



LA CONTINUITÀ DEI PRINCIPI DELLA L. N. 328 DEL 2000 NELLA NUOVA STAGIONE LEGISLATIVA REGIONALE IN MATERIA DI SERVIZI SOCIALI. IL CASO DELLA REGIONE PUGLIA.

di

Michele Troisi

(Assegnista di ricerca in diritto costituzionale, Università del Salento)

5 marzo 2008

SOMMARIO: 1. Premessa. La l. n. 328/2000 e la nuova legislazione regionale in tema di servizi sociali. - 2. La continuità con la l. n. 328/00: la centralità della famiglia nella nuova normativa pugliese. - 3. Ruolo e limiti del privato sociale. - 4. La maggiore “fedeltà” alla legge quadro nel nuovo corso della legislazione pugliese.

1. Premessa. La l. n. 328/2000 e la nuova legislazione regionale in tema di servizi sociali

All’interno della vasta produzione normativa del Legislatore Regionale in materia di servizi sociali, la l. r. n. 19/2006 della Puglia¹ rileva particolarmente, perché sintomatica del complesso rapporto che sussiste sul tema tra la legge quadro n. 328/2000 e il nuovo corso intrapreso in materia dalle Regioni dopo la riforma costituzionale del 2001².

Con la legge in esame, infatti, la Regione Puglia ha inteso abrogare la (pur recente) l. r. n. 17/2003, approvata dalla precedente (e diversa) maggioranza consiliare, avviando un

¹ La legge, avente ad oggetto la “*Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini di Puglia*”, è stata promulgata dopo un acceso dibattito che ha coinvolto molti protagonisti della vita sociale e politica della Regione; qualche tempo dopo è stato approvato anche il regolamento attuativo n. 4 del 18/1/2007 previsto esplicitamente dall’art. 64 della stessa legge regionale.

² Di tale nuovo corso, approfondita analisi è stata fornita recentemente da E. LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Macerata, 2007, anche in riferimento alla più generale tutela dei diritti sociali che le Regioni hanno inteso intraprendere. Circa l’impatto della riforma del Titolo V nel settore dei servizi sociali, si rimanda, tra gli altri, ad A. SIMONCINI-E. LONGO, *Servizi sociali*, in G. CORSO-V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo la riforma costituzionale*, Parte speciale, I, soprattutto 234 ss.

nuovo inquadramento sistematico della materia (pur essendo, come si vedrà, i “lasciti” della normativa abrogata tutt’altro che esigui).

Tra le motivazioni di tale innovazione del Legislatore Regionale, una è facilmente rinvenibile già dalla semplice lettura del primo articolo della l. r. n. 19/2006, nel quale, a differenza dell’art. 1 della precedente n. 17, è assente ogni riferimento alla l. n. 328/2000³.

Invero, come è noto, con la “*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*”⁴, il Legislatore aveva portato a termine il lungo processo di rinnovamento della materia⁵, sia nella ripartizione delle funzioni legislative ed amministrative, sia nell’ambito dei rapporti tra pubblico e privato nella gestione ed erogazione delle prestazioni e dei servizi sociali, la cui moderna concezione era saldamente radicata nei principi - oramai entrati nel tessuto socio-culturale del Paese - di solidarietà⁶ e sussidiarietà⁷.

Le enormi potenzialità della l. n. 328/00, però, erano destinate ad essere comprese dalla riforma del Titolo V della Costituzione, che, nel disegnare un modello di *welfare* sempre

³ “La Regione Puglia programma, coordina e assicura sul territorio un sistema integrato d’interventi e servizi sociali per le persone, le famiglie e i nuclei di persone, al fine di garantire la qualità della vita, le pari opportunità, la non discriminazione e i diritti di cittadinanza, operando per prevenire, eliminare o ridurre gli ostacoli alla piena inclusione sociale derivante da condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociale e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione”.

Il primo comma dell’art. 1 della l. r. n. 17/2003, affermava, invece, che “La Regione Puglia programma e realizza sul territorio un sistema integrato d’interventi e servizi sociali a garanzia della qualità della vita e dei diritti di cittadinanza, secondo i principi e le finalità di cui alla legge 8 novembre 2000, n. 328, in coerenza con i principi della Costituzione, come riformata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”.

⁴ Su tale legge, ormai copiosissimo è il contributo della dottrina. Ai fini del presente lavoro, ci si limita a richiamare: E. BALBONI–B. BARONI–A. MATTIONI–G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Milano, 2007; P. FERRARIO, *Dalla legge n. 328/00 ad oggi*, in *Prospettive Sociali e sanitarie*, Milano, 3/2002; N. GERMANO, *La legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, in *Ass. soc.*, 2-3/2000, 189 ss; R. MAGGIAN, *Il sistema integrato dell’assistenza sociale. Guida alla legge n. 328/2000*, Roma, 2001.

⁵ Tale processo, iniziato intorno agli anni settanta, aveva riguardato le cosiddette “tre regionalizzazioni”: infatti, con il d.P.R. n. 9/1972, il d.P.R. n. 616/1977 ed il decreto legislativo n. 112/1998, l’assistenza sociale iniziava e portava a termine la sua “parabola discendente”, giungendo a radicarsi nella dimensione *naturalmente* più congeniale, il territorio locale, attribuendo agli enti territoriali un’importanza fondamentale per l’attuazione concreta di politiche di sviluppo e sociali. Per una ricostruzione delle vicende storiche che hanno riguardato l’assistenza sociale in Italia si rimanda, tra gli altri, a E. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, Torino, 2003.

⁶ Su tale principio si veda, per tutti, F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell’ordinamento costituzionale*, Milano, 2002, 1 ss.

⁷ Come è oramai condiviso, tale principio sussisteva già nell’anima della Costituzione all’epoca dell’emanazione della l. n. 328/2000, dappoiché «i costituenti italiani, pur non facendo uso della parola sussidiarietà, hanno adottato una serie di soluzioni ispirate al principio corrispondente, come si può ben vedere analizzando per esempio le norme che regolano le prerogative dei genitori nell’ambito della famiglia o quelle sull’autonomia statutaria delle confessioni religiose diverse dalla cattolica». Così si esprime A. D’ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. Cost.*, 1/2001, 24; ma su tale assunto si vedano anche: A. LOIODICE, *Attuare la Costituzione*, Bari, 2000, 19; L. MELICA, *Sussidiarietà*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, VI, Milano, 2006, 5840; V. TONDI DELLA MURA, *Principio di sussidiarietà e formazioni sociali: spunti problematici alla luce dei lavori preparatori della Costituzione*, in L. LIPPOLIS (a cura di), *Costituzione e realtà attuale*, Milano, 1990, 277 ss.; Id., *Vecchie tendenze e nuovi orientamenti legislativi e costituzionali in tema di enti non profit*, in *Non profit*, 1997, 281 ss

più municipalizzato e finalizzato alla creazione di un sistema di servizi e prestazioni sociali sulla rete delle autonomie locali⁸, consegnava la materia dei servizi sociali alla legislazione esclusiva delle Regioni.

I Legislatori Regionali, dal canto loro, erano divisi tra chi intendeva dare seguito alla l. n. 328/2000, creando una normativa di dettaglio e chi, invece, intendeva “saltare” la fase di attuazione della legislazione statale, adeguandosi direttamente ai nuovi scenari disegnati dalla Costituzione novellata.

La prima Regione che ha inteso attuare la l. n. 328/2000 è stata l’Emilia Romagna, con la l. r. n. 2/2003, “*Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*”, seguita dalla Regione Puglia con la l. r. 25 agosto 2003 n. 17, “*Sistema integrato di interventi e servizi sociali in Puglia*”.

Tali iniziative non sono state esenti da critiche, poiché, se hanno creato una disciplina specifica attesa da anni dagli operatori regionali del settore, la stessa già sul nascere si appalesava anacronistica e limitata rispetto a quelle potenzialità e a quei margini di libertà spalancati dalla riforma costituzionale n. 3 del 2001.

Ebbene, il recente intervento del Legislatore Regionale pugliese, di abrogazione della precedente l. r. n. 17/2003, sembra effettivamente permettere una maggiore libertà d’azione alla Regione rispetto ai limiti che segnano il rapporto tra legge c. d. *cornice* e legge c.d. *di dettaglio*, che si è sempre tradotto in un annullamento della capacità di innovazione dell’attività legislativa di recepimento delle Regioni, che si limitavano ad omogeneizzarsi l’una all’altra, tanto da essersi parlato di fenomeno di “leggi-fotocopia”⁹.

