



**GARANTIRE I DIRITTI CIVILI E SOCIALI
DEFINIRE I LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI E I PRINCIPI FONDAMENTALI
ATTUARE IL TITOLO V**

Una riforma del Titolo V della Costituzione, numerose sentenze della Corte Costituzionale che hanno interpretato la nuova normativa, due ulteriori tentativi di riforma respinti dal voto popolare, molteplici interventi di legislazione ordinaria che hanno agito sull'assetto istituzionale e sulle competenze. Quasi venti anni trascorsi a discutere di distribuzione dei poteri e non di in funzione di quali obiettivi quei poteri dovessero essere esercitati.

E lo scopo che tutti i provvedimenti si sono prefissi – rendere maggiormente efficiente ed efficace l'azione della Repubblica nella sua articolazione istituzionale – , infatti, non è stato raggiunto. Allora forse dovremmo ribaltare i ragionamenti e partire dal fine che le istituzioni dovrebbero assicurare, non dalla definizione degli assetti, ma dalla definizione dei diritti che devono essere garantiti in modo uniforme dall'insieme dei pubblici poteri in eguale misura a tutti i cittadini.

La riforma del Titolo V non ha raggiunto la pienezza degli obiettivi preposti e si è in gran parte arenata sui contenziosi tra Stato e Regioni, e sulla discrasia tra decentramento amministrativo e legislativo e centralismo finanziario (esasperata negli anni di crisi economica), anche perché non è mai stata pienamente applicata. Sono mancati gli interventi normativi nazionali volti a garantire il decentramento delineato, capace di valorizzare la prossimità istituzionale - anche nell'ottica di un migliore rapporto rappresentanti-rappresentati-, in un quadro unitario di diritti universali e uniformemente esigibili e di una normativa generale chiara nei cui confini la maggiore autonomia territoriale potesse diventare strumento di ulteriore sviluppo nelle diverse specificità.

Oggi la necessità di dare attuazione al Titolo V vigente nella sua pienezza, assumendo quanto disposto dalle numerose sentenze della Corte Costituzionale che si sono susseguite in questi anni (la 282/2002, la 303/2003, la 273/2013 e la 275/2016 su tutte), a partire dalla determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni a garanzia dei diritti civili e sociali, è resa ancora più urgente dalle procedure per l'autonomia differenziata avviate da alcune importanti regioni.

La legittima richiesta di alcuni territori di avocare a sé maggiore autonomia nelle materie previste dall'art. 116 terzo comma, procedura fino ad oggi mai adottata, rende necessaria l'individuazione, con la legislazione ordinaria, di norme nazionali che definiscano entro quali confini l'autonomia differenziata possa essere esercitata, quali specifiche materie di ciascun ambito possano essere oggetto di delega e rientrare nelle disponibilità legislativa delle regioni e quali principi fondamentali non sono passibili di differenziazione territoriale.

La legislazione concorrente, così come la potestà legislativa delle Regioni e il decentramento amministrativo non sono un bene o un male di per sé, né è pensabile una suddivisione delle competenze di qualsiasi tipo che possa prescindere da una leale collaborazione istituzionale. Il necessario equilibrio tra unità e decentramento, tra norme generali e specificità territoriali, deve essere ricercato da una parte in una produzione normativa che fissi i LEP, in tutte le materie che ancora oggi non sono state normate, e le leggi di principio per tutte le materie di legislazione concorrente, dall'altra nell'individuazione di un luogo in cui possa essere esercitata la necessaria cooperazione istituzionale, che sia un'ideale riforma del sistema delle Conferenze o che sia l'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale 3/2001 che prevedeva la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Una leale collaborazione istituzionale che deve essere ricercata oltre che nell'equilibrio di produzione legislativa di Stato e Regioni, anche, e forse soprattutto, nella definizione di un sistema di programmazione, gestione e amministrazione integrato che veda tutti gli enti costitutivi la Repubblica operare in sinergia con l'obiettivo comune di rendere servizi efficaci ed efficienti a tutti i cittadini. In questa chiave, se pensiamo solo alla tutela della salute, alle politiche sociali, alle politiche attive del lavoro e al sistema di istruzione e formazione, posto il quadro normativo nazionale che deve garantire LEP per tutti in modo uniforme, è necessaria, a garanzia della loro esigibilità, una gestione integrata delle diverse competenze e dei servizi da esercitare ad un livello sovracomunale - che potrebbe essere costituito dalle Province -, caratterizzato dall'uniformità dei confini geografici e dalla necessaria autonomia gestionale.

