

RIFORMA DEI SERVIZI SOCIALI: L'ASSETTO ISTITUZIONALE

Paolo Ferrario

Docente di Politica sociale - Diploma Universitario in Servizio Sociale Università di Venezia

Con la definitiva approvazione della legge di riforma dei servizi sociali si apre una nuova fase nello sviluppo delle politiche amministrative ed organizzative che riguardano il settore. Nella realizzazione di questo importante programma legislativo vari soggetti pubblici e privati saranno coinvolti in processi di comunicazione, progettazione, creazione di strumenti operativi, valorizzazione delle risorse sociali e professionali.

La riforma va collocata nel quadro degli intensi cambiamenti che sono stati introdotti nell'amministrazione pubblica durante anni '90:

- nuova regolazione normativa dei Comuni ¹
- mutati rapporti Stato - Regioni ²
- crescita di ruolo dei soggetti del "terzo sistema" ³
- orientamento alla qualità, tramite le Carte dei servizi ⁴.

Alla luce dei contenuti della riforma è possibile vedere con più chiarezza quanto è avvenuto negli ultimi trent'anni.

Alla fine degli anni Settanta negli attori decisionali della politica si era manifestato un processo di *convergenza istituzionale*: il modello di pensiero che lo caratterizzava era quello di un unico sistema di offerta integrata socio-sanitaria in capo alle Unità sanitarie locali governate dai Comuni ⁵.

In seguito alla separazione amministrativa dei servizi sanitari (ed alla conseguente istituzione delle Aziende sanitarie locali e Aziende ospedaliere) ⁶ e delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza ⁷ nel settore dei servizi sociali si è, all'opposto, consolidato un processo di *divergenza istituzionale*, certamente più coerente con i principi del pluralismo costituzionale, ma anche tale da rendere più fragile questo campo operativo delle politiche sociali. Infatti, in rapporto a soggetti più legittimati e fortemente regolati (come le Aziende sanitarie locali), la rete dei servizi sociali, che sono presenti in modo frammentato nei Comuni, tendono ad avere un'immagine più sfuocata: fra i significati politici e culturali della legge di riforma sono da mettere in evidenza quelli proprio quelli che si oppongono alla loro residualità.

Oggi si può affermare che la divisione sociale del welfare italiano è chiaramente delineata nei seguenti macro settori ⁸:

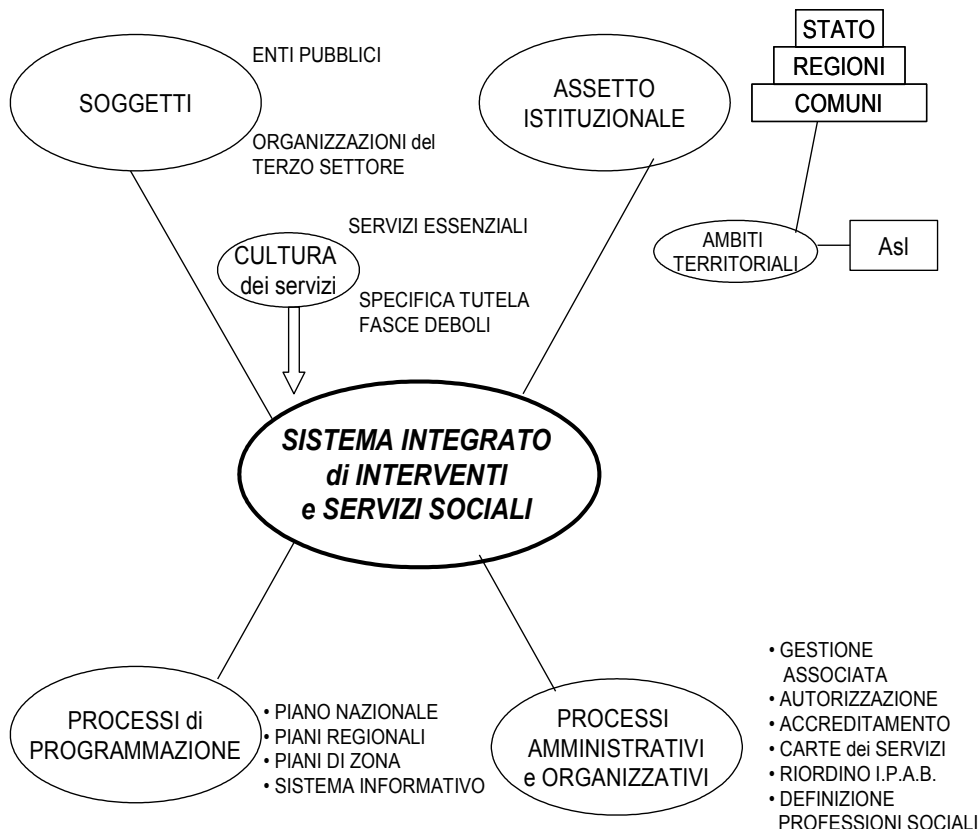
Settori	Istituzioni - chiave
- previdenza	enti nazionali
- sanità	Aziende sanitarie e Aziende ospedaliere fortemente interconnesse alle Regioni
- servizi sociali	sistema integrato di interventi e servizi sociali, collocato a livelle delle autonomie locali ⁹