Ulteriore conferma di tale allontanamento dalla legge statale, è dato dalla circostanza che anche nell’art. 9 lett. *d*)¹⁰ della l. r. n. 19/2006, è stato eliminato il riferimento alla legge quadro.

⁸ E. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali*, cit., 138.

⁹ Su tale fenomeno ampio è stato il contributo della dottrina. Valgano per tutti i riferimenti a: L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000; A. RUGGERI, *Ancora in tema di leggi statali e leggi regionali su materie di competenza ripartita*, in *Riv., trim., dir., pubb.*, 1977, 277. Più in generale, circa il complesso rapporto sussistente tra legge statale e legge regionale nelle materie di potestà legislativa concorrente dopo gli scenari aperti dalla modifica del Titolo V Parte II Cost, si rimanda, tra gli altri a: S. BARTOLE-R. BIN-G. FALCON-R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, 2005; P. CARETTI, *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003; S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2003; T. MARTINES-A. RUGGERI- C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2005; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002; A. RUGGERI-G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001.

¹⁰ Art. 9 secondo comma, l. r. n. 19/2006: “Il Piano regionale individua: (...) d) i livelli essenziali delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi”. Art. 8, secondo comma, l. r. n. 17/2003: “Il Piano regionale definisce: (...) d) i livelli essenziali delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi in conformità dell’articolo 22 della legge 8 novembre 2000”.

La circostanza sotto certi aspetti singolare è però che, se si è inteso non citare più la l. n. 328/2000 perché, in un certo senso, superata, si è scelto di riprenderne e, anzi, rafforzarne i principi-guida, tra i quali la centralità del cittadino-utente e della sua famiglia, il principio di domiciliarità, il carattere di universalità dei servizi sociali.

In definitiva, la nuova concezione di assistenza sociale sposata dal Legislatore statale con la l. n. 328/00 che (come facilmente desumibile sin dalla semplice lettura dell'art. 1) imponeva di passare da un sistema di interventi meramente "riparativi" ad un sistema di "protezione attiva" teso alla valorizzazione della persona e della famiglia¹¹, lungi dall'essere abbandonata, è stata, invero abbondantemente confermata e, anzi, ancor meglio concretizzata a livello regionale.

Tale scelta del Legislatore pugliese, oltre a ribadire il carattere innovativo della legge quadro n. 328/00, sembra confermare la circostanza che le Regioni, pur potendo prescindere dai principi della legge quadro, vi rimangono "legati".

Non manca in dottrina chi motiva tale fenomeno sull'assunto che la l. n. 328/2000 sia una legge che attua i principi costituzionali e i principi in essa contenuti "risulterebbero costituzionalmente voluti e quindi costituirebbero criteri e limiti per la legislazione regionale, anche quando la legge-quadro dimettesse questa sua natura"¹².

Non c'è da stupirsi, in definitiva, se, anche a seguito della *rivoluzione delle competenze* attuata dalla l. cost. n. 3/2001, la produzione legislativa regionale in materia sembra continuare a muoversi nel tracciato indelebilmemente segnato dalla legge quadro.

2. La continuità con la 328/00: la centralità della famiglia nella nuova normativa pugliese

Proprio in conseguenza di tale (implicito) richiamo alla l. n. 328/00, è sufficiente scorrere gli articoli della l. r. n. 19/2006 per notare come le differenze con l'abrogata l. n. 17/2003 (di "dettaglio") siano tutt'altro che marcate; anzi, si può dire che, nella nuova legge regionale, alcuni principi di base della legge quadro non solo vengano confermati, ma appaiano ancor meglio specificati. E' il caso del "principio di domiciliarità", finalizzato a "favorire l'integrazione e l'inclusione sociale per costruire comunità solidali" (art.1, II c.)¹³.

¹¹ Così E. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali*, cit., 26.

¹² A. MATTIONI, *La legge-quadro 328/00: legge di attuazione di principi costituzionali*, in E. BALBONI-B. BARONI-A. MATTIONI-G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, cit., 5-6. L'A. identifica tali "principi forti della legge quadro" nell' "universalità del sistema dei servizi alla persona, la costitutività delle formazioni sociali nello stesso, la necessità dell'autoprogrammazione, l'indefettibilità delle funzioni comunali".

¹³ La disposizione della l. r. n. 17/2003 era pressoché identica: "La Regione Puglia contrasta ogni forma d'emarginazione e ispira gli interventi e i servizi a favore delle persone e delle famiglie al principio di domiciliarità, in modo da favorire l'integrazione e l'inclusione sociale" (art. 1, comma 5).

Su tale aspetto, l'innovazione portata dalla nuova legge, rispetto alla precedente, è semmai una concretizzazione più esplicita del principio in esame: innanzitutto, vengono fissati tra gli obiettivi della Regione, “nel quadro dell'indirizzo e programmazione e dell'erogazione dei servizi sociali in favore della famiglia: (...) c) sostenere il ruolo delle famiglie che si fanno carico dei percorsi di cura di persone anziane e non autosufficienti, prevalentemente centrati sull'assistenza domiciliare” (art. 23); inoltre, nell'art. 24, si fornisce una adeguata definizione del principio in questione, allorché, nel secondo comma, si specifica che “la Regione favorisce l'assistenza a domicilio come risposta *personalizzata* ai bisogni di ciascuno dei suoi membri, particolarmente se portatori di handicap o anziani, anche assistendo, con idoneo sostegno economico o assegno di cura, il necessario lavoro di cura di cui si fanno carico gli stessi componenti del nucleo familiare, a condizione che tale lavoro di cura sia parte integrante di un complessivo programma assistenziale individualizzato rivolto a consentire la permanenza a domicilio di persone anche parzialmente prive di autonomia fisica o psichica, ma che comunque non necessitino del ricovero in strutture residenziali”.

Di tale esauriente definizione occorre sottolineare innanzitutto il riconoscimento del ruolo della famiglia. Infatti, nel caso in cui il soggetto non abbia patologie tali da dover necessitare di ricovero in strutture residenziali, la migliore cura avviene all'interno del nucleo familiare¹⁴, tramite il sostegno (non solo materiale, ma soprattutto umano e affettivo) dei propri cari (“*dagli stessi componenti del nucleo familiare*”); viene, in tal modo, “favorito e sostenuto l'intervento di tale peculiare formazione sociale nella cura di tutti quelli interessi elementari, basilari ed originari, cui essa sola è in grado di provvedere adeguatamente, sempre che ne abbia la possibilità”¹⁵.

Lo stesso art. 87 del regolamento n. 4/2007, attuativo della l. r. 19, specifica che “Il servizio di assistenza domiciliare consiste in interventi da fornire ai cittadini al fine di favorire la permanenza nel loro ambiente di vita, evitando l'istituzionalizzazione e consentendo loro una soddisfacente vita di relazione attraverso un complesso di prestazioni socio-assistenziali”.

¹⁴ Valga per tutti: V. M. CAFERRA, *La famiglia nello Stato sociale*, in A. LOIODICE-M. VARI (a cura di), *Giovanni Paolo II. Le vie della giustizia. Itinerari per il terzo millennio. Omaggio dei giuristi a Sua Santità nel XXV anno di pontificato*, Roma, 2003, 400 ss., secondo il quale “si ritrova nell'autonomia (e nella dimensione privata) della famiglia la sede naturale per contribuire a risolvere i gravi problemi esistenziali delle varie forme di emarginazione sociale e a tal fine si sviluppano nuove tecniche di assistenza, come, per esempio, l'assistenza domiciliare”; ID., *Famiglia e assistenza. Il diritto della famiglia nel sistema della sicurezza sociale*, Bologna 2003.

¹⁵ V. TONDI DELLA MURA, *Famiglia e sussidiarietà, ovvero: dei diritti (sociali) della famiglia*, in *Dir. soc.*, n. 4/2005, 521. L'A., a testimonianza dell'importanza di tale svolta legislativa, sottolinea come prima “l'apporto del nucleo familiare era sostanzialmente mortificato ad un intervento solamente integrativo o addirittura sussidiario di quello pubblico, al punto da svilire, forzare o sfruttare, a seconda dei casi, le peculiari energie affettive, solidaristiche, etiche o religiose di cui detto nucleo si rende capace”. Su tale problematica si veda anche, tra gli altri, L. CHIEFFI, *La promozione dell'istituzione familiare nell'ambito delle politiche sociali dell'ente Regione*, in ID. (a cura di), *Diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, 1999, 205 ss.