QUALI DIRITTI

Negli anni che sono seguiti all'approvazione della riforma del Titolo V gli interventi normativi attuativi hanno riguardato in misura maggiore gli aspetti finanziari, con l'approvazione della legge delega sul federalismo fiscale (L. 42/2009), mai pienamente attuata. E forse già in questo possiamo individuare la prima grande criticità. Il legislatore è partito dall'articolo 119 piuttosto che seguire la sequenza logica disegnata dalla stessa Costituzione: quali sono i soggetti istituzionali coinvolti (Stato, Regioni, Province, Città Metropolitane, Comuni, con le loro peculiarità: art.114 e 116), cosa devono fare i differenti soggetti (art. 117), con quali modalità (art. 118) e con quali risorse (art. 119). La stessa Corte Costituzionale in recenti sentenze (es. 65/2016) e la Corte dei Conti hanno evidenziato come sia non più procrastinabile la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni a garanzia dei diritti civili e sociali anche al fine di dare attuazione ad un'allocatione delle risorse adeguata all'esercizio delle funzioni fondamentali e alla distribuzione dei flussi perequativi.

È da cosa deve essere fatto che bisogna ripartire, da quali diritti la Repubblica nella sua articolazione istituzionale deve garantire a tutti i cittadini, da quali principi devono essere salvaguardati su tutto il territorio nazionale. Determinate le funzioni che devono essere svolte, è imprescindibile delineare quel disegno organico, da noi invocato in passato, che attribuisca funzioni e conseguentemente risorse necessarie al soggetto istituzionale più idoneo a svolgerne l'esercizio.

In questo ragionamento, dunque, non è più rinviabile la determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale a cominciare dall'ampliamento dei LEA, dai LEP prestazioni sociali, dai LEP in materia di politiche del lavoro (così come previsto dal dlgs 150/2015) e in materia di istruzione e formazione. Istruzione e formazione che richiedono la contestuale approvazione di norme quadro che, come in materia ambientale, fissino i principi fondamentali cui la competenza legislativa esercitata dalle regioni in regime di concorrenza deve in ogni caso conformarsi a garanzia dell'uniformità nazionale di diritti e tutele universali e può differenziarsi solo in misura integrativa o supplementare, assicurando livelli più elevati di quelli essenziali.

La definizione di tutti Livelli Essenziali delle Prestazioni, e il loro periodico aggiornamento, deve essere accompagnata da un sistema di monitoraggio e valutazione efficace e puntuale che verifichi l'effettiva esigibilità di quei diritti in ogni area del Paese con strumenti di intervento in sussidiarietà ascendente, ove necessario, al fine di superare ogni diseguaglianza di natura territoriale.

Una rivendicazione, questa dei LEP e della definizione delle "leggi di principio", cui consegue inevitabilmente il capovolgimento del bilanciamento ineguale tra diritti sociali ed efficienza economica consolidatosi negli ultimi anni: i diritti sociali sono il fine e sono su un piano superiore, l'efficienza economica è il mezzo funzionale al raggiungimento del fine, non il fine stesso, come ribadito dalla sentenza 275/2016 della Corte Costituzionale in cui è sancito che è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio delle amministrazioni e non "l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione".

I Livelli essenziali vanno definiti e in quanto tali garantiti. Non è più sostenibile l'idea che non siano definibili per l'impossibilità di garantire a tutti i cittadini quelle prestazioni che la stessa Carta definisce "essenziali" (non minime, ma essenziali), connesse a diritti costituzionali quali salute, istruzione, lavoro.

Né è accettabile che anche dove definiti, come in sanità con i LEA, persista un divario di esigibilità, qualità e appropriatezza da territorio a territorio per la differente pianificazione e organizzazione regionale, che viene affrontato, ad oggi, con piani di rientro che mirano però prevalentemente al riequilibrio dei bilanci e non con un efficace sistema di garanzia che li renda applicabili in modo uniforme.

WELFARE

- **SANITÀ:** è necessario partire dalla conferma dei principi e finalità del modello universale di SSN sanciti dalla Riforma Sanitaria (Legge 833/1978) e dal D.Lgs 502/1992 come modificato in particolare dal D.Lgs 229/1999.

In Sanità i Livelli Essenziali delle Prestazioni sono stati oggetto, come Livelli Essenziali di Assistenza, di disciplina legislativa. Attualmente i LEA consistono in un elenco di prestazioni, servizi e beni cui hanno diritto i cittadini. Ma la definizione e l'aggiornamento dei LEA non basta, ne deve essere completata la disciplina adottando gli strumenti adeguati a favorire l'uniformità nella diffusione dei Lea in tutto il Paese e la loro reale esigibilità. Servono, con le dovute flessibilità per adattarli ai diversi contesti locali, indicatori di risultato, di offerta e standard organizzativi di riferimento (dei servizi, del personale, target di utenza % su popolazione, ecc.). In particolare sono indispensabili i fabbisogni di personale. Gli indicatori e gli standard esistenti sono del tutto parziali.

