



GIUSEPPE BRIENZA

***FAMIGLIA, SUSSIDIARIETA' E RIFORMA DEI SERVIZI  
SOCIALI***

Con un *Presentazione* (pp. 7-8) del prof. IVO COLOZZI, Ordinario di  
Sociologia generale all'Università degli Studi di Bologna

Città Nuova Editrice, <http://www.cittanuova.it/>

Roma 2002, pp. 132

## **INDICE**

INTRODUZIONE.....pag. 9

### *CAPITOLO I:*

#### **L'ASSISTENZA SOCIALE IN ITALIA: UN PROFILO STORICO-NORMATIVO**

1. Le origini dei servizi sociali in Italia: le “Opere pie”.....pag. 15
2. Una riforma lungamente attesa ma precipitosamente approvata.....pag. 22

### *CAPITOLO II:*

#### **I PUNTI DI FORZA DELLA LEGGE QUADRO**

1. Il Fondo nazionale per le politiche sociali (art. 4).....pag. 27
2. La *Carta dei servizi sociali* (art. 13).....pag. 31
3. Valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari (art. 16).....pag.38
5. I “buoni” per l’acquisto dei servizi sociali (art. 17).....pag. 47

### *CAPITOLO III:*

#### **I PUNTI DI DEBOLEZZA DELLA LEGGE**

1. Formulazione e finalità della riforma (art. 1).....pag. 54
2. Il “diritto” alle prestazioni e l’*universalismo selettivo* (art. 2)..pag. 58
3. L’applicazione della “sussidiarietà orizzontale” ed il ruolo del Terzo settore nei servizi sociali (art. 5).....pag. 67
4. L’applicazione della “sussidiarietà verticale” ed il ruolo degli Enti locali nel nuovo sistema dei servizi sociali (artt. 6-8/18-19).....pag.77

CONCLUSIONE.....pag. 83

## BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

1. Riforma dell'assistenza in Italia (l. 328/2000).....pag. 91
2. Riforma statunitense dei servizi sociali (2001).....pag. 91
3. Profilo storico dei servizi sociali in Italia .....pag. 92

## APPENDICE STORICA

1. Tendenze di fondo dell'organizzazione statale  
dei servizi sociali.....pag. 95
2. La prima legge *organica* sulle opere di assistenza in Italia....pag. 98
3. La *pubblicizzazione* delle opere assistenziali: la “legge Crispi” del  
1890.....pag. 102
4. Il “Consiglio superiore” e le “Commissioni provinciali di assistenza  
e beneficenza”.....pag. 111
5. L'*entificazione* dell'assistenza durante il fascismo.....pag. 114
6. Gli “Enti Comunali di Assistenza”.....pag. 118
7. L' “*Amministrazione per le Attività assistenziali Italiane ed  
Internazionali*”.....pag. 120
8. La “regionalizzazione” dell'assistenza: il D.P.R. n. 616/1977 e  
successive evoluzioni.....pag. 124

[...]

## **L'applicazione della "sussidiarietà orizzontale" ed il ruolo del terzo settore nei servizi sociali (l. 328/2000, art. 5<sup>1</sup>)**

Nei decenni scorsi più di un osservatore aveva posto la questione del rapporto fra assistenza e volontariato al centro del dibattito sulla futura riforma complessiva del settore. Sin dagli anni '80 il prof. Cardia prevedeva, fra altri, come *"sulla scia delle prime esperienze sociali e normative avviate a livello regionale, la questione del rapporto tra pubblico e privato, sia per ciò che attiene l'associazionismo 'volontario' sia per quanto riguarda altri soggetti privati, costituirà uno dei momenti giuridicamente più creativi e innovativi, in sede di riforma generale dell'assistenza o di altre leggi generali afferenti alla materia"*<sup>2</sup>. La prima "stagione" di collaborazione del Terzo settore con le Regioni, in effetti, venne dai più subito considerata meritevole di maggiore sviluppo, assicurando "ai talora freddi enti pubblici quell'atmosfera di entusiasmo che

---

<sup>1</sup> LEGGE 8 novembre 2000, n. 328, *"Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"* (GU n.265 del 13-11-2000 - Suppl. Ordinario n. 186 ), testo in vigore dell'art. 5 (*Ruolo del terzo settore*), da <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2000:328>:

«1. 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».

<sup>2</sup> C. CARDIA, v. la voce *Assistenza e beneficenza (diritto amministrativo)* dell'Enciclopedia Giuridica Treccani, Roma 1988, pag. 8.

rende vive le organizzazioni private”<sup>3</sup>. A distanza di anni, la consapevolezza della lentezza dello Stato nel recepire sistemi innovativi di risposta ai nuovi bisogni delle persone, nei confronti dei quali il privato sociale ha invece mostrato sorprendenti capacità di mobilitazione, si è notevolmente accresciuta, tanto da far richiedere, nel corso dell’iter formativo della legge 328, “il diritto a un *ruolo attivo*, per le formazioni sociali, nella programmazione degli interventi e nell’allocazione delle risorse, in tavoli istituzionali comuni con gli enti pubblici e non attraverso forme di coinvolgimento lasciate al libero arbitrio del funzionario statale o locale”<sup>4</sup>. Il

---

<sup>3</sup> U. M. COLOMBO, *Principi ed ordinamento della assistenza sociale*, Giuffrè editore, Milano 1972, pag. 150.

1. <sup>4</sup> A. PLATTI, *Cinque punti fermi per cambiare il Welfare con la sussidiarietà* in *Il Giornale*, 27.07.1999. La medesima esigenza di dialogo istituzionalizzato fra potere politico ed organizzazioni del privato sociale è stata anche ribadita nel documento presentato dal “Forum Permanente del Terzo settore” nel primo incontro ufficiale svoltosi con il governo Berlusconi. Fra le richieste che nel luglio 2001 la “confederazione” di organizzazioni *non profit* ha evidenziato come punti cardine della futura azione dell’esecutivo, campeggia infatti anche quello per cui “l’interlocuzione e la concertazione con il Governo deve trovare con continuità il necessario approfondimento nei tavoli tecnici e settoriali che possono sostenere un’opera costruttiva ed utile di dialogo e collaborazione tra il Forum e questo ministero” (cfr. D. ROMANELLO *Il Terzo settore incontra il Governo*, in *Vita non profit online*, 12.07.2001);
2. A. PLATTI, *art. cit.*;
3. Cfr. legge costituzionale n. 1/1997 recante “Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali”;
4. A. SANTUARI, *Dimensioni, caratteristiche ed indicatori del fenomeno I.P.A.B. in Italia*, in AAVV, *Analisi del quadro normativo regionale e nazionale in materia di I.P.A.B.*, Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari sociali, Roma 1999, pag. 24;
5. *Ibid.*, pag. 25;
6. Cit. in A. NEMBRI, *Assistenza, il non profit vuole le legge*, in *Vita non profit online*, 28.07.2000. I timori di un centralismo crescente come conseguenza di una malintesa applicazione del principio di sussidiarietà, appaiono forse confermati dalle indicazioni contenute nel “Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003”. In tale documento, infatti, si sostiene che “secondo il principio della sussidiarietà orizzontale”, sia necessario che l’Ente locale “titolare delle funzioni sociali” svolga “*pienamente* le funzioni di lettura dei bisogni, di pianificazione e programmazione dei servizi e degli interventi, di definizione dei livelli di esigibilità, di valutazione della qualità e dei risultati”. Più avanti quindi il Piano afferma esplicitamente come la “corretta [!] applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale deve *conservare e rafforzare* il ruolo delle Istituzioni pubbliche in due direzioni: sostegno costante alle risorse della società civile e ai legami solidaristici; sorveglianza sul sistema di offerta complessivo, garanzie di imparzialità e completezza della rete degli interventi e servizi presenti nel territorio” (cfr. la Parte I - *Le radici delle nuove politiche sociali*, v. nota 27);

