

Il ruolo degli enti locali nell'organizzazione e gestione dei servizi sociali

A più di un decennio dall'avvio delle politiche di razionalizzazione e sostenibilità introdotte sulla spinta della crisi economica e finanziaria e a ormai sette anni dall'entrata in vigore della legge n. 56/2014 (cd. legge Delrio), che ha profondamente modificato l'architettura istituzionale locale, si possono svolgere alcune riflessioni su quanto tali **riforme abbiano inciso sulla capacità dell'amministrazione locale di garantire un adeguato livello di servizi (e quindi il concreto godimento dei diritti) nei confronti dei cittadini.**

Volendo già anticipare una riflessione di sintesi, non è azzardato dire che **la prolungata e rilevante scarsità di risorse finanziarie a disposizione di tutti i livelli istituzionali ha profondamente minato e limitato la stessa potenzialità innovatrice della riforma Delrio, in un quadro nel quale – è bene sottolinearlo - gli enti locali (e soprattutto i comuni) restano ancora titolari di funzioni fondamentali strettamente connesse al godimento di essenziali diritti dei cittadini.**

Nella razionalizzazione della spesa, possiamo pacificamente ammetterlo, l'attenzione alla spesa locale è stata quasi ossessiva. Si dirà che ciò è il portato della riforma costituzionale del 2001, che ha elevato il Comune a titolare principale delle funzioni amministrative; ragionevole quindi, è la scelta di riformare i comuni come primo tassello e motore di una riorganizzazione dei livelli superiori, secondo un moto ascendente coerente con il principio di sussidiarietà enunciato dall'art. 118 Cost. Ma si potrebbe invece sostenere, come da alcune parti è stato fatto, che è stata l'incapacità di porre mano alla complessità estrema dell'amministrazione statale, vero problema del nostro ordinamento, a far spostare l'attenzione sulle autonomie. Si citano a sostegno di questa lettura i dati che dimostrano la maggiore capacità di innovazione ed adattamento delle amministrazioni locali rispetto a quelle statali, oltre ai dati sull'allocazione della spesa pubblica, derivante in gran parte dallo Stato, poi dalle Regioni, e solo in misura minore dagli enti locali.

L'entità dei tagli operati è ormai nota, ed altrettanto lo sono le conseguenze in termini di riduzione dell'autonomia, sia nella gestione delle risorse finanziarie che nell'organizzazione e gestione amministrativa locale. Le cifre, sul punto, appaiono davvero impressionanti e mostrano come si sia realizzato un vero e proprio blocco di intere linee di politiche pubbliche che sino a poco tempo prima si pensava potessero essere affidate ai livelli territoriali sub-statali.

La riduzione dell'autonomia di spesa e delle fonti di entrata non si è, tuttavia accompagnata, come sarebbe logico attendersi, ad un corrispondente e simmetrico alleggerimento dei compiti e delle funzioni assegnate alle amministrazioni locali. Tale osservazione vale soprattutto con riferimento al livello comunale, per il quale proprio nell'ambito delle politiche di *spending review* si è giunti alla individuazione dell'elenco delle funzioni fondamentali il cui esercizio è obbligatorio per l'ente titolare. Il riferimento è all'art. 14 del decreto-legge n. 78/2010, così come modificato nel 2012, che ha appunto elencato le funzioni fondamentali dei comuni, comprendendovi, per quanto qui interessa, **l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, e la progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini.**

Possiamo quindi anzitutto rilevare un dato: **il livello comunale continua a risultare titolare di un insieme assai articolato di funzioni e servizi, per nulla scalfito dalla corrispondente riduzione della loro capacità di entrata e di spesa, ma, semmai, rafforzato nella loro doverosità di esercizio.** Quanto all'organizzazione di queste funzioni, si deve purtroppo registrare che la scommessa del legislatore statale di conseguire economie di scala attraverso **l'esercizio associato obbligatorio** da parte dei comuni di minore dimensione demografica delle funzioni fondamentali sia solo in parte riuscito. Il successo molto parziale conseguito in tale ambito è dimostrato, da un lato, dalla stessa proroga disposta dal legislatore degli obblighi di esercizio associato, dall'altro, dalla distribuzione assai disomogenea delle esperienze associative sul territorio nazionale e soprattutto, dai modesti risultati in termini di riduzione della spesa sinora certificati dalle esperienze di gestione associata. Tutto ciò ha pesato molto anche in campo sociale, visto che la legge 328/2000 puntava proprio ad una programmazione e gestione associata dei servizi.

Tale osservazione non deve, peraltro, portare a concludere che la linea tracciata dal legislatore non fosse corretta, in quanto altro sono le economie di scala, altro il miglioramento del livello quantitativo e soprattutto qualitativo dei servizi resi ai cittadini conseguibile attraverso l'esercizio associato, a parità (o anche in aumento, se l'associazione lo permette) delle risorse spese.

Certamente ridimensionate risultano, invece, dopo la legge 56/2014, le funzioni fondamentali delle Province, sulla cui riforma, come si è detto, il legislatore statale aveva puntato per una complessiva semplificazione dei livelli territoriali, immaginando un sistema a (possibile) presenza di soli due livelli sub-statali (le regioni e i comuni) ad esercitare anche le funzioni prima assegnate agli enti intermedi. In realtà, nonostante tale ridimensionamento, nell'individuare le funzioni fondamentali delle Province il legislatore ha compiuto la scelta di **lasciare nella loro titolarità funzioni comunque molto importanti per i cittadini ed anzi essenziali per il godimento di loro diritti fondamentali**, quali la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento; la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale e la costruzione e gestione della rete stradale; alcune funzioni in materia di tutela dell'ambiente; la programmazione provinciale della rete scolastica e la gestione degli edifici scolastici. Le medesime funzioni fondamentali delle Province sono state assegnate, peraltro, anche alle neo-istituite Città metropolitane, che, in aggiunta alle funzioni ex provinciali, sono anche titolari di ulteriori funzioni fondamentali assai rilevanti per i cittadini, come ad esempio l'organizzazione e la gestione dei servizi pubblici di ambito metropolitano, la promozione ed il coordinamento dello sviluppo economico e sociale, la mobilità.

Il riassetto delle funzioni amministrative operato dai citati interventi normativi di riforma vede dunque ancora saldamente nella responsabilità delle amministrazioni locali l'esercizio di funzioni e l'apprestamento di servizi **strettamente connessi al godimento di diritti civili e sociali della cittadinanza**, tali da richiedere un forte impegno dello Stato ad assicurarne l'esercizio effettivo, in attuazione del principio costituzionale, menzionato all'art. 119, secondo il quale **l'insieme delle risorse provenienti dalle fonti di entrata previste dallo stesso articolo deve consentire a Comuni, Province e città metropolitane di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.**

Si deve considerare, a questo punto, un dato essenziale, costituito dal fatto che, proprio secondo le regole che presiedono al finanziamento delle funzioni locali, **la qualificazione di una funzione amministrativa come "fondamentale" dovrebbe comportare la sua integrale copertura finanziaria, anche attraverso meccanismi di riequilibrio tali di assicurare che anche nei territori con minore capacità fiscale sussistano le risorse**

necessarie al loro svolgimento. Così aveva previsto la legge delega n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale, la quale, nell'introdurre il principio del graduale superamento della spesa storica come meccanismo di quantificazione delle risorse finanziarie da riconoscere alle autonomie locali, in favore dell'introduzione del criterio del fabbisogno standard (che fa riferimento a parametri di media efficienza, consentendo di rilevare responsabilità per eventuali costi aggiuntivi), aveva altresì stabilito che per le funzioni fondamentali locali fosse assicurato il finanziamento *integrale* in base al fabbisogno standard anche attraverso meccanismi di tipo perequativo, tali da assicurare solidarietà per gli enti a minore capacità fiscale per abitante. La crisi economica ha tuttavia inciso profondamente su questo processo, inducendo a numerosi ed importanti interventi che hanno ridefinito il concorso delle autonomie territoriali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti dall'Unione europea, allontanando l'entrata a regime del modello di finanziamento immaginato dalla citata legge delega.

Non sono mancate, sul punto, **numeroso sentenze della Corte Costituzionale**, più volte chiamata a pronunciarsi sulla legittimità delle misure adottate dal legislatore. L'analisi di queste pronunce mostra una Corte impegnata **nel difficile tentativo di conciliare il rispetto dei principi costituzionali in tema di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni con l'osservanza degli impegni assunti a livello europeo nel risanamento dei conti pubblici.** Ne è derivato un indirizzo sostanzialmente permissivo rispetto all'introduzione di misure di tale natura, specie da parte del legislatore statale (perché secondo la Corte, mentre le Regioni devono tendenzialmente rispettare il principio di necessaria corrispondenza tra funzioni attribuite e risorse assegnate, al legislatore statale è concesso imprimere una spinta acceleratoria al programma di razionalizzazione della spesa anche con misure restrittive di carattere finanziario che, in luogo di un eventuale intervento sostitutivo, spingano gli enti locali ad aderire spontaneamente alla realizzazione degli obiettivi previsti a livello nazionale). Lungo questa linea, per esempio, la Corte ha ribadito che, qualora venga lamentata – in via principale o incidentale – la violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost. per impossibilità di esercizio delle funzioni degli enti territoriali, venga fornita **la prova di tale impossibilità, cioè del fatto che la norma legislativa contestata produca uno squilibrio finanziario eccessivo a danno degli enti stessi.**

Tuttavia, specie a partire dal 2017, nella giurisprudenza della stessa Corte comincia ad emergere una **nuova lettura del principio costituzionale del pareggio di bilancio: esso non può obliterare o comunque superare i diritti fondamentali presenti nella nostra Carta Costituzionale, che rappresentano una parte intangibile** (v. sentt. 169/2017, 131/2018, sent. 72/2020, 91/2020, pria ancora 275/2016). Sicuramente ha pesato su questo orientamento anche l'aggiornamento della disciplina in materia di LEA sanitari: il riferimento è al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), che ha integralmente sostituito il precedente d.P.C.M. 29 novembre 2001, dettando, tra l'altro, anche una nuova e più articolata disciplina dell'assistenza **sociosanitaria, che richiama alle competenze delle amministrazioni locali.**

Occorre, tuttavia, sempre considerare che il compito del giudice delle leggi è dinamico, e difficilmente può da solo offrire una risposta definitiva alla tensione tra diritti sociali, livelli essenziali ed equilibrio di bilancio, senza la collaborazione di Governo e Parlamento. Spetta, in altre parole, al legislatore la *pars costruens* di un nuovo sistema di relazioni finanziarie tra Stato ed autonomie, in grado di coniugare sostenibilità dei servizi ed esigibilità effettiva delle prestazioni.

Sul punto, tralasciando per il momento ciò che è accaduto nel finanziamento della spesa sanitaria, occorre rilevare che in ambito sociale si è dovuti arrivare al decreto legislativo n.147 del 15 settembre 2017 che ha meglio definito le modalità di coordinamento a livello nazionale, al fine di favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni e di definire delle linee guida degli interventi.

Il suddetto decreto legislativo ha il merito di aver introdotto in maniera strutturale e sul medio periodo risorse economiche tali da poter supportare una adeguata programmazione e di superare la precarietà vissuta negli anni precedenti.

E' stata così istituita la **Rete della protezione e dell'inclusione sociale**, quale organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali, con la partecipazione delle rappresentanze dei Ministeri competenti (Lavoro e politiche sociali, Salute, MEF), di tutte le Regioni/PA, delle Città Metropolitane, dei Comuni capoluogo e aperta all'apporto delle Forze sindacali e dei soggetti del Terzo settore impegnati nel sociale.

Il **Piano Nazionale di contrasto alla Povertà**, prima, il **Piano Sociale Nazionale triennale**, poi, e, da ultimo, il **Piano Nazionale per la Non Autosufficienza**, proprio in ragione della strutturale dei fondi garantiti dallo Stato, hanno consentito di arrivare alla graduale introduzione, su tutto il territorio nazionale, di livelli essenziali di assistenza.

Permane tuttavia, come rilevato dall'ISTAT nell'analisi della spesa sociale dei Comuni, una sensibile sperequazione territoriale. Ulteriore elemento di criticità **da sottolineare è il ritardo con il quale le risorse** (sia quelle dell'FNPS, ma anche del Fondo non autosufficienza e di quello di contrasto alla Povertà) **vengono trasferite alle Regioni o ai Comuni capofila degli Ambiti territoriali**, che costringe, soprattutto gli Enti locali, ad anticiparle per far fronte al pagamento dei soggetti gestori dei servizi.

E' di tutta evidenza che occorre fare uno sforzo condiviso tra i vari attori istituzionali per rimuovere questa sperequazione ed arrivare a garantire l'effettiva esigibilità di un livello uniforme dei servizi

E' pertanto necessario la determinazione da parte dello Stato dei livelli essenziali delle prestazioni che deve essere frutto di un approfondito processo di confronto e di intesa istituzionale che coinvolga le autonomie. Alla definizione dei LEPS va necessariamente affiancata una congrua dotazione delle risorse finanziarie indispensabili a garantirli, prevedendo un consistente incremento delle risorse del Fondo Nazionale delle Politiche Sociali e del Fondo per le non autosufficienze per dare garanzia della esigibilità dei diritti soggettivi da parte dei cittadini.

Del resto, la pandemia ha messo drammaticamente in risalto la fragilità dei servizi sociali. Ci ha fatto toccare nella vita concreta delle persone quanto pesi la loro carenza, soprattutto nella vita delle persone vulnerabili. Abbiamo visto quanto questi servizi restino disomogenei sul piano nazionale. Abbiamo visto quanto le figure professionali sociali siano poco valorizzate, siano presenti in modo inadeguato rispetto alle condizioni di vita delle persone, quanto sia diffusa la loro condizione di precarietà. Insomma, la pandemia ci ha fatto constatare in modo concreto quanto sia ancora attuale la necessità di promuovere le capacità delle persone di esprimersi e di agire entro un sistema esigibile di diritti; un Fondo Sociale Nazionale dotato di risorse congrue; un adeguato sistema di valutazione della qualità dei servizi erogati.

Non a caso nel decreto legge n. 34 del 2020 che ha inteso garantire la continuità dei servizi sociali, socio assistenziali e socio sanitari anche in situazione di emergenza, si è specificato che La norma sottolinea anche che i servizi sociali indicati dall'articolo 22, comma 4, della Legge

quadro n. 328 del 2020 (più precisamente il servizio sociale professionale e il segretariato sociale, il servizio di pronto intervento sociale, l'assistenza domiciliare, le strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociale e i centri di accoglienza residenziali o diurni) devono essere considerati servizi pubblici essenziali anche se svolti in regime di concessione, accreditamento o mediante convenzione, in quanto volti a garantire il godimento di diritti della persona costituzionalmente tutelati.

In questo momento, lo sappiamo, siamo alla vigilia di una svolta. Pur non perdendo rilevanza il filone di politica di rigore finanziario e di attenzione agli equilibri di bilancio, grazie al programma Next generation EU ed all'attuazione del PNRR, il quadro delle risorse destinate alle amministrazioni locali dovrebbe sensibilmente migliorare. Il programma destina ingenti risorse proprio al rafforzamento della capacità delle amministrazioni, anche locali, che dovrebbero quindi anzitutto agire in un contesto in cui i fattori strutturali essenziali – personale, dotazioni strumentali, tecnologie innovative, interoperabilità – dovrebbero fungere da fattori abilitanti.

Vi è, tuttavia, da osservare che per quanto riguarda quelle che sono state appunto definite “spese per la garanzia di diritti incompressibili” il PNRR destina al welfare socio sanitario solo il 13% del totale delle sue risorse: 20 mld per la Missione 6 - Salute e 13 mld circa per la Missione 5 - Sociale (Componente 2, Componente 3), comprese le risorse ReactEU e del Fondo Complementare.

È evidente che, già con la prossima Legge di Bilancio, serve uno sforzo ulteriore per assegnare alla Salute e al Sociale maggiori risorse ordinarie, per affiancarle a quelle del PNRR.

Ma il PNRR non è cruciale solo per il tema risorse, bensì per le riforme strutturali che da esso si dipaneranno. Basti citare l'impegno assunto dal Governo di riformare la Legge nazionale sulla Non Autosufficienza entro la legislatura; l'impegno all'adozione, entro il 31.10.2021 di un Decreto Ministeriale per la “definizione di standard strutturali, tecnologici e organizzativi omogenei per l'assistenza territoriale e le strutture ad essa deputate”.

E' quindi non solo dalle risorse, ma dalle riforme che dal PNRR troveranno spunto che ci si attende una svolta. Sul punto, mi piace riprendere le parole di una collega di diritto amministrativa, la Prof.ssa Alessandra Pioggia, da sempre attenta ai temi dei diritti sociali, la quale nel commentare appunto il PNRR ha detto che l'amministrazione dovrebbe essere ripensata affinché intercetti i bisogni prima che si amplifichino, intervenga a prevenire l'acuirsi di certe fragilità, vada incontro agli utenti senza attendere che questi scoprano di avere diritti e siano in grado di combattere per vederseli riconoscere. Riuscire in questo vuol dire anche ripensare l'amministrazione nella sua autentica dimensione costituzionale riconoscendo come qualsiasi istituzione-funzione amministrativa debba essere letta su due livelli: soddisfazione del fine immediato a cui è preposta, e realizzazione del progetto di società iscritto in Costituzione, al centro del quale c'è l'eguaglianza sostanziale per il pieno sviluppo della persona.