Orbene, è facile notare come tale profilo sembra prendere le mosse proprio da quell'art. 16 della l. n. 328/00, “*Valorizzazione e sostegno della famiglia*”¹⁶, “*principio-faro*”¹⁷ della legge-quadro, grazie al quale “proprio perché «riconosciuta» e addirittura «agevolata» dalla Repubblica (artt. 29, 30 comma 2, 31, 34 comma 4, 36 comma I, 37 comma I, Cost.), la famiglia partecipa ai fini di quest’ultima, ponendosi come momento di mediazione e di collegamento fra la comunità più ampia e l’individuo, che così può sviluppare la propria personalità (artt. 2 e 3 Cost.), nella consapevolezza di essere chiamato a concorrere al progresso di tutta la società (art. 4, comma 2, Cost.)”¹⁸.

E’ ovvio, però, che tale opzione, lungi dall’essere un onere “riversato” sulle spalle dei familiari, deve essere accompagnata da un adeguato supporto istituzionale all’opera apportata dai parenti dell’assistito (“*anche assistendo, con idoneo sostegno economico o assegno di cura, il necessario lavoro di cura*”).

Inoltre, del citato art. 24, è altrettanto interessante notare come sia previsto che tale apporto, anche economico, non sia più “a pioggia” e “spersonalizzato” ma, in un’ottica di Stato Sociale non più assistenziale ed interventista, venga fornito *solo* “a condizione che tale lavoro di cura sia parte integrante di un complessivo programma assistenziale individualizzato rivolto a consentire la permanenza a domicilio di persone”.

In tal senso, si pone anche il secondo comma dell’art. 33, “*Interventi di sostegno economico e di contrasto alla povertà*”¹⁹, nel quale il Legislatore Regionale dimostra di aver

¹⁶ Il primo comma di tale articolo stabilisce che “Il sistema integrato di interventi e servizi sociali riconosce e sostiene il ruolo peculiare delle famiglie nella formazione e nella cura della persona, nella promozione del benessere e nel perseguimento della coesione sociale; sostiene e valorizza i molteplici compiti che le famiglie svolgono sia nei momenti critici e di disagio, sia nello sviluppo della vita quotidiana; sostiene la cooperazione, il mutuo aiuto e l’associazionismo delle famiglie; valorizza il ruolo attivo delle famiglie nella formazione di proposte e di progetti per l’offerta dei servizi e nella valutazione dei medesimi. Al fine di migliorare la qualità e l’efficienza degli interventi, gli operatori coinvolgono e responsabilizzano le persone e le famiglie nell’ambito dell’organizzazione dei servizi”

¹⁷ Così A. MATTIONI, *La legge-quadro 328/00: legge di attuazione di principi costituzionali*, in E. BALBONI-B. BARONI-A. MATTIONI-G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, cit., 5.

¹⁸ V. TONDI DELLA MURA, *Famiglia e sussidiarietà*, cit., 532.

¹⁹ “Nell’ambito del sistema integrato d’interventi e servizi sociali, la Regione promuove l’introduzione di forme di sostegno economico delle persone e delle famiglie, a integrazione del reddito e in relazione alle differenti condizioni di disagio economico, purché tali sostegni economici siano strettamente integrati con: a) l’offerta di servizi di socializzazione e cura per le persone in condizione di povertà, anche temporanea, per le quali non è utile definire percorsi di inserimento o di reinserimento lavorativo o che risultano inserite nel mondo del lavoro con forme contrattuali flessibili che determinano discontinuità del reddito da lavoro (contributo sociale per l’integrazione del reddito); b) la frequenza di percorsi scolastici di ogni ordine, nonché con l’offerta di percorsi di formazione professionale e di inserimento lavorativo, per le persone in condizione di povertà che possono essere inserite in percorsi di recupero graduale dell’autonomia e dell’autosufficienza economica, anche mediante la stretta collaborazione con i Centri territoriali per l’impiego per lo sviluppo di percorsi per l’autoimprenditorialità e di interventi a sostegno dell’incontro tra domanda e offerta di lavoro (reddito minimo di inserimento); c) l’offerta di servizi complementari all’assistenza domiciliare di persone fragili di cui il nucleo familiare si fa carico (assegno di cura); d) altre forme di sostegno economico a integrazione del reddito, quali i contributi per l’alloggio, i servizi del pronto intervento sociale e altri, così come potranno essere individuati dalla Regione e dai Comuni attraverso i Piani sociali di zona”.

abbandonato l'idea di *Stato sociale* il cui *interventismo* mortificava l'iniziativa dei singoli ed era incurante delle finalità di reinserimento dei destinatari²⁰. Al contrario, l'aver previsto dei sostegni economici "a condizione" che gli stessi si inseriscano in una più ampia strada di contrasto alla povertà, appare in linea con una più moderna concezione di *Welfare State*, di *risposta sociale* al bisogno finalizzata anche ad un maggior coinvolgimento dello stesso destinatario dei sussidi e del suo ambiente: tale aspetto si integra con l'ulteriore profilo, particolarmente recepito dalla l. r. n. 19, di una Regione che, in quanto *essa stessa Repubblica*²¹, partecipa ai doveri di tutela della persona umana in tutti i suoi momenti e, quindi, anche nei casi di difficoltà, con forme di sussidi non assistenzialistici ed invasivi, ma in maniera da salvaguardarne l'autonomia, da svilupparne le potenzialità e, soprattutto, da non "frapporsi" con l'opera fondamentale ed imprescindibile dell'ambiente familiare.

A tal proposito, la principale integrazione della legge n. 19, rispetto alla n. 17, è rappresentata dai Titoli II e III, rubricati rispettivamente "*Famiglia nel sistema integrato dei servizi*" e "*Carattere universalistico delle politiche sociali*", che non hanno precedenti nella l. n. 17.

Il Titolo II si è reso necessario dalla contestuale abrogazione esplicita, prevista dal successivo art. 70, della "legge quadro sulla famiglia", la l. r. n. 5/2004.

E' senz'altro da sottolineare la coerenza normativa di una legge che, nel porre la *domiciliarità* e la *personalizzazione* come principi guida, abbia dedicato un Titolo alla prima delle formazioni sociali in cui la persona si sviluppa e dalla quale vorrebbe il primo apporto

²⁰ Sulle problematiche alle quali è andato incontro lo Stato sociale sul finire del secolo scorso, essenziale è il contributo di G.A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, Roma-Bari, 1996, 205, secondo il quale "è difficilmente contestabile il fatto che lo Stato sociale sia stato un forte motore di trasformazione della società ma che, ampliando le funzioni pubbliche (...), abbia anche distrutto l'ambiente sociale, indebolito il potenziale di iniziativa personale e limitato l'autonomia dei singoli. L'individuo è stato assoggettato alle regole disciplinatorie dello Stato sociale ed ha perso la libera disponibilità su un'ampia parte dei propri beni. Molti chiedono perciò di risolvere i problemi sociali in modo più deciso, attraverso il mercato o ridando slancio alla funzione sociale dei gruppi, come le organizzazioni di autotutela e in particolare la famiglia".

²¹ A tal proposito, appare opportuno precisare che, già prima della modifica dell'art. 114 Cost., con il termine «Repubblica» si è sempre inteso le attività e le funzioni sia dello Stato come tale, sia delle Regioni e degli altri enti pubblici. Infatti, la dottrina ha concordemente fatto sempre coincidere la «Repubblica» non con lo "Stato-apparato", ma con lo "Stato-istituzione", comprensivo dell'insieme dei pubblici poteri, o anche con lo "Stato-organizzazione", inteso come insieme dei soggetti pubblici, nonché, da ultimo, con lo "Stato-comunità". Valgano per tutti i riferimenti a: F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Padova, 1996, 47 ss; G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova, 1994, 352; B. CARAVITA DI TORITTO, *Commento all'art. 3*, in V. CRISAFULLI-L.PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990; R. D'ALESSIO, *Commento all'art. 2*, *ivi*; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, 1998, 704. Ciò che ha portato con sé la l. cost. n. 3 del 2001, a partire dal novellato art. 114 Cost., è la nuova problematica inerente una pariordinazione tra Stato-persona e istituzioni territoriali, prima sconosciuta. In ordine a tale questione, si veda, tra gli altri: M. CAMMELLI, *Amministrazioni (ed interpreti) di fronte al nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Reg.*, 2001, 1274 ss.; C. PINELLI, *L'ordinamento repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il "nuovo" ordinamento regionale*, Milano, 2003, 149 ss.; P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Reg.*, 2003, 1020 ss.

nel momento del bisogno; in definitiva, la famiglia è posta dal Legislatore Regionale al centro dell'attività di indirizzo, programmazione ed erogazione dei servizi sociali.

Particolarmente interessante è, in tal senso, innanzitutto l'apporto *diretto* che l'ente Regione si prefigge di dare alla famiglia, favorendo la formazione di nuove famiglie con interventi atti ad eliminare ostacoli di natura economica e sociale, in coerenza con l'art. 31 Cost. (art. 23, lett. *a*), o affiancando "le coppie nella costruzione di un nuovo progetto di vita e nel consolidamento del loro ruolo genitoriale, anche programmando interventi economici e di erogazione dei servizi per l'infanzia, con particolare riferimento alle prime fasi di vita dei figli, fino al compimento del trentaseiesimo mese di vita" (lett. *i*); ma altrettanto da rimarcare è anche lo *stimolo* che viene dalle Istituzioni a "promuovere iniziative di mutuo sostegno tra famiglie, creando reti di solidarietà nonché forme di auto-organizzazione e imprenditorialità per favorire le funzioni familiari particolarmente nell'attenzione ai bambini, agli adolescenti, agli anziani, ai disabili" (lett. *e*), nonché a "promuovere le iniziative delle reti sociali e delle organizzazioni del privato sociale tendenti a sviluppare le responsabilità delle famiglie" (lett. *f*).

Si ritiene che il Titolo relativo alla famiglia possa essere compreso in tutta la sua ampiezza se letto ed interpretato sistematicamente con il successivo Titolo III, rubricato "*Carattere universalistico dei politiche sociali*". Esso rappresenta la naturale conseguenza del richiamo ad una "*flessibilità e personalizzazione degli interventi*" con il quale, il secondo comma dell'art. 2 lett. *c*), chiaramente esplicita la scelta di fondo del Legislatore Regionale di porsi nel cammino tracciato dal d. lgs. vo n. 112/1998²² e dalla stessa l. n. 328/2000²³, di netta opposizione ad una visione di servizi sociali omogenea e limitante e che prescinda dall'identificazione dei destinatari a cui è diretta²⁴.

Infatti, nel Titolo in esame, il Legislatore Regionale stabilisce come non ci si possa rifiutare di estendere il sistema integrato dei servizi, destinato alla famiglia, anche a nuclei di persone legate da vincoli di parentela, o altri *vincoli solidaristici*, purché aventi una

²² L'art. 128 del d. lgs. vo n. 112/1998 definisce servizi sociali "tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia".

²³ L'art. 2 della l. n. 328/00 stabilisce che "il sistema integrato di interventi sociali ha carattere di universalità", con ciò chiarendo che destinatari delle politiche sociali siano tutti i cittadini, non particolari categorie.

²⁴ Sul carattere universalistico del sistema dei servizi sociali, valga per tutti F. PRIZZOLATO, *Art. 2, Diritto alle prestazioni*, in E. BALBONI-B. BARONI-A. MATTIONI-G. PASTORI. (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, cit., 118, secondo il quale "L'universalità si oppone pertanto all'idea che il sistema integrato di welfare (sociale e sanitario) si componga di un insieme di prestazioni rivolte ad una parte definita, e sotto vari punti di vista, marginale della popolazione. L'approccio «categorizzante» traccerebbe inevitabilmente una separazione umiliante tra la parte assistita e quella che non lo è".

coabitazione abituale e continuativa (di almeno 2 anni) e dimora nello stesso Comune (art. 27). Gli articoli successivi si sostanziano, poi, in particolari specificazioni di tali tutele: dalle iniziative sperimentali della Regione “per favorire la stipula di accordi tra le organizzazioni imprenditoriali e le organizzazioni sindacali e i soggetti del privato sociale, che consentano forme di articolazione dell’attività lavorativa capaci di sostenere *la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro* anche in attuazione della legge sul sostegno della maternità e paternità” (art. 28), alle *politiche abitative* a favore di famiglie o nuclei di persone in stato di bisogno (art. 29)

Orbene, se il richiamo esplicito agli articoli 2 e 3 della Costituzione operato dal Legislatore Regionale all’inizio del Titolo in esame appare giustificare una tale estensione, alcuni dubbi potrebbero porsi nel campo applicativo, specie nel caso in cui nello stato di bisogno possano trovarsi contemporaneamente sia una famiglia c.d. legittima, sia una coppia convivente (etero o omosessuale che sia). Orbene, la legge *de qua*, dapprima nel riconoscere solennemente l’importanza ed il ruolo della famiglia di cui all’art. 29 della Cost. (art. 22) e poi nell’estendere la tutela ad altri “vincoli solidaristici” (art. 27) non sembra chiarire, da un punto di vista eminentemente pratico, quale delle due diverse utenze avrebbe la precedenza nella richiesta di una delle forme di servizi che compongono il sistema integrato della Regione Puglia (peraltro, tale domanda avrebbe una sua maggiore drammaticità in casi, affatto improbabili, di esiguità di fondi).

Così facendo, il Legislatore pugliese supera l’*impasse* che caratterizza in materia il Legislatore statale, i cui progetti di regolamentazione del fenomeno della *convivenza* sono da tempo paralizzati proprio dal timore che si traducano in un indebolimento, *contra constitutionem*, dell’istituto familiare²⁵.

Di fronte ad una tale iniziativa, sembra sussistere una indubbia possibilità di impugnazione della legge pugliese davanti alla Corte Costituzionale che, se investita della

²⁵ La tematica ed il (sempre vivace) dibattito dottrinale sulla regolamentazione dei diritti della c.d. famiglia di fatto non possono, per la loro estensione, essere trattati in questa sede. Pertanto, ci si limita, in merito alle problematiche sollevate dalla presentazione del D. d. L. Pollastrini - Bindi (e altri), c.d. DICO, a rimandare, tra gli altri, a: N. PIGNATELLI, *I Dico, tra resistenze culturali e bisogni costituzionali*, in www.forumcostituzionale.it; E. ROSSI, *Il riconoscimento delle coppie di fatto: alla ricerca di una sintesi*, in *Quad. cost.*, 2007, 387 ss.; A. RUGGERI, *Idee sulla famiglia e teoria (e strategia) della Costituzione*, www.forumcostituzionale.it; C. SALVI, *La famiglia tra neogiuridismo e positivismo giuridico*, in www.astridonline.it; V. TONDI DELLA MURA, *Verso la liberalizzazione dei “modelli familiari”?* *La dimensione istituzionale dei diritti dei coniugi e la pretesa dei diritti individuali dei conviventi*, in *Quad. Cost. (c.d.p.)*; L. VIOLINI, *Il riconoscimento delle coppie di fatto: praeter o contra constitutionem?*, in *Quad. Cost.*, 2007, 392 ss. Più in generale, in merito alla difficile ricerca di un fondamento giuridico, nell’ordinamento costituzionale, delle forme di convivenza diverse dalla famiglia, si rimanda, tra i tanti a: E. ROSSI-N. PIGNATELLI, *La tutela costituzionale delle forme di convivenza familiare diverse dalla famiglia*, in S. PANIZZA-R. ROMBOLI (a cura di), *L’attuazione della Costituzione – Recenti riforme e ipotesi di revisione*, Pisa, 2006, 3 ed, 204 e ss.; F. VARI, *Contributo allo studio della famiglia nella Costituzione italiana*, Bari, 91 ss.

questione, sarebbe chiamata a pronunciarsi nel merito, non rinvenendosi nella norma regionale in esame quella assenza di prescrittività individuata, in precedenza, nelle norme statutarie²⁶. Il Governo nazionale ha però esplicitamente dichiarato, a seguito di apposita interpellanza parlamentare, di non rilevare illegittimità nella legge regionale pugliese, atteso che nella stessa verrebbero distinte “significativamente le disposizioni di tutela e di promozione della famiglia ex art. 29 della Costituzione dalle norme che riconoscono determinati diritti sociali a nuclei di persone legate da *vincoli solidaristici*”²⁷.