Mentre i primi due si presentano con strutture funzionali, amministrative ed organizzative piuttosto definite, l'ultimo si configura come una rete di soggetti autonomi fra loro collegati. Il rischio di una simile situazione è quello di

un'eccessiva frammentazione delle politiche e delle azioni organizzative, mentre il vantaggio è quello della sua flessibilità e capacità di adattamento ai mutamenti dei bisogni. In rapporto a ciò, questa legge ha innanzi tutto il significato di "dare confini" ¹⁰ e "dare significati" ¹¹ al settore dei servizi sociali, anche per aiutare questi apparati organizzativi e professionali a produrre meglio le proprie attività, a valutare i risultati e a comunicarli.

La Figura 1 rappresenta una mappa semplificata delle varie aree operative regolate dalla legge.

Figura 1
Mappa della legge di riforma



Le cosiddette "leggi Bassanini", che conferiscono forti poteri politici e legislativi alle Regioni, attribuiscono allo *Stato* un'accentuata responsabilità nel determinare i principi e gli obiettivi della politica sociale ¹². A questo livello devono essere elaborati gli strumenti generali di regolazione del sistema, con particolare riferimento a:

- Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, di durata triennale ¹³
- elaborazione da parte del Ministro per la solidarietà sociale di una Relazione annuale al Parlamento sui risultati conseguiti ¹⁴
- livelli essenziali ed uniformi delle prestazioni
- requisiti minimi strutturali ed organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale
- specifici requisiti per le comunità di tipo familiare
- profili professionali in materia di professioni sociali e requisiti di accesso e durata degli studi ¹⁵
- ripartizione delle risorse del Fondo nazionale delle politiche sociali.

Un punto critico sarà l'interdipendenza fra Stato e Regioni. Infatti, mentre la storia politica degli altri paesi ha portato ad un federalismo orientato ad unire e rafforzare le politiche statali, l'Italia rischia di avventurarsi verso un federalismo disgregatore delle già fragili identità culturali nazionali.

In questa legge le *Regioni* vedono rafforzato il loro ruolo regolativo di coordinamento ed indirizzo e quello programmatico. Per quanto riguarda le funzioni che hanno rilievo per la *gestione a livello locale* vanno richiamate le seguenti:

- sviluppo di strumenti per il raccordo, la concertazione e la cooperazione fra enti locali ed i soggetti del terzo settore ¹⁶
- determinazione, in accordo con gli enti locali interessati, degli "ambiti territoriali, delle modalità e degli strumenti per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete" ¹⁷
- incentivazioni a favore dell'esercizio associato delle "funzioni sociali in ambiti di norma coincidenti con i distretti sanitari" ¹⁸
- assistenza tecnica per l'istituzione e gestione dei servizi ¹⁹
- promozione della sperimentazione di modelli innovativi di servizi in grado di coordinare le risorse umane e finanziarie ²⁰
- definizione dei criteri per la concessione di "titoli validi per l'acquisto di servizi sociali dai soggetti accreditati [...] nell'ambito di un percorso assistenziale attivo per l'integrazione o reintegrazione sociale" ²¹
- definizione dei criteri per la determinazione del concorso da parte degli utenti al costo delle prestazioni ²²
- determinazione dei criteri per la definizione delle tariffe che i Comuni devono corrispondere ai soggetti accreditati ²³

Per quanto riguarda le *funzioni programmatiche e di controllo* del sistema si richiamano le seguenti:

- adozione, con riferimento al Piano nazionale ed alle risorse disponibili, dei Piani regionali degli interventi e dei servizi sociali ²⁴
- definizione di politiche integrate in materia di interventi sociali, sanità, scuola, formazione professionale, tempo libero, trasporti, comunicazioni ²⁵
- definizione, sulla base dei requisiti minimi dello Stato, dei criteri di autorizzazione, accreditamento e vigilanza delle strutture e dei servizi pubblici, del terzo settore e dei soggetti privati ²⁶
- istituzione di registri dei soggetti autorizzati all'esercizio delle attività ²⁷
- definizione dei requisiti di qualità per la gestione ed erogazione delle prestazioni ²⁸
- promozione di metodi e strumenti per il controllo di gestione e per la valutazione dell'efficacia ed efficienza di servizi e dei loro risultati ²⁹

Le *Province* assumono un accentuato ruolo di enti che contribuiscono alla programmazione dei servizi ³⁰. In questa prospettiva esse hanno anche compiti specifici:

- supporto tecnico, su richiesta dei comuni e degli enti locali interessati, per il coordinamento degli interventi territoriali ³¹
- promozione di iniziative di formazione, con particolare riferimento alla formazione professionale ed all'aggiornamento
- partecipazione alla attività programmatica dei Comuni, attraverso i Piani di zona
- raccolta dei dati sui bisogni e sulle risorse; concorso alla costruzione del sistema informativo dei servizi sociali
- approfondimenti mirati sui fenomeni sociali più rilevanti in ambito provinciale.

Ma l'aspetto più importante di questa legge è il ruolo di "regia" delle politiche in materia di servizi sociali assegnato ai *Comuni*. Essi non hanno solo il ruolo di gestire i servizi, ma anche quello di promuovere le risorse nelle comunità

locali. Viene individuata chiaramente la distinzione fra *titolarità* ed *esercizio* dei compiti e funzioni. I Comuni sono i “titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali” e “concorrono alla programmazione regionale”³². Tuttavia, data la loro diversificata situazione socio-demografica, essi esercitano le funzioni “adottando sul piano territoriale gli assetti più funzionali alla gestione, alla spesa ed al rapporto con cittadini”³³.

Le forme di gestione amministrativa che i Comuni possono assumere sono le seguenti:

- gestione diretta dei servizi, tramite proprio personale e strutture³⁴
- gestione indiretta, tramite azienda speciale (ente strumentale dell'ente locale che ha autonomia giuridica) o apposita istituzione (organismo strumentale, con autonomia gestionale)³⁵
- gestione associata tramite le convenzioni intercomunali³⁶ o consorzi intercomunali³⁷
- avvio di procedure per le unioni intercomunali³⁸
- esercizio associato di funzioni e servizi³⁹
- gestione delegata dei servizi sociali tramite le Aziende sanitarie locali⁴⁰
- gestione esternalizzata dei servizi sociali, tramite appalti, contratti e convenzioni.

I Comuni possono scegliere fra varie strategie nel dare soluzioni amministrative al cruciale problema della gestione dei servizi sociali. La legge di riforma rilancia con forza il tema degli “ambiti territoriali adeguati” alla gestione dei servizi sociali e sanitari. L'adeguatezza è da intendere e pensare sotto il doppio profilo della costruzione di reti comunitarie significative per la comunicazione fra cittadini e risorse e di quello della gestione amministrativa più funzionale alla complessità delle funzioni da organizzare.

Anche attorno alla progettazione e sviluppo dei servizi sociali si tratta di riempire di contenuti la politica della sussidiarietà. Per quanto riguarda il sistema pubblico, questo principio istituzionale si riferisce alla attribuzione della generalità dei compiti agli enti locali “secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative”⁴¹. Per quanto riguarda la sussidiarietà orizzontale, questa legge porterà alla elaborazione di varie politiche di connessione fra sistema pubblico, Terzo sistema e soggetti privati anche con orientamenti di profitto.

Sotto il profilo delle politiche dei servizi sociali, i Comuni hanno attraversato tre fasi di sviluppo:

- incremento delle competenze amministrative (1972-1978)
- sviluppo delle politiche di gestione (1979-1990)
- nuovi assetti istituzionali e revisione del sistema amministrativo (1990-1999)

Con la legge di riforma, i Comuni accrescono ulteriormente le loro responsabilità. I loro compiti sono così individuati:

- programmazione, progettazione, realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete⁴²
- elaborazione e definizione dei Piani di zona per i servizi sociali, “d'intesa con le Aziende sanitarie”⁴³
- partecipazione al procedimento di individuazione da parte della regione degli ambiti territoriali per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali⁴⁴

- erogazione dei servizi e delle prestazioni economiche ⁴⁵
- erogazione delle attività socio-assistenziali di competenza delle Province ⁴⁶
- coordinamento di programmi ed attività fra enti finalizzati alla integrazione socio-sanitaria ⁴⁷
- promozione e sviluppo degli interventi di auto-aiuto ⁴⁸
- autorizzazione, accreditamento e vigilanza dei servizi sociali e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale ⁴⁹
- definizione dei parametri per la valutazione della condizione dei soggetti a particolare rischio (povertà; bassi redditi; incapacità parziale o totale; soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria) ⁵⁰
- consultazione dei vari soggetti comunitari per valutare la qualità e l'efficacia dei servizi e sviluppo della partecipazione sociale al controllo di qualità ⁵¹

In una provvisoria conclusione, si può affermare che, dopo la fase della separazione fra lo sviluppo dei servizi sanitari e di quelli sociali, questa legge crea maggiore simmetria fra i due enti. L'impianto istituzionale raccoglie tutte le più recenti innovazioni che attraversano lo Stato italiano e crea nuove condizioni per la progettazione integrata delle politiche e delle organizzazioni di servizio. Lo sforzo maggiore andrà fatto nel connettere le varie politiche dei soggetti pubblici e privati ed i vari livelli territoriali.

- ¹ Decreto Legislativo n. 267/2000: testo unico dell'ordinamento degli enti locali, che ha coordinato tutte le leggi in materia
- ² Legge n. 59/1997; Legge n. 127/1997; Decreto Legislativo n. 112/1998; Legge costituzionale n. 1/1999 (sull'elezione diretta dei Presidenti delle Giunte regionali); progetto di modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione
- ³ Decreto Legislativo n. 267/2000, ossia il testo unico dell'ordinamento delle autonomie locali, che ha intelligentemente coordinato tutte leggi esistenti in materia
- ⁴ Decreto Presidente Consiglio dei ministri 27.1.1994; Decreto Presidente Consiglio dei ministri 19.5.1995
- ⁵ I riferimenti legislativi fondanti sono: Decreto del Presidente della repubblica 616/1977, art. 25; Legge 833/1978, art. 13
- ⁶ Decreto Legislativo n. 502/1993 (con i cambiamenti apportati dal D.lgs 517/1993 e D.lgs 229/1999), art. 3
- ⁷ Sentenza Corte Costituzionale n. 396/1988; Decreto Presidente Consiglio dei ministri 16.2.1990
- ⁸ Si veda l'art. 128 del Decreto Legislativo n. 112/1998
- ⁹ Legge di riforma, art.22
- ¹⁰ lvi, art. 1
- ¹¹ Legge di riforma, art. 14-16
- ¹² Decreto Legislativo n. 112/1998, art. 129; Legge di riforma, art.9
- ¹³ Legge di riforma, art. 18
- ¹⁴ lvi, art. 18, comma 5
- ¹⁵ lvi, art. 12
- ¹⁶ lvi, art. 8-comma 2
- ¹⁷ lvi, art. 8-comma 3, punto a)
- ¹⁸ lvi, art. 8-comma 3, punto a)
- ¹⁹ lvi, art. 8-comma 3, punto c)
- ²⁰ lvi, art. 8-comma 3, punto d)
- ²¹ lvi, art. 8-comma, punto i); art. 17
- ²² lvi, art. 8-comma 3, punto l)
- ²³ lvi, art. 8-comma 3, punto n)
- ²⁴ lvi, art. 18, comma 6
- ²⁵ lvi, art. 8-comma 3, punto b)
- ²⁶ lvi, art. 8-comma, punto f); art. 1-comma 5
- ²⁷ lvi, art. 8-comma 3, punto g)
- ²⁸ lvi, art. 8-comma 3, punto h)
- ²⁹ lvi, art. 8-comma 3, punto e)
- ³⁰ lvi, art. 7
- ³¹ In questa materia potrà essere particolarmente incisivo l'art. 19 del Decreto Legislativo n. 267/2000
- ³² Legge di riforma, art. 6-comma 1
- ³³ lvi
- ³⁴ Decreto Legislativo n. 267, art. 112
- ³⁵ lvi, art. 113
- ³⁶ Decreto Legislativo n. 267/2000, art. 30
- ³⁷ Decreto Legislativo n. 267/2000, art. 31
- ³⁸ Decreto Legislativo n. 267/2000, art. 32
- ³⁹ Decreto Legislativo n. 267/2000, art. 33
- ⁴⁰ Decreto Legislativo n. 502/1992 (modificato con i D.lgs 517/1993 e 229/1999), art. 3-comma 14
- ⁴¹ Legge n. 59/1997, art. 4-comma 3, punto a), richiamata dall'art. 1-comma 3 della legge di riforma dei servizi sociali
- ⁴² Legge di riforma, art. 6-comma 2, punto a)
- ⁴³ lvi, art. 19.comma 1
- ⁴⁴ Legge di riforma, art. 6-comma 2, punto d); art. 8-comma 3, punto a)
- ⁴⁵ lvi , art. 6-comma 2, punto b)
- ⁴⁶ lvi , art. 6-comma 2, punto b)
- ⁴⁷ lvi , art. 6-comma 3, punto b)
- ⁴⁸ lvi , art. 6-comma 3, punto a)
- ⁴⁹ lvi, art. 6-comma 2, punto c)
- ⁵⁰ Legge di riforma, art. 6-comma 2, punto e); art. 2-comma 3
- ⁵¹ lvi, art. 6-comma 3, punti d), e).