- **NON AUTOSUFFICIENZA:** serve una Legge quadro sulla Non Autosufficienza con la finalità di costruire un sistema di tipo universale di prevenzione, contrasto e riabilitazione dei processi di non autosufficienza e per il sostegno e il benessere delle persone non autosufficienti e delle rispettive famiglie, e di determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali da erogare nei casi di non autosufficienza (LESNA). I LESNA fanno parte dei LEP socio-assistenziali (ex legge 328/2000), si aggiungono quindi a quelli sanitari e vanno integrati con essi, per favorire una maggiore integrazione fra interventi sociali e sanitari. Pur mantenendo distinti i finanziamenti per l'assistenza sociale e per quella sanitaria, la definizione dei LESNA va accompagnata dall'adozione di strumenti integrati (presa in carico unica, Piano di Assistenza Individuale, Unità Valutativa Multidimensionale Integrata, ecc.).
- **PRESTAZIONI SOCIALI:** è necessario individuare come LEP, predisporre ed erogare i servizi e le prestazioni economiche volti a rimuovere le situazioni di bisogno e difficoltà che una persona possa incontrare nel corso della vita; individuare il complesso di tutele e servizi finalizzati a garantire una rete di protezione sociale che assicuri a tutte le persone il raggiungimento della soglia di soddisfazione per una dignitosa esperienza di vita, garantire la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, rimuovendo gli ostacoli per l'effettiva partecipazione alla vita politica, economica e sociale del Paese e per la mobilità sociale. Dare piena attuazione alla legge n. 328 del 2000 che ha individuato le aree di intervento che costituiscono i livelli essenziali delle prestazioni sociali che devono essere erogati in misura universale ai cittadini sotto forma di beni e servizi.

ISTRUZIONE

- Il diritto all'educazione (**ISTRUZIONE E FORMAZIONE**), è uno dei diritti fondamentali di cittadinanza, una delle condizioni per l'effettiva partecipazione dei cittadini alla vita sociale, civile e culturale. Pertanto devono essere pienamente attuate le norme generali e definiti i LEP necessari a garantire ad ogni cittadino lungo tutto il corso della vita: il diritto all'accesso al sistema educativo iniziale (di livello primario, secondario e terziario) e al sistema nazionale integrato dell'apprendimento permanente; la frequenza gratuita per tutto l'obbligo scolastico e ai "capaci e meritevoli" il diritto ad arrivare ai livelli più alti di istruzione; il diritto al successo formativo (DPR 275/99): qualità e individualizzazione/personalizzazione dei percorsi educativi; il diritto all'accesso culturale al sistema educativo pubblico (pluralismo culturale e religioso)
- **SISTEMA 0-6:** Ogni bambina e bambino, al di là di dove nasce e cresce, deve poter beneficiare di servizi educativi che sono decisivi nei differenziali dei percorsi successivi di apprendimento e nella tutela dai rischi di esclusione sociale e di marginalizzazione come cittadini. Devono essere considerati diritti concretamente esigibili la frequenza delle scuole dell'infanzia (3-6 anni) e dei servizi educativi per l'infanzia.

LAVORO

La legislazione statale deve determinare diritti del lavoro a portata universale, in gran parte configurabili come diritti di cittadinanza, da valere per tutti i lavoratori, a prescindere dalla veste giuridica che assume la loro attività. Deve esserne poi garantita la loro piena effettività.

Gli interventi sul mercato del lavoro devono essere definiti con l'obiettivo di garantire la piena e buona occupazione, di superare la condizione di precarietà diffusa, di garantire sostegno al reddito in caso di crisi, piani di ricollocamento e di riqualificazione e, per gli esclusi dal mercato dal lavoro e per i soggetti più fragili orientamenti, certificazione delle competenze, tutoraggio, formazione e inserimento al lavoro.

Deve essere altresì garantito l'esigibilità ed il rispetto della contrattazione.

I LEP devono essere volti a garantire una forte integrazione delle politiche attive e di quelle passive, che consenta la presa in carico del lavoratore puntando su interventi proattivi. A tal fine i Centri per l'Impiego devono essere presenti in modo funzionale ai bisogni in tutte le province e la loro presenza e funzionalità, nelle modalità previste dalla legge, sull'intero territorio costituisce Livello Essenziale delle Prestazioni.