- 
7. R. PRANDINI, *Una riforma arrivata tardi*, in *Famiglia Oggi*, n. 3/marzo 2001, pag. 46;
  8. L. BOCCACIN, *La legge quadro sui servizi sociali. Una lettura sociologica*, in *Aggiornamenti sociali*, n. 4/apr. 2001, pag. 316;
  9. Ibidem; “fare sistema” è direzione quindi assai diversa - come aggiunge la prof.ssa Boccacin - da quella della costruzione di reti sociali, “in cui i soggetti, in forza della loro specifica identità, intervengono sul bisogno e, in una dimensione di reciprocità, attivano risposte che rinforzano e potenziano sia gli stessi soggetti sociali sia la loro comunità, non attraverso una via assistenzialistica o di controllo, ma attraverso una via sussidiaria” (art. cit., pag. 317);
  10. A. SANTUARI, *op. cit.*, pag. 26;
  11. V. BRIVIO (assessore ai Servizi sociali della Provincia di Lecco), *Le Province nella legge di riforma*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 20-22/nov.-dic. 2000, pag. 12;
  12. Cfr. art. 1 co. I del D.P.C.M. 21.03.2001 recante “*Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona*”, *previsto dall’art. 5 della legge, n. 328*”;
  13. F. DALLA MURA, *La via italiana alla sussidiarietà*, in *Guida agli Enti locali del Sole 24Ore*, n. 43/25 nov. 2000, pag. 15. Anche su questa tematica il “Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003”, si mostra inadeguato. Esso fornisce infatti la seguente interpretazione dell’indicazione normativa rivolta agli Enti locali di ricorrere a forme di aggiudicazione dei servizi che “consentono ai soggetti operanti nel Terzo settore di esprimere pienamente la propria progettualità”: “questo significa privilegiare, ove possibile e funzionale, *il ricorso all’appalto concorso*, lo strumento che più di ogni altro consente la progettualità dei partecipanti e la possibilità di valutare la qualità delle prestazioni offerte e del personale che si propone di impiegare” (cfr. Parte III – par. 5 *Rapporti tra enti locali e Terzo settore*, v. nota 27);
  14. F. DALLA MURA, *art. cit.*, pag. 15;
  15. Ibid., pag. 16;
  16. Cfr. il testo integrale del *Protocollo d’intesa tra Governo e Forum del Terzo settore*, in *Vita non profit online*, 12.02.1999;
  17. F. DALLA MURA, *art. cit.*, pag. 16;
  18. S. CASSESE, *Un welfare con troppe regole* in *Il Sole 24Ore*, 05.07.1999;
  19. S. ROSSETTI (assessore del Comune di Genova e Presidente A.N.C.I. Federsanità Liguria), *I Comuni e la riforma dell’assistenza (I)*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 20-22/nov.dic. 2000, pagg. 8-9;
  20. U. DE AMBROGIO–M. LO SCHIAVO, *Piano di zona: problemi affrontati, potenzialità, previsioni*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 20-22/nov.-dic. 2000, pag. 40;
  21. V. BRIVIO, *art. cit.*, pag. 12;
  22. Cfr. il “*Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali*” che, nella Parte I, dedicata alle “*Radici delle nuove politiche sociali*”, sostiene: “al Comune, ente territoriale più vicino alle persone, è affidata la *regia* delle azioni dei diversi attori, in un’ottica di condivisione degli obiettivi e di verifica dei risultati”;
  23. A proposito delle mancate coperture di natura finanziaria che incombono ancor di più sulle Regioni ed Enti locali dopo l’approvazione della l. 328, l’allora relatore di minoranza sulla legge di riforma, On. Alessandro Cè, al riguardo ebbe ad affermare che “*Se passa il testo della maggioranza così com’è, sarà una catastrofe per gli Enti locali. In sostanza, li si obbligano, Comuni in prima fila, a farsi carico di tutta una serie di servizi sociali, dimenticandosi però di*

principio della sussidiarietà “orizzontale” individua, infatti, nelle persone e nelle libere formazioni sociali i soggetti che, con la propria capacità ed il proprio desiderio di intraprendere, possono decidere, progettare, e costruire da sé, in piena autonomia, la risposta ai vari bisogni sociali manifestati dalla collettività: “se tale principio non diventa la struttura portante della nuova legge sull’assistenza sociale, non solo si perderà una grande occasione di democrazia e solidarietà reali, ma non si risolverà la crisi del *welfare state*. Sarà così perpetuata una gestione inefficace e inefficiente, perché tutta ingessata dentro la burocrazia e le procedure, alla mercé dell’irremovibile funzionario di turno”<sup>32</sup>.

La legge quadro approvata risponderà in modo solamente parziale alle attese, riposte da molti, circa una innovativa ed efficace “apertura” al Terzo settore. Fin dall’art. 1 co. V, essa individua infatti, tra gli obiettivi del sistema integrato di interventi e servizi sociali, anche quello della “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”, ma già da questo primo testo si intravedono i segnali delle carenze successive, non essendo previsto, con precisione, come dovrebbe avvenire la “valorizzazione” di tutti i soggetti elencati nell’articolo citato.

Si è assistito, in sede di approvazione della legge 328, alla stessa vicenda “subita” dal principio di sussidiarietà nell’ambito della “Commissione bicamerale per le riforme costituzionali del ‘97”<sup>33</sup>. Il proposto articolo 56 della nuova Costituzione repubblicana, approvato dalla “Bicamerale” nella seduta del 17.06.1997, avrebbe infatti sancito un principio rivoluzionario:

---

*fornire loro adeguata copertura finanziaria. A Comune e Regioni toccherà quindi aumentare i tributi a loro disposizione, suscitando l’ira della gente e rischiando in ogni modo di perdere la faccia di fronte ai propri amministrati” (Servizi sociali, capestro per i Comuni, intervista all’On. Alessandro Cè, in La Padania 11.01.2000);*

24. Intervento del 18.01.2000 dell’On. Cè alla Camera dei deputati riportato in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 129/gen.-mar. 2000, pag. 7;

25. A. POLI nel suo intervento all’assemblea nazionale del MOVI del 17.06.2000 dal titolo *La nuova riforma dell’assistenza va corretta* [www.volontariato.it/movinforma/poli.html](http://www.volontariato.it/movinforma/poli.html);

L. BOCCACIN, *art. cit.*, pag. 320.

“si asseriva che Stato, Regioni e Comuni potessero procedere ad una gestione *in proprio* del servizio di pubblica utilità, soltanto qualora quel servizio non possa essere garantito dai privati e dal mercato. Allargando i confini della definizione di *privati* e di *mercato*, dovremmo farvi rientrare pacificamente anche il privato sociale, ossia l’insieme degli enti *non profit* che del mercato, inteso come lo spazio sociale in cui si rapportano i consociati, sono una delle espressioni più organizzate”<sup>34</sup>. Ma l’impostazione sul principio di sussidiarietà, così come enucleata nella prima versione dell’articolo 56, è stata poi stravolta dall’approvazione di un nuovo testo, avvenuta in una successiva del settembre ’97: “in quella stesura, infatti, si sottende che le funzioni pubbliche siano attribuite agli enti locali, mentre all’iniziativa privata dei cittadini è riconosciuto lo svolgimento di attività che diano compimento a dette funzioni... Conseguentemente, il rapporto Stato-società civile viene lasciato parzialmente in ombra, non riconoscendo a quest’ultima di essere portatrice, al pari dello Stato, di interessi collettivi o di finalità pubbliche, in quanto riguardanti la comunità nel suo complesso”<sup>35</sup>. I lavori della “Bicamerale” non sono comunque sfociati in un nuovo testo costituzionale. Il *dietro-front* sul tema delle autonomie sociali, ha però forse influenzato l’iter che, sullo stesso tema, ha avuto il procedimento di elaborazione della nuova legge sull’assistenza. A differenza di quanto previsto nel progetto iniziale, infatti, vale a dire quello uscito dalla Commissione Affari Sociali della Camera dei deputati, più favorevole al privato sociale, la versione approvata della legge 328 prevede espressamente (art. 1 co. V) che la gestione dei servizi sociali spetti ai soggetti pubblici, principalmente ai Comuni, mentre al privato sociale viene riconosciuto solo un rilievo in termini di “co-progettazione” dei servizi e di realizzazione concertata degli stessi. Insomma anche in questo caso è mancato il coraggio necessario per un definitiva affermazione del principio di un’integrazione “virtuosa” tra sfera statale e non statale: “è stato fatto un passo indietro rispetto al primo testo - come ha commentato G. Gualaccini, direttore delle relazioni esterne e rapporti istituzionali della Compagnia delle Opere -. Il Terzo settore aveva chiesto che la società civile partecipasse con l’ente pubblico alla programmazione e alla gestione



dell'assistenza. Oggi ci troviamo davanti a un generico riferimento. Il vero problema è il concetto di sussidiarietà che sta alla base della legge. La sussidiarietà non è solo *verticale*, dallo Stato alle regioni o ai comuni; così si rischia un centralismo peggiore<sup>36</sup>. L'impianto generale della riforma sembra insomma essere basato sull'idea che lo Stato debba includere le parti migliori della società civile auto-organizzata, per poterla poi "ri-organizzare" a fini istituzionali: "la società civile auto-organizzata è chiamata soltanto a partecipare alla realizzazione e alla progettazione di servizi e interventi che fanno parte di una rete che appare ancora troppo gerarchizzata. Il principio di sussidiarietà, quindi, è prevalentemente realizzato in senso verticale"<sup>37</sup>. Del resto sin dal titolo della legge 328, si propugna la realizzazione di un "*sistema*" di servizi. Dal punto di vista delle politiche sociali, però, i concetti di "sistema" e quello di "rete" sono nettamente antitetici: "costruire un *sistema* integrato di interventi e servizi sociali significa predisporre un meccanismo ben funzionante di funzioni-strutture interdipendenti: in questa prospettiva, le soggettività sociali, se considerate, sono in secondo piano rispetto alle esigenze funzionalistiche"<sup>38</sup>. Il paradigma della "rete sociale", invece, identificato nell'ambito della "sociologia relazionale", se assunto nel settore dei servizi alla persona, avrebbe condotto ad implicazioni operative ben differenti: "costruire *rete e reti*, significa promuovere il potenziamento (*empowerment*) dei soggetti primari e di Terzo settore che abitano i *mondi vitali* delle persone e delle famiglie"<sup>39</sup>.

Il coinvolgimento del terzo settore, a livello nazionale è recente ed è avvenuto principalmente per ragioni di risparmio. Esso non può quindi, di conseguenza, che essere riduttivamente inteso, laddove invece la vera sussidiarietà si dovrebbe applicare "non soltanto nel senso che lo Stato deve lasciare adeguato spazio ai cittadini, affinché questi si organizzino liberamente in quei corpi intermedi che la stessa Carta costituzionale si preoccupa di tutelare (art. 2), ma altresì nel senso che lo Stato e le sue articolazioni territoriali dovrebbero supportare – peraltro senza snaturarne l'indipendenza e l'autonomia organizzativa – le iniziative private rivolte ad erogare un servizio o a produrre un bene di natura pubblica"<sup>40</sup>. Ancora una

volta, dunque, sono molti degli amministratori locali coloro che hanno iniziato a comprendere il diverso ruolo che stanno assumendo le diverse realtà del privato sociale: “storicamente presenti, all’interno dei nostri territori, e attive su diversi ambiti di necessità sociale, esse stanno configurandosi sempre di più come imprenditività organizzate complementari ai servizi e ai progetti, soggetti che chiedono riconoscimento, accreditamento, coinvolgimento, non solo nell’agire direttamente, ma anche nel progettare”<sup>41</sup>. Da loro, quindi, si possono forse aspettare gli sviluppi maggiormente positivi sulla materia, anche tenendo conto del fatto che l’ “Atto di indirizzo e coordinamento” del Governo, previsto dall’art. 5 co. III della l. 328, sulla base del quale le Regioni dovranno regolamentare i rapporti tra Enti locali e Terzo settore, si apre proprio con la definizione del ruolo del privato sociale nell’attività di “programmazione e progettazione” del sistema integrato di interventi e servizi sociali<sup>42</sup>. L’art. 1 co. II del D.P.C.M. di approvazione dell’Atto summenzionato (del 21.03.2001) prevede, a tale scopo, che le Regioni adottino specifici indirizzi per “favorire l’utilizzo di forme di aggiudicazione o negoziali che consentono la piena espressione della capacità progettuale ed organizzativa dei soggetti del Terzo settore; favorire forme di coprogettazione promosse dalle amministrazioni pubbliche interessate, che coinvolgono attivamente i soggetti del terzo settore per l’individuazione di progetti sperimentali ed innovativi al fine di affrontare specifiche problematiche sociali, definire adeguati processi di consultazione con i soggetti del terzo settore e con i loro organismi rappresentativi riconosciuti come parte sociale”.

L’art. 5 della legge 328, testualmente ripreso dal comma citato dell’ “Atto di indirizzo e coordinamento”, riferendosi alla collaborazione fra istituzioni pubbliche e privato sociale, parla dunque del “ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali”. Tale passaggio andrebbe adeguatamente sviluppato anche perché, come è stato notato, “l’uso dell’ ‘o’ anziché dell’ ‘e’ mette bene in evidenza che l’appalto (pur correttamente improntato a criteri di qualità) non è certo il solo strumento con il quale una *partnership* possa esprimersi. Anzi, a ben vedere, l’appalto non è neppure una

*partnership* vera e propria, perché questa presuppone una situazione di ‘collaborazione’ nella quale si realizzi un ‘lavorare insieme’ e non quella semplice compravendita di servizi che caratterizza il contratto di appalto”<sup>43</sup>. Sotto questo profilo, per ciò che concerne l’affidamento della gestione dei servizi, l’ “Atto di indirizzo e coordinamento” prevede che (art. 6 co. II) “nel rispetto dei principi di pubblicità e trasparenza dell’azione della Pubblica Amministrazione e di libera concorrenza tra i privati nel rapportarsi ad esso, sono da privilegiare le procedure di aggiudicazione ristrette e negoziate”. Facoltà che dovrebbe essere assai caldeggiata dal Terzo settore anche se, dal punto di vista della P.A., “sarà forte la tentazione di ‘usare’ il pressante richiamo della legge a nuove forme di *partnership* quale strumento surrettizio per *dribblare* le procedure di legge per l’affidamento dei contratti di appalto di servizi”<sup>44</sup> (su ciò si dovrà, dunque, attentamente vigilare).

Molto significativa, fra le indicazioni contenute nel “Atto di indirizzo e coordinamento” è poi quella secondo cui (ai sensi dell’art. 4 co. III dell’Atto), i Comuni, nel procedere all’aggiudicazione dei servizi, debbano tenere conto innanzitutto della *qualità* dell’offerta, e non procedere con il criterio del massimo ribasso. Ma anche qui, se la disposizione sul punto si presta ad evoluzioni “virtuose”, non si possono comunque trascurare le possibili distorte applicazioni pratiche che del principio si potrebbero avere: “chi pensasse ad esempio che, eliminato finalmente il masochistico tormentone delle gare al massimo ribasso, i problemi possono essere risolti con il ricorso a forme più o meno legittime di *affidamento diretto*, sbaglierebbe di grosso”<sup>45</sup>.

Il penultimo articolo dell’ “Atto di indirizzo e coordinamento” con l’obiettivo di favorire una promozione e qualificazione del Terzo settore”, molto positivamente prevede che le Regioni ed i Comuni predispongano, di concerto con gli organismi rappresentativi del Terzo settore, “azioni di promozione, sostegno e qualificazione dei soggetti del Terzo settore mediante politiche formative, fiscali e interventi per l’accesso agevolato al credito e ai Fondi Europei, avvalendosi anche delle realtà e delle competenze da loro espresse” (art. 8). Sarà molto importante che il privato

sociale approfitti di questa previsione per attrezzarsi a svolgere un'attività maggiormente qualificata a livello sia culturale che professionale. Riteniamo comunque che anche l'altro "polo" della collaborazione, vale a dire le Amministrazioni pubbliche, debbano provvedersi di una maggiore formazione al fine di meglio "interrelarsi" con il privato sociale. E ciò soprattutto tenendo conto dello scarso seguito avuto da uno degli impegni assunti, sul punto, dal "Protocollo d'Intesa tra Governo e Forum permanente del Terzo settore", firmato a Palazzo Chigi il 12.02.1999. Esso prevedeva, infatti, di "estendere gli impegni di riqualificazione dei dirigenti delle PP.AA. anche alle modalità di relazione con soggetti del Terzo settore"<sup>46</sup>.

Il tipo di relazioni che si andranno a instaurare o rinforzare, nel settore dei servizi alla persona, fra le Amministrazioni pubbliche ed il privato sociale, dipenderà strettamente dal tenore delle disposizioni che, ai sensi dell'art. 5 della riforma, le Regioni emaneranno per regolamentare i rapporti tra Enti locali e Terzo settore: "l'art. 5 della legge quadro, dunque, rappresenta un traguardo, ma al tempo stesso il punto di partenza di un lavoro di elaborazione che non potrà essere risolto solo da un'illuminata legislazione regionale di recepimento della legge quadro e di riordino dei servizi, ma che richiederà l'impegno di ogni soggetto, pubblico o privato, coinvolto nel nuovo sistema di responsabilità"<sup>47</sup>.

### **L'applicazione della "sussidiarietà verticale" ed il ruolo delle Regioni e dei Comuni nel nuovo sistema dei servizi sociali (l. 328/2000, artt. 6-8/18-19<sup>5</sup>)**

---

<sup>5</sup> Testo in vigore dell'art. 6 (*Funzioni dei comuni*), <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2000:328>:

«1. I comuni sono titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale e concorrono alla programmazione regionale. Tali funzioni sono esercitate dai comuni adottando sul piano territoriale gli assetti più funzionali alla gestione, alla spesa ed al rapporto con i cittadini, secondo le modalità stabilite dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, come da ultimo modificata dalla legge 3 agosto 1999, n. 265. 2. Ai comuni, oltre ai compiti già trasferiti a norma del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, ed alle funzioni attribuite ai sensi dell'articolo 132, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, spetta, nell'ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19 e secondo la disciplina adottata dalle regioni,

Carente sotto il profilo dell'applicazione della "sussidiarietà orizzontale", la legge quadro dell'assistenza si presta nondimeno ad osservazioni critiche anche per quanto concerne la distribuzione di poteri e competenze all'interno delle pubbliche amministrazioni. Mentre in occasione del dibattito parlamentare, le "proteste" di parte politica sulla riforma si sono appuntate soprattutto sull'"invadenza" dello Stato nei confronti dei compiti delle Regioni, appare molto più criticabile invece quello che potrebbe essere definito il "processo di programmazione" instaurato con la nuova legge. Ogni tre anni infatti, il Governo, tenendo conto delle risorse finanziarie disponibili, dovrà predisporre un "Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali" nel quale vengono indicati i requisiti delle prestazioni

---

l'esercizio delle seguenti attività: a) programmazione, progettazione, realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete, indicazione delle priorità e dei settori di innovazione attraverso la concertazione delle risorse umane e finanziarie locali, con il coinvolgimento dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 5; b) erogazione dei servizi, delle prestazioni economiche diverse da quelle disciplinate dall'articolo 22, e dei titoli di cui all'articolo 17, nonché delle attività assistenziali già di competenza delle province, con le modalità stabilite dalla legge regionale di cui all'articolo 8, comma 5; c) autorizzazione, accreditamento e vigilanza dei servizi sociali e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale a gestione pubblica o dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 5, secondo quanto stabilito ai sensi degli articoli 8, comma 3, lettera f), e 9, comma 1, lettera c); d) partecipazione al procedimento per l'individuazione degli ambiti territoriali, di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a); e) definizione dei parametri di valutazione delle condizioni di cui all'articolo 2, comma 3, ai fini della determinazione dell'accesso prioritario alle prestazioni e ai servizi. 3. Nell'esercizio delle funzioni di cui ai commi 1 e 2 i comuni provvedono a: a) promuovere, nell'ambito del sistema locale dei servizi sociali a rete, risorse delle collettività locali tramite forme innovative di collaborazione per lo sviluppo di interventi di auto-aiuto e per favorire la reciprocità tra cittadini nell'ambito della vita comunitaria; b) coordinare programmi e attività degli enti che operano nell'ambito di competenza, secondo le modalità fissate dalla regione, tramite collegamenti operativi tra i servizi che realizzano attività volte all'integrazione sociale ed intese con le aziende unità sanitarie locali per le attività socio-sanitarie e per i piani di zona; c) adottare strumenti per la semplificazione amministrativa e per il controllo di gestione atti a valutare l'efficienza, l'efficacia ed i risultati delle prestazioni, in base alla programmazione di cui al comma 2, lettera a); d) effettuare forme di consultazione dei soggetti di cui all'articolo 1, commi 5 e 6, per valutare la qualità e l'efficacia dei servizi e formulare proposte ai fini della predisposizione dei programmi; e) garantire ai cittadini i diritti di partecipazione al controllo di qualità dei servizi, secondo le modalità previste dagli statuti comunali. 4. Per i soggetti per i quali si renda necessario il ricovero stabile presso strutture residenziali, il comune nel quale essi hanno la residenza prima del ricovero, previamente informato, assume gli obblighi connessi all'eventuale integrazione economica».

sociali, le priorità d'intervento ed i finanziamenti (art. 18 co. I l. 328). Le Regioni dovranno invece predisporre, in accordo con i Comuni interessati, un "Piano regionale" (art. 18 co. V), sempre triennale. Anche i Comuni dovranno definire, d'intesa con le aziende U.S.L. e secondo le indicazioni del Piano regionale, un "Piano di zona", di uguale durata, volto a favorire la formazione di sistemi locali di intervento, qualificare la spesa definendone i criteri di ripartizione, nonché prevedere iniziative di formazione degli operatori (art. 19). Rispetto a questo sovrabbondare di attività pianificatrici, il prof. Sabino Cassese ha obiettato che un tale assetto normativo, così "come quello instaurato dalla cosiddetta riforma Bindi della Sanità (approvata con dlgs n. 229/1999), "pare animato da una foga programmatoria e regolatoria dalla quale l'esperienza degli anni Sessanta dovrebbe aver consigliato di rifuggire"<sup>48</sup>. Incongruenze denunciate dagli stessi protagonisti, a livello locale, dell'attività pianificatoria. "Appare assai complesso - come ha recentemente affermato un amministratore locale - programmare e realizzare il sistema dei servizi a rete locale ove, con il Comune, agiscono altri enti pubblici (vale la pena di citarne alcuni: le aziende sanitarie, le agenzie per la formazione e le politiche attive del lavoro, le scuole ormai autonome, i Tribunali per i minori e i servizi sociali del Ministero della Giustizia) e i 'soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi': vale a dire le ONLUS, gli organismi di cooperazione, il volontariato, le associazioni ed enti di promozione sociale, le fondazioni, gli enti di patronato e altri soggetti privati, confessionali e *profit*, le IPAB. La prima criticità è come creare una forma di governo che consenta a livello territoriale di sostenere processi di concertazione e coprogrammazione con tutti i soggetti del territorio"<sup>49</sup>. Le amministrazioni locali corrono infatti seriamente il rischio di trovarsi "schiacciate" fra le troppe richieste di programmazione. Basti pensare, oltre ai Piani di cui alla l. 328, ai "Piani territoriali" previsti dalla l. n. 285/1997, ai "Piani strategici" delle ASL, ai programmi delle attività distrettuali sanitarie, solo per citarne alcuni: "tale eccesso di richieste, se non sarà organizzato, rischia di creare più confusione che opportunità"<sup>50</sup>.

Ai Comuni in particolare spetta poi, ai sensi dell'art. 6 co. III della l. 328, "coordinare programmi e attività degli enti che operano nell'ambito di competenza, secondo le modalità fissate dalla Regione, tramite collegamenti operativi tra i servizi che realizzano attività volte all'integrazione sociale e intese con le aziende-USL per le attività socio-sanitarie e per i piani di zona". Non è però chiaro fino a che punto potranno spingersi le amministrazioni comunali in questa attività di coordinamento, e in particolare se potranno adottare atti vincolanti nei confronti degli altri operatori. C'è da dire che tali amministrazioni, da diversi anni ormai, operano entro un quadro istituzionale e legislativo soggetto a continui cambiamenti, a volte non chiari nelle loro logiche di fondo, ed in alcuni casi caratterizzati da contraddizioni implicite che vanno poi tutte affrontate e, non sempre facilmente, ricomposte, nella sede locale: "tutto ciò rischia di creare situazioni di affaticamento e di disorientamento, e di indurre il manifestarsi di modalità di accostamento alle tematiche sociali attraverso forme di 'navigazione a vista' che riducono la capacità di operare progettualmente nel proprio contesto"<sup>51</sup>. Si è peraltro tanto enfatizzato, da parte di politici e legislatori, il ruolo di "regia" affidato ai Comuni dalla legge quadro<sup>52</sup>, senza però adeguatamente valutare che, nell'esercizio delle proprie funzioni, essi incontrano almeno tre ordini di limitazioni: 1) quella proveniente dalle risorse disponibili sulla base dei Piani sovraordinati<sup>53</sup>; 2) quella relativo alle previsioni degli stessi Piani circa l'utilizzazione delle risorse; 3) ed infine la disciplina adottata dalle Regioni, non solo con i Piani regionali, ma anche con gli atti di indirizzo e la legge regionale di cui all'ultimo comma dell'art. 8 della l. 328 (relativa al "trasferimento ai Comuni e agli Enti locali delle risorse umane, finanziarie e patrimoniali per assicurare la copertura degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni sociali trasferite [ad opera del dlgs. n. 12/1998]). In relazione a tutto ciò è stato osservato come, "dato che la titolarità delle funzioni sociali è attribuita ai Comuni, a questi ultimi dovrebbero essere attribuite le risorse finanziarie, la programmazione e la valutazione delle reali esigenze del territorio"<sup>54</sup>. Seguendo poi un altro tipo di ragionamento, per ciò che concerne in questo caso le autonomie territoriali tutte, si potrebbe anche rilevare come "l'art.

117 della Costituzione riservi alle Regioni, pur nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, le norme legislative in materia di beneficenza pubblica. A questa è stata equiparata l'assistenza sociale, di cui al primo comma dell'art. 38 Cost. con sentenza 174/1981 della Corte costituzionale. Di conseguenza, [la legge 328] non avrebbe dovuto disciplinare le competenze dei Comuni (art. 6) delle Province (art. 7), e delle Regioni (art. 8), né altre competenze riservate alle Regioni e agli Enti locali sparse nell'articolato. Questo si sarebbe dovuto limitare a stabilire i soli '*principi fondamentali*' come vuole il primo comma dello stesso art. 117 Cost., entro i quali avrebbe dovuto muoversi la legislazione regionale"<sup>55</sup>. Così che oggi, in un frangente storico politico in cui tutti paiono favorevoli ad un sistema di "regionalismo forte", dalla legge 328 non viene neppure permesso alle Regioni di legiferare su materie ad esse specificamente riservate dalla Costituzione e da sentenze della Corte costituzionale.

Dopo quanto detto, risulta pienamente condivisibile il rischio, derivante dal disegno delle competenze istituzionali tracciato dalla legge quadro, "di riprodurre un marchingegno a scatole cinesi bloccato dalla pervasività burocratica che per troppo tempo ha caratterizzato le prestazioni sociali di tipo pubblico: in questo senso occorrerà monitorare con attenzione il ruolo, forzosamente preminente, attribuito dalla legge quadro all' '*assetto istituzionale*', come recita il capo II della legge"<sup>56</sup>.

[...]