²⁶ Il riferimento è alle sentenze nn. 372, 378 e 379 del 2004, con le quali il Giudice delle Leggi ha rigettato i motivi di ricorso fatti valere dal Governo nei confronti degli Statuti di Toscana, Umbria ed Emilia Romagna. In particolare, l’art. 4, c.1, lett. h) dello statuto Toscana, prevedeva tra le finalità prioritarie della regione, proprio il “riconoscimento delle altre forme di convivenza”. La Corte, però, nella sent. n. 372/2004, anziché entrare nel merito, risolve la questione affermando che “alle enunciazioni in esame, anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell’approvazione dello statuto (...) Se dunque si accolgono le premesse già formulate sul carattere non prescrittivo e non vincolante delle enunciazioni statutarie di questo tipo, ne deriva che esse esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa”. In merito a tale decisione, il dibattito in dottrina è stato molto acceso; valgano per tutti i riferimenti a: P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, in *Le Reg.*, 3/2005, G. PASTORI, *Luci ed ombre della giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, in *Le Reg.*, 3/2005, A. RUGGERI, *Gli Statuti Regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, in www.forumcostituzionale.it, secondo il quale “non consola del tutto l’argomento, pure - come si sa - da tempo ripetuto, secondo cui, a conti fatti, le norme in questione sono perlopiù ripetitive (o, diciamo pure, stancamente ripetitive) di enunciati costituzionali (un rilievo, per vero, avanzato nei confronti dei vecchi statuti ma non riproponibile a piè pari verso i nuovi, e tra questi appunto quelli toscano, umbro ed emiliano). Di modo che il vincolo, nei limiti in cui possa predicarsene l’esistenza, dalle norme stesse discendente si avrebbe, in realtà, in modo diretto dalla Costituzione (e tanto a carico del legislatore statale che di quello regionale, per ciò che attiene alle rispettive competenze), gli statuti dunque presentandosi, in buona sostanza, quali mere *leges declaratoriae*. Tutt’all’inverso, proprio le norme portate al giudizio della Corte mostrano quanto sia ingenuo (o fin troppo malizioso...) un siffatto modo di vedere le cose. Il riferimento al voto degli immigrati, da una parte, come pure, dall’altra, i disposti che vorrebbero riconosciute le «altre» forme di convivenza toccano questioni cruciali della vita di relazione, sulle quali il confronto delle posizioni è - come si sa - assai acceso (e, in qualche sua punta, persino aspro), mentre assai problematicamente (o, diciamo pure, forzosamente) siffatte indicazioni possono desumersi a «rime obbligate» dalla Carta”.

Peraltro, occorre sottolineare come la medesima Corte Costituzionale sia stata meno “prudente” nel limitare l’autonomia statutaria delle Regioni, allorché si è trovata a dover giudicare sulla legittimità costituzionale di disposizioni relative alla forma di governo regionale: si rimanda, a tal proposito, alle sentenze nn. 2/2004 e 16/2006 con le quali sono state dichiarate illegittime alcune disposizioni degli statuti della Calabria e dell’Abruzzo (su tali pronunce, si veda, tra tutti: E. BALBONI, *Annotazioni sul “caso Calabria”: l’autonomia statutaria al giudizio della Corte*, in *Le Ist. del feder.*, 2003, 773 ss.; S. MANGIAMELI, *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte Costituzionale*, in *Le Reg.*, 4/2006; A. RUGGERI, *Il Cappio alla gola degli statuti regionali*, in www.forumcostituzionale.it).

²⁷ Così il Sottosegretario Naccarato, in risposta all’interpellanza parlamentare n. 2-00158 del 2006. Per una esaustiva esposizione delle motivazioni governative alla mancata impugnazione, si rimanda a E. ROSSI-N. PIGNATELLI, *La tutela costituzionale delle forme di convivenza familiare*, cit., 212. Peraltro, nella ricostruzione della vicenda, gli A. precisano che le doglianze, almeno da parte di alcuni rappresentanti istituzionali, nei confronti del Titolo III della legge pugliese non erano relative tanto ad una violazione dell’art. 29 Cost., quanto al riparto della funzione legislativa previsto dall’art. 117 Cost. Ad opinione degli stessi A., però, tale illegittimità non parrebbe fondata, in quanto i *diritti civili e politici* di cui all’art. 117 c. 2 lett. m) “sono «diritti a prestazione», avendo come contenuto la pretesa di un intervento da parte dello Stato che deve garantire una omogeneità sostanziale delle condizioni di vita e una coesione economico-sociale, come presupposto indefettibile del principio di eguaglianza. Evidentemente, se la Costituzione individua un livello essenziale di garanzia di un determinato diritto, si presuppone che vi potrà essere un livello meta-essenziale, «integrativo» di quel contenuto, variabile da territorio a territorio regionale”. Poiché tale estensione può essere introdotta dalle

Al di là di queste “zone d’ombra”, la l. n. 19, nell’ottica di una maggiore concretizzazione di un carattere universalistico delle politiche sociali oramai entrate nel tessuto ordinamentale, istituisce alcune figure di garanti, a tutela di persone particolarmente deboli: il *Garante regionale del minore* (art. 30), che ha sede presso il Consiglio Regionale (con struttura autonoma) e svolge attività atte a promuovere una cultura rispettosa dei diritti del minore nonché di prevenzione di abusi e maltrattamenti; il *Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale* (art. 31), il cui ufficio ha sede presso il consiglio Regionale ed ha il fine di garantire, con vari strumenti, i diritti delle persone presenti negli istituti penitenziari. Allo stesso tempo, nel Titolo in questione è da registrare una particolare attenzione per i servizi connessi alla delicata problematica dell’immigrazione, con la previsione di specifiche “*politiche per le persone immigrate*” (art. 34) e conseguente “*albo dei centri di accoglienza*” (art. 37).

Tali strumenti sono sintomatici non solo di una volontà di *concretizzazione* del principio di universalità, ma anche, più in generale, di come il Legislatore Regionale stia interpretando questa “nuova stagione” di produzione legislativa *esclusiva*, cercando di conciliare la propria creatività (per anni compressa), con i principi cardine che la l. n. 328/2000, interpretando la volontà dei Costituenti, ha oramai indelebilmente posto nel complesso ordinamentale relativo all’assistenza sociale.

3. Ruolo e limiti del privato sociale

Particolarmente interessante è l’indagine sulle modalità di disciplina del c.d. terzo settore, atteso che, nella materia, “il baricentro normativo” sembra essersi spostato a tal punto verso le Regioni, da essersi parlato di “vero e proprio diritto regionale del terzo settore”²⁸.

Orbene, a tal proposito, la legge regionale in esame sembra presentare profili di contraddittorietà: se da un lato riconosce il ruolo fondante del privato sociale all’interno del sistema integrato, dall’altro sembra riflettere quei profili di criticità propri della l. n. 328.

Regioni nelle materie di competenza esclusiva o concorrente, nel caso in questione la Regione Puglia, disponendo l’estensione del sistema integrato dell’assistenza sociale (materia ora di sua competenza esclusiva), “non ha fatto altro che potenziare ed implementare il livello (che non sarebbe più soltanto essenziale) dei diritti sociali. In questa logica, l’assegno di cura, l’assistenza domiciliare, la mediazione familiare *anche* per i nuclei conviventi legati da vincoli diversi da quello riconducibile all’art. 29 Cost., ossia al vincolo matrimoniale, rappresentano una integrazione dell’art. 117 c. 2, lett m).”

²⁸ A. SIMONCINI, *Il terzo settore ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, in P. CARROZZA – E. ROSSI, *Sussidiarietà e politiche sociali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2004, 92. Secondo l’A., in tale nuovo contesto, oramai “allo Stato resta il potere di intervenire – sulla base di specifiche attribuzioni costituzionali – a garanzia del terzo settore come modalità espressiva di un diritto fondamentale (sia civile che sociale). In tale rinnovato sistema di attribuzioni, tutto quanto *eccede* il livello essenziale di disciplina e di prestazioni concernenti il terzo settore, è affidato alla competenza regionale”.

Innanzitutto, degno di nota è il quarto comma dell'art. 15 “*Finanziamento del sistema integrato*”, che il Legislatore Regionale ha posto in una disposizione altrimenti identica all'art. 12 della l. r. n. 17/2003²⁹: “La Regione *incentiva* il concorso delle *risorse private* al finanziamento del sistema integrato d'interventi e servizi sociali anche con l'utilizzo della leva fiscale, per quanto di propria competenza, viste le leggi vigenti. A tal fine annualmente la Giunta regionale può proporre *sgravi fiscali* mediante la modulazione di aliquote differenziate per l'addizionale IRE di competenza, che producano benefici fiscali per i contribuenti che abbiano concorso al finanziamento del sistema locale dei servizi, con le modalità disciplinate da apposito regolamento”. Tale inciso appare meritevole di considerazione sotto almeno due profili: innanzitutto l'ente Regione sposa l'idea che il ruolo dell'Istituzione pubblica non sia più necessariamente quello di intervento diretto ed esclusivo nell'erogazione dei servizi sociali, ma diviene principalmente un ruolo di stimolo (“La Regione *incentiva*”), di tutela, di garanzia, di regolazione e controllo di un sistema integrato pubblico-privato di servizi e prestazioni, come, peraltro, efficacemente riportato dalle primissime parole della stessa legge in esame (“La Regione Puglia *programma, coordina e assicura* sul territorio un sistema integrato d'interventi e servizi sociali per le persone, le famiglie e i nuclei di persone, al fine di *garantire* la qualità della vita, le pari opportunità, la non discriminazione e i diritti di cittadinanza”); peraltro, tale “nuovo corso” non rimane una vuota formula, ma viene concretizzata dalla Regione, che agevola nei fatti tale apporto, creando meccanismi fiscali atti ad agevolare l'ingresso dei privati nel sistema.

Il tutto, chiaramente, a tutela innanzitutto dell'utente, il cui esercizio della *libertà di scelta* sarà tanto più reale quanto quantitativamente e qualitativamente maggiori saranno le opzioni (pubbliche e private) alle quali potrà accedere.

Con tale opzione di fondo, il Legislatore pugliese introduce nel sistema quel principio di sussidiarietà orizzontale (dando ulteriore riprova di *idem sentire* con la 328/00³⁰), in base al

²⁹ Tale articolo recitava così: “1. Il sistema integrato degli interventi e dei servizi socio-assistenziali educativi si realizza con il concorso delle risorse all'uopo destinate dallo Stato, dalla Regione e dai Comuni. 2. La Regione provvede ad assegnare ai Comuni singoli e/o associati la quota del fondo nazionale per le politiche sociali e il fondo regionale socio-assistenziale secondo le indicazioni fissate dal piano regionale socio-assistenziale. 3. Al finanziamento del sistema concorrono, altresì, le risorse provenienti dal fondo sanitario regionale nonché quelle dei soggetti del terzo settore e delle aziende pubbliche di servizi alla persona di cui al d.lgs. 207/2001 che partecipano alla realizzazione dei piani di zona”.

³⁰ Infatti, i commi 4 e 5 dell'art 1 l. n. 328/00 stabiliscono che “4. Gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze, riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato, degli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese operanti nel settore nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. 5. Alla gestione ed all'offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione,

quale “l’operatore pubblico, negli assetti democratici, liberali e sociali, ha una funzione fondamentale: non già quella necessariamente di fornire direttamente le prestazioni, bensì quella di permettere e regolare l’accesso alle prestazioni. L’erogazione delle prestazioni ben può seguire il principio di sussidiarietà: avvenga al livello più vicino alla collettività interessata, e comunque più congruo a garantire efficacia alla prestazione”³¹.

Peraltro, la circostanza che una più concreta apertura ai privati sia posta in essere al fine di una maggiore risposta ai bisogni del cittadino (maggiore “personalizzazione” dell’intervento), è confermata dalla *ratio* dell’art. 59, “*Modalità d’accesso ai servizi*”, il cui

organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha tra gli scopi anche la promozione della solidarietà sociale, con la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto-aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata”. Inoltre, l’art. 5 della medesima legge, rubricato *Ruolo del Terzo settore*, stabilisce che “Per favorire l’attuazione del principio di sussidiarietà, gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell’ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19, promuovono azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti nel terzo settore anche attraverso politiche formative ed interventi per l’accesso agevolato al credito ed ai fondi dell’Unione europea. 2. Ai fini dell’affidamento dei servizi previsti dalla presente legge, gli enti pubblici, fermo restando quanto stabilito dall’articolo 11, promuovono azioni per favorire la trasparenza e la semplificazione amministrativa nonché il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che consentano ai soggetti operanti nel terzo settore la piena espressione della propria progettualità, avvalendosi di analisi e di verifiche che tengano conto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni offerte e della qualificazione del personale. 3. Le regioni, secondo quanto previsto dall’articolo 3, comma 4, e sulla base di un atto di indirizzo e coordinamento del Governo, ai sensi dell’articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, da emanare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con le modalità previste dall’articolo 8, comma 2, della presente legge, adottano specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra enti locali e terzo settore, con particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona. 4. Le regioni disciplinano altresì, sulla base dei principi della presente legge e degli indirizzi assunti con le modalità previste al comma 3, le modalità per valorizzare l’apporto del volontariato nell’erogazione dei servizi. A tal proposito, G. PASTORI, *Pubblico e privato nei servizi sociali*, in E. BALBONI–B. BARONI–A. MATTIONI–G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, cit., 78, chiarisce che “in base al 4° c. dell’art. 1 ed al successivo art. 5 deve essere riconosciuto ed agevolato il ruolo dei soggetti del privato sociale con particolare riguardo anche al loro concorso nella programmazione e nell’organizzazione del sistema. (...) In tal senso, l’affermazione del principio di sussidiarietà sociale completa ed integra la sussidiarietà istituzionale, quasi come risultato obbligato del modo di concepire ed impostare i fini ed i modi di intervento dei servizi sociali”.

³¹ B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V – Stato, Regioni e autonomie tra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002, 17. Sulla tematica della “sussidiarietà orizzontale” oramai la letteratura è sterminata, trovandoci di fronte ad un principio che, come tutti i principi fondamentali, è caratterizzato “da una certa atemporalità che ne consente sempre nuove letture, quasi che esse disvelassero nuovi profili al mutare della prospettiva complessiva in cui vengono collocati e dalla quale li si riguarda” (così P. DURET, *La sussidiarietà “orizzontale”: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, 121). Ai fini del presente lavoro, ci si limita a richiamare: A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomie sociali e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2001, 51 ss.; A. D’ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, cit., 13 ss.; E. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali*, cit., 155 ss.; A. LOIODICE, *Attuare la Costituzione*, cit., 19; A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il “ripensamento” dell’amministrazione pubblica. (Spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali)*, in *Scritti in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, in corso di pubblicazione; G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 5 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *Ragioni e contenuti di una possibile sperimentazione locale in campo sociale: l’apporto della Provincia e le esigenze della sussidiarietà*, in *Nuove Autonomie*, Palermo, 3/2005, 320 ss.; ID., *Sussidiarietà ed enti locali: le ragioni di un percorso innovativo*, in www.federalismi.it, n. 20/2007; L. VIOLINI, *L’attuazione della sussidiarietà orizzontale in Lombardia*, Milano 2004, 43, secondo la quale “se vista nel contesto dei processi di decentramento attuati nel nostro Paese nell’ultimo quinquennio, la sussidiarietà verticale senza contestuale apertura alla dimensione orizzontale ha spesso inestetizzato la pur pregevole tensione al cambiamento proclamata dal legislatore, riproducendo a livello regionale logiche accentratrici proprie di una gestione statalistica e burocratica della cosa pubblica”.

primo comma dispone: “L’accesso ai servizi è organizzato in modo da garantire agli utenti pari opportunità di fruizione, orientamento e *diritto di scelta*. L’accesso ai servizi è garantito dai Comuni mediante i servizi di segretariato sociale, anche articolato in sportelli sociali sul territorio, e il servizio sociale professionale, che concorrono alla realizzazione delle seguenti azioni: a) organizzazione della porta unica di accesso, quale rete dei punti di accesso al sistema dei servizi, con uniformità di procedure di accesso ai servizi; b) informazione continua e diffusa sull’offerta dei servizi, le condizioni di accesso e i relativi costi; c) orientamento e accompagnamento all’accesso ai servizi; d) trasparenza nella gestione dei tempi di attesa; e) monitoraggio continuo delle domande sociali espresse e del grado di soddisfazione dell’utenza”. Tale articolo – i cui successivi commi sono altrettanto innovativi in quanto dispongono i compiti degli enti locali per “la valutazione del bisogno complessivo della persona”³² – crea le basi per la reale costruzione di un sistema integrato che abbia al centro non più gli enti (pubblici o privati che siano) erogatori, ma coloro (con i loro bisogni, le loro posizioni di partenza, le loro aspettative) ai quali tali servizi sono diretti.

D’altro canto, gli elementi di criticità che avevano caratterizzato la fase della programmazione, come disciplinata dalla l. n. 328/00 e ripresa dall’abrogata normativa regionale, sembrano trovare conferma anche nella l. r. n. 19.

A tal proposito, occorre ricordare come parte della dottrina³³ abbia avuto modo di evidenziare come gli artt. 18 e segg. della legge quadro, nel preordinare una programmazione basata su un triplice livello (nazionale, regionale e di zona), abbiano omesso del tutto un coinvolgimento delle autonomie sociali nel processo decisionale pubblico³⁴: a livello nazionale e regionale, infatti, la (fondamentale) fase della programmazione, lungi dall’essere (come previsto dalla prima parte della stessa legge quadro³⁵) partecipata e negoziata, si risolve

³² Questo il testo degli altri commi dell’art. 59: “2. Per l’accesso ai servizi sociali e socio-sanitari, i Comuni e le AUSL, per quanto di propria competenza, effettuano in modo integrato una valutazione del bisogno complessivo della persona e, quando possibile, del suo nucleo familiare, al fine di definire risposte complessive, uniche e personalizzate. La valutazione del bisogno è condizione necessaria per accedere ai servizi a titolo gratuito o con concorso parziale alla spesa, nonché per fruire del titolo per l’acquisto di servizi.

3. La valutazione del bisogno si conclude con la predisposizione di un progetto personalizzato, concordato con la persona e la sua famiglia, che indichi la natura del bisogno, la complessità e l’intensità dell’intervento, la sua durata, le fasi di verifica del percorso di cura, i relativi costi, il soggetto responsabile della gestione del caso.

4. La Regione promuove la costituzione in ogni ambito territoriale o distretto socio-sanitario la costituzione di unità di valutazione multidimensionali, composte da professionalità diverse e in rappresentanza dei Comuni e della AUSL, al fine di consentire l’adeguata valutazione del bisogno preventivamente alla presa in carico delle persone. A tal fine la Giunta regionale predispone apposite linee guida operative e promuove appositi programmi di assistenza formativa e tecnica per le strutture e gli operatori sociali e sanitari interessati dall’attivazione delle unità di valutazione multidimensionale.

³³ Valga per tutti G. PASTORI, *Pubblico e privato*, cit., 80 ss; V. TONDI DELLA MURA, *Ragioni e contenuti*, cit., 320 ss.

³⁴ V. TONDI DELLA MURA, *Ragioni e contenuti*, cit., 321.

³⁵ L’ art. 3 della l. n. 328/2000, significativamente rubricato *Principi per la programmazione degli interventi e delle risorse del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, prevede che “ Per la realizzazione degli interventi e dei servizi sociali, in forma unitaria ed integrata, è adottato il metodo della programmazione degli

in una “programmazione a cascata”³⁶ e “calata dall’alto” che, oltre a sembrare propria di un’idea di amministrazione accentrata ed interventista più che sussidiaria, mortifica l’apporto dei privati, costretti ad inserirsi in un progetto già definito, con grave nocimento “per il diritto di scelta dell’utente, il cui ambito d’opzione risulta nei fatti ridotto”³⁷.

Ebbene, tali perplessità sono destinate ad estendersi anche alla legge regionale n. 19, nella quale il coinvolgimento del terzo settore sembra avvenire solo dopo che la fase della programmazione si sia definita nella sede “pubblica”.

Innanzitutto, infatti, già nella prima parte della legge, l’articolo 4 (*Strumenti e metodi per la realizzazione del sistema*), nel precisare che “Il sistema d’interventi e servizi sociali è definito dal Piano regionale delle politiche sociali e realizzato attraverso i Piani sociali di zona” (I.c.), definisce il metodo di formazione del sistema stesso, nel quale v’è un coinvolgimento solo in terza battuta degli organismi rappresentativi: “Il sistema integrato d’interventi e servizi sociali si realizza attraverso i seguenti metodi: a) coordinamento dell’integrazione tra i servizi sociali e i servizi sanitari e dell’integrazione con tutte le politiche che mirano al benessere delle persone e alla qualità della vita; b) cooperazione interistituzionale; c) concertazione tra i diversi livelli istituzionali e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, gli organismi di rappresentanza del volontariato e della cooperazione sociale, gli ordini e le associazioni professionali, le associazioni di categoria, le associazioni delle famiglie e degli utenti della regione Puglia”.

Inoltre, l’art. 9, *Piano regionale delle Politiche sociali*, ricostruisce puntualmente l’oggetto della programmazione (secondo comma)³⁸, non senza aver specificato che l’unica

interventi e delle risorse, dell’operatività per progetti, della verifica sistematica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni, nonché della valutazione di impatto di genere. I soggetti di cui all’art. 1, comma 3, provvedono, nell’ambito delle rispettive competenze, alla programmazione degli interventi e delle risorse del sistema integrato di interventi e servizi sociali secondo i seguenti principi: a) coordinamento ed integrazione con gli interventi sanitari e dell’istruzione nonché con le politiche attive di formazione, di avviamento e di reinserimento al lavoro; b) concertazione e cooperazione tra i diversi livelli istituzionali, tra questi ed i soggetti di cui all’art. 1, comma 4, che partecipano con proprie risorse alla realizzazione della rete, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale nonché le aziende unità sanitarie locali per le prestazioni socio-sanitarie ad elevata integrazione sanitaria comprese nei livelli essenziali del Servizio sanitario nazionale”

³⁶ G. PASTORI, *Pubblico e privato*, cit., 81, secondo il quale tale impianto rispecchia i modelli delle leggi degli anni ’70 ed “è di per sé tutt’altro che coerente con l’affermazione del principio di sussidiarietà verticale posto a base di tutto il sistema”; della stessa opinione è V. TONDI DELLA MURA, *Ragioni e contenuti*, cit., 321.

³⁷ V. TONDI DELLA MURA, *Ragioni e contenuti*, cit., 321

³⁸ “ Il Piano regionale individua: a) i bisogni del territorio; b) le priorità degli interventi; c) il riparto delle risorse; d)

i livelli essenziali delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi; e) gli indirizzi per la realizzazione e lo sviluppo del sistema; f) i comuni di minore dimensione demografica, ai fini dell’applicazione dell’articolo 7, comma 1, della presente legge, tenuti alla gestione associata dei servizi e fissa il termine entro cui deve essere individuata la forma di gestione; g) le modalità per il raccordo tra la pianificazione regionale e quella zonale e in particolare le linee d’indirizzo e gli strumenti per la pianificazione di zona, garantendo comunque l’uniformità dei servizi offerti sul territorio regionale; h) i criteri per il concorso dei soggetti di cui all’articolo 4, comma 2, lettera c), alla definizione dei Piani di zona; i) l’integrazione socio-sanitaria, in coerenza con gli

protagonista di questa essenziale fase è la Regione (come laconicamente specifica il primo comma)³⁹, la quale deve finanche spingersi ad individuare “h) i criteri per il concorso dei soggetti di cui all’articolo 4, comma 2, lettera c), alla definizione dei Piani di zona”.

Non solo, dunque, la prima fase della programmazione (il *Piano regionale*) avviene senza alcun confronto con il diverso dal “pubblico”, ma in tale stadio la Regione ha anche il compito di stabilire i criteri (e, quindi, i limiti) tramite i quali gli organismi rappresentativi dei privati potranno contribuire alla realizzazione dei *Piani di zona*.

Tale opzione, viene ulteriormente ribadita nell’art. 18 che, nell’elencare le *Competenze della Regione*, specifica subito, nel primo comma che “La Regione esercita le funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo per costruire un sistema integrato con tutte le politiche che mirano al benessere delle persone e alla qualità della vita”.

D’altro canto, in senso opposto, degna di nota è un’ulteriore disposizione della l. n. 19 relativa all’apporto dei privati.

Infatti, circa l’affidamento dei servizi, se il comma 1 dell’art. 34 della vecchia legge recitava laconicamente: “Gli enti pubblici affidano i servizi previsti dalla presente legge con procedure di evidenza pubblica”, il primo comma dell’art. 55 della nuova legge, entra più nel dettaglio, specificando che “gli enti pubblici affidano i servizi previsti dalla presente legge con procedure di evidenza pubblica secondo modalità tali da permettere il confronto tra più soggetti e più offerte, valorizzando prioritariamente l’apporto progettuale e *gli elementi di conoscenza del territorio in cui tali soggetti operano*, nonché fissando un prezzo base che sia compatibile con l’applicazione dei contratti collettivi per determinare la remunerazione delle risorse umane impiegate”.

Senz’altro da rimarcare è, dunque, tale scelta del Legislatore Regionale sotto un duplice profilo.

obiettivi del Piano sanitario regionale; j) il coordinamento per l’integrazione con le politiche dell’educazione, dell’istruzione, della formazione professionale, dell’avviamento al lavoro, del reinserimento nelle attività lavorative, dello sviluppo locale, della riqualificazione urbana, dell’ambiente, della cultura, del tempo libero, dei trasporti, delle comunicazioni, dell’urbanistica e delle politiche abitative; k) la quota delle risorse da riservare per l’anticipazione ai Comuni degli oneri derivanti dagli interventi di cui ai commi 3 e 4 dell’articolo 3, nelle more dell’azione di rivalsa, e per gli interventi dei Comuni in ottemperanza alle ordinanze dei Tribunali per i minorenni; l) gli interventi di promozione e coordinamento delle azioni di assistenza tecnica per l’istituzione e la gestione degli interventi sociali da parte degli enti locali; m) gli interventi di sperimentazione dei modelli innovativi di servizi in grado di coordinare le risorse umane e finanziarie presenti a livello locale e di collegarsi, inoltre, alle esperienze sviluppate a livello europeo; n) le altre forme di interventi oltre a quelle contemplate nella presente legge; o) gli interventi di promozione di metodi e strumenti per il controllo di gestione atti a valutare l’efficacia e l’efficienza dei servizi e i risultati delle azioni previste; p) il programma e il finanziamento per la formazione, la riqualificazione e l’aggiornamento del personale addetto alle attività sociali; q) gli indicatori per il monitoraggio dell’efficacia, dell’efficienza e della qualità dei servizi erogati con i Piani sociali di zona.

³⁹ “La Regione approva il Piano regionale triennale delle politiche sociali in armonia con gli altri piani di settore”.

Innanzitutto, nonostante con la sentenza n. 272 del 2004⁴⁰ la Corte Costituzionale “abbia autorizzato” le Regioni a scegliere il meccanismo di accreditamento dei servizi pubblici locali *privi di rilevanza economica* (tra cui pacificamente rientrano anche i servizi sociali) che più avessero ritenuto idoneo, “proprio perché in riferimento ad essi non esiste un mercato concorrenziale”⁴¹, il Legislatore Regionale ha ritenuto comunque di confermare quanto stabilito in materia dalla normativa regionale abrogata, optando per procedure ad evidenza pubblica, onde favorire la massima trasparenza e, quindi, qualità.

Inoltre, di tale disposizione è da rimarcare l’innovazione data dalla volontà del Legislatore regionale di dare priorità a criteri che favoriscano i soggetti che conoscano il territorio in cui operano, rappresentando ciò una garanzia non indifferente di una maggiore efficienza nell’affrontare il bisogno dell’utenza.

4. La maggiore “fedeltà” alla legge quadro nel nuovo corso della legislazione pugliese

L’analisi di alcune disposizioni della l. r. n. 19/2006, può portare ad alcune riflessioni finali.

La vicenda del passaggio dalla vecchia alla nuova legge regionale, a prima vista sembrerebbe rientrare in quella distorta interpretazione del rapporto tra rappresentanza e sistema bipolare⁴² che porta ogni nuova maggioranza di governo – a livello statale come a livello regionale – a sostituire la principale produzione normativa della precedente Legislatura

⁴⁰ In *Giur. Cost.*, 2004, 2748 ss.

⁴¹ *Ibidem*. Con la sentenza *de qua*, infatti, il Giudice delle leggi ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 14 comma 2, d.l. 30 settembre 2003 n. 269, relativo alla disciplina della gestione dei servizi pubblici locali “privi di rilevanza economica”, di cui all’art. 113-bis del T.U.E.L. Tale illegittimità deriva dalla circostanza che “la nuova denominazione di questi servizi, adottata in conformità a tendenze emerse in sede di Commissione europea a decorrere dal settembre 2000, già di per sé può indicare che il titolo di legittimazione per gli interventi del legislatore statale costituito dalla tutela della concorrenza non è applicabile a questo tipo di servizi, proprio perché in riferimento ad essi non esiste un mercato concorrenziale. A questo proposito la Commissione europea, nel libro verde sui servizi di interesse generale (COM-2003-270) del 21 maggio 2003, ha affermato che le norme sulla concorrenza si applicano soltanto alle attività economiche. (...) Per i servizi locali, quindi, che in relazione al soggetto erogatore, ai caratteri ed alle modalità della prestazione, ai destinatari, appaiono privi di rilevanza economica, ci sarà dunque spazio per una specifica ed adeguata disciplina della fonte regionale ed anche locale. (...) Alla luce di queste considerazioni, l’intervento del censurato art. 14 comma 2 (...), si configura come illegittima compressione dell’autonomia regionale e locale”.

⁴² Come detto, la tematica relativa al rapporto tra rappresentanza, sistema elettorale ed *effettività* del principio democratico è talmente pregnante da poter essere solo accennato nel presente lavoro; della sterminata dottrina sul tema ci si limita a segnalare per tutti: G. AZZARITI (a cura di), *La responsabilità politica nell’era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Torino, 2005; S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. Dir.*, Milano, 2001; C. DE MARTIN, *Quale Costituzione, per quale Stato, con quale Governo e sistema elettorale*, in *Jus*, 2000, 203 ss; G. PASQUINO (a cura di) *Rappresentanza e democrazia*; Roma-Bari, 1999; A. ROMANO, *La rappresentanza politica come legittimazione politica*, in *Arch. Dir. Cost.*, 1/1990, 39 ss; V. SANNONER, *Rappresentanza e transizione. Aspetti di continuità in una trasformazione condivisa*, Bari, 2003; N. ZANON-F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del Convegno (Milano, 16-17 marzo 2000)*. Milano, 2001.

con una propria ed apposita normativa. In questo caso, infatti, una legge regionale, approvata dalla precedente maggioranza di centrodestra (la l. n. 17/2003), è stata immediatamente sostituita dalla nuova maggioranza consiliare di colori politici opposti.

In realtà, la giustificazione di tale repentina novazione è di tenore differente.

Infatti, il precedente Legislatore regionale aveva scelto di porre in essere una normativa “di dettaglio”, pur potendo prescindere, in base alle modifiche costituzionali, dalla legge quadro. Tale scelta può essere derivata da una “acriticità politica”, che lo ha portato a porre in essere una normativa senza accorgersi delle (nuove) proprie potenzialità, oppure da un implicito riconoscimento della funzionalità dei modelli proposti dalla l. 328. Invero, indipendentemente dalle motivazioni sottese a tale scelta, ci si è trovati di fronte al paradosso di un Legislatore regionale che assumeva il ruolo di interprete delle potenzialità di una legge quadro voluta, in realtà, da una maggioranza parlamentare di opposti colori politici.

Il risultato è stato quello di una normativa che, se formalmente ed esplicitamente richiama la l. n. 328, non ne traduceva sostanzialmente ed *in toto* il contenuto innovativo.

La nuova maggioranza consiliare, invece, qualificando (proprio ad evidenziarne il *gap* contenutistico rispetto ai principi della legge quadro) la precedente legge come “senza anima”⁴³, sembra aver assunto il ruolo di interprete più fedele della volontà del Legislatore statale.

E così può rilevarsi come, paradossalmente, la nuova legge regionale appaia maggiormente ancorata ai principi cardine della 328/00, pur mancando di un esplicito riferimento ad essa.

Se è vero, infatti, che dalla l. n. 19/2006 è quasi del tutto sparito ogni richiamo alla legge quadro, è altrettanto vero che, in tale circostanza, il legislatore regionale non ha affatto inteso disconoscere il senso personalistico del principio di universalità, l'importanza della sussidiarietà orizzontale come esplicativa e complementare a quella verticale, il conseguente riconoscimento e valorizzazione delle responsabilità familiari e del ruolo del terzo settore, il principio di domiciliarità.

Orbene, la circostanza che la nuova legge regionale traduca più fedelmente le “conquiste” della 328/00, faticosamente raggiunte con il contributo di dottrina, giurisprudenza, Legislatore statale e regionale, non può non essere registrato positivamente.

Infatti, la vicenda in esame può essere di auspicio per una “nuova fase” di interpretazione del sistema bipolare da parte del Legislatore, preoccupato più di garantire continuità e coerenza normativa, che di ricorrere a pregiudiziali abrogazioni.

⁴³ Così, in più occasioni pubbliche, l'assessore regionale ai servizi sociali dott. ssa Elena Gentile