AMBIENTE

La tutela dell'Ambiente deve restare nelle competenze esclusive dello Stato e, semmai, l'intervento statale a tutela dell'ambiente, del clima, dell'equità intra e inter generazionale, per l'uso razionale delle risorse e per lo sviluppo sostenibile deve aumentare, definendo criteri e ruoli di partecipazione. L'intervento normativo regionale può essere solo di maggior protezione dell'interesse ambientale e le Regioni non possono avere potere sostitutivo.

Devono essere definiti i Lepta (Livelli essenziali di prestazione tecnica ambientale) previsti dalla Legge 132/2016, che ha istituito il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA). E per quanto riguarda i controlli è necessario che il sistema di protezione ambientale abbia carattere di terzietà e piena autonomia.

RISORSE

La definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni deve corrispondere ai diritti civili e sociali, costituzionalmente garantiti, che devono essere resi esigibili in modo uniforme in tutto il territorio nazionale a prescindere dalla capacità fiscale di ciascuna Regione. Ciò richiede la definizione di Fondi nazionali a copertura di tali prestazioni che, per ammontare, garantiscano la disponibilità di risorse necessarie per ciascun livello istituzionale deputato ad assicurare gli obiettivi di servizio fissati. Tali Fondi, in quanto volti a garantire l'esigibilità di diritti universali su tutto il territorio nazionale, devono essere finanziati dalla fiscalità generale. Devono essere ripartiti, previa intesa in Conferenza Unificata, secondo criteri specifici per ciascun fondo che tengano conto sia dei fabbisogni standard e dell'esigenze perequative sia di indicatori socio-economici idonei a valutarne la maggiore necessità per ciascun ambito.

È dalla definizione dei LEP che bisogna partire per determinare l'ammontare delle risorse e non il contrario (come avvenuto con il Rel con cui si è partiti dalle risorse disponibili per determinare la platea degli aventi diritto), e, una volta determinato, deve essere considerato escluso dalla disponibilità di riduzioni legate alla sostenibilità economica o rimodulazioni normative che non tengano conto dell'obiettivo di erogare prestazioni caratterizzate da efficienza ed appropriatezza su tutto il territorio nazionale.

Le prestazioni devono essere strumento per garantire l'effettività di quel determinato diritto e in questa chiave ne devono essere definiti a livello nazionale le risorse necessarie, gli standard qualificanti, le modalità di erogazione dei servizi e delle condizioni professionali degli operatori e, soprattutto, gli indicatori di verifica e le modalità di intervento sostitutivo che deve essere esercitato in sussidiarietà ove necessario.

È necessario completare gradualmente il passaggio dalla spesa storica ai fabbisogni standard che devono essere determinati a partire dalle necessità del singolo territorio per raggiungere quel determinato standard qualitativo della prestazione individuato come necessario a garanzia dell'esigibilità del diritto specifico per tutti a prescindere dall'area di residenza, e devono essere integrati con criteri perequativi in attuazione dell'art. 119.

Partire, dove necessario, da un investimento straordinario per garantire in tutti i territori l'esistenza stessa di quella rete di servizi necessari a garantire i Lep e su cui successivamente misurare i fabbisogni.

CRITERI

La definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in ambito sanitario, sociale, istruzione e formazione e politiche per il lavoro deve essere conforme a criteri atti a determinare l'effettività di ciascun diritto individuato come fondamentale tra cui riteniamo prioritari:

- obiettivi - quali diritti devono essere garantiti dalle prestazioni
- la prossimità - delle strutture pubbliche che devono erogare lo specifico servizio
- l'universalità - delle prestazioni che devono essere erogate gratuitamente a tutti i cittadini
- La sostenibilità e l'esigibilità - individuando il livello istituzionale responsabile di una determinata prestazione, valorizzando la creazione di sistemi integrati e una gestione di area vasta che sia garanzia di efficacia e di efficienza delle funzioni svolte e dei servizi offerti, definendo i soggetti erogatori delle prestazioni.
- La valutabilità - quali strumenti di monitoraggio delle prestazioni devono essere individuati per verificarne l'uniformità e l'universalità, quale ruolo e funzioni attribuire alle Agenzie Nazionali e ai Sistemi Informativi nazionali e quali interventi sostitutivi adottare nei casi di valutazioni negative che non possono limitarsi, come in sanità, al commissariamento per ragioni di bilancio.
- Risorse - sistema di finanziamento dei livelli essenziali, individuazione di un Fondo Nazione e dei criteri di riparto delle condizioni delle differenti realtà territoriali, dