLA LORO CAPACITA' DI SVOLGERLE NEL MODO PIU' CORRISPONDENTE AGLI INTERESSI DEI CITTADINI

DISTINZIONE FRA:

- SUSSIDIARIETA' VERTICALE:

- ARTICOLAZIONE DELLE FUNZIONI PUBBLICHE E DISTRIBUZIONE DELLE COMPETENZE FRA STATO ED AUTONOMIE LOCALI

- CONFERIMENTO DEI POTERI AI SOGGETTI PUBBLICI PIU' VICINI ALL'INTERESSE CHE LA LORO ATTIVITA' DEVE SODDISFARE

- SUSSIDIARIETA' ORIZZONTALE:

- RIGUARDA IL RAPPORTO FRA SISTEMA PUBBLICO E SOGGETTI PRIVATI

- SI ATTUA ATTRAVERSO L'IDENTIFICAZIONE DEI COMPITI E FUNZIONI CHE POSSONO ESSERE SVOLTE DAI SOGGETTI PRIVATI (IMPRESE; ASSOCIAZIONI, VOLONTARIATO)

Fonti:

- Costituzione della Repubblica**
- Legge costituzionale n. 3 2001**
- Legge n. 59 1997**

EFFETTI DELLA INTRODUZIONE NEL LESSICO E NELLE POLITICHE SOCIALI DEL “PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA’

- **VALORIZZAZIONE DELLE COMUNITA’ LOCALI E DEGLI ENTI LOCALI**
- **CRESCENTE FRAMMENTAZIONE DELLE DIVERSE POLITICHE DEI SERVIZI REGIONALI E SUB-REGIONALI**
- **IN ASSENZA DI INCISIVE DEFINIZIONI DEI LIVELLI ESSENZIALI DI ASSISTENZA SI MANIFESTERA’ UNA CRESCENTE EROSIONE DEI DIRITTI DI CITTADINANZA**

PROBLEMATICHE ATTUALI (al giugno 2008)

- **FINANZA LOCALE ANCORA CENTRALIZZATA**
- **CONFLITTI ISTITUZIONALI FRA REGIONI ED ENTI LOCALI A CAUSA DELLE POLITICHE DI “ACCENTRAMENTO REGIONALISTICO”**
- **MODALITA’ DI ATTUAZIONE DEL COSIDDETTO “FEDERALISMO FISCALE” CHE E’ NEL PROGRAMMA DI GOVERNO**

Riferimenti legislativi statali dopo la Legge 328/2000

STATO REGIONI

Legge costituzionale, 18/10/2001 n. 3

Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione (GU n. 248 del 24/10/2001)

SERVIZI SOCIALI POVERTA'

Decreto Presidente Consiglio dei ministri, 15/12/2000

Riparto tra le Regioni dei fondi destinati al potenziamento dei servizi a favore delle persone che versano in stato di povertà estrema e senza fissa dimora (GU n. 69 del 23/03/2000)

SERVIZI SOCIALI SERVIZI SANITARI PRESTAZIONI SOCIO-SANITARIE

Decreto Presidente Consiglio dei ministri, 14/02/2001

Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie (GU n. 129 del 06/06/2001)

SERVIZI SOCIALI POVERTA' ESCLUSIONE SOCIALE

Decreto Presidente Consiglio dei ministri, 21/02/2001

Atto costitutivo della commissione di indagine sulla esclusione sociale, in attuazione dell'art. 27, comma 4 della Legge 328/2000

PROFESSIONI SANITARIE PROFESSIONI SOCIALI OPERATORE SOCIO-SANITARIO

Conferenza Stato-Regioni - Provvedimento 22 febbraio 2001, 22/02/2001

Accordo tra il ministro della solidarietà sociale e le regioni e le prov. Aut. di Trento e Bolzano per la individuazione della figura e del relativo profilo professionale dell'operatore socio-sanitario e per la definizione dell'ordinamento didattico (GU n. 91 del 19/04/2001)

SERVIZI SOCIALI ORGANIZZAZIONE APPALTI CONVENZIONI

Decreto Presidente Consiglio dei Ministri, 30/03/2001

Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 2000 n. 328 (GU n. 188 del 14/08/2001)

SERVIZI SOCIALI PATRONATI

Legge, 30/03/2001 n. 152

Nuova disciplina per gli istituti di patronato e di assistenza sociale (GU n. 97 del 27/04/2001)

FAMIGLIA MINORI INFORMAZIONE

Conferenza Stato-Regioni - Accordo 19 aprile 2001 tra il ministero per la solidarietà sociale, le Regioni e le Province

autonome di Trento e Bolzano, 19/04/2001

Realizzazione dei servizi di informazione sulle attività e sulla rete dei servizi attivati nel territorio in favore delle famiglie

SERVIZI SOCIALI SISTEMA INFORMATIVO

Decreto Ministeriale, 20/04/2001 n. -

Istituzione della commissione tecnica per il sistema informativo dei servizi sociali

SERVIZI SOCIALI PIANO NAZIONALE

Decreto del Presidente della repubblica, 03/05/2001

Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003 (GU n. 181 del 06/08/2001)

SERVIZI SOCIALI IPAB

Decreto Legislativo, 04/05/2001 n. 207

Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'art. 10 della legge 328/2000 (GU n. 126 del 01/06/2001)

SERVIZI SOCIALI ORGANIZZAZIONE AUTORIZZAZIONE ACCREDITAMENTO

Decreto Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della solidarietà sociale, 21/05/2001 n. 308

Regolamento concernente "Requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, a norma dell'art. 11 della legge 328/2000" (GU n. 174 del 28/07/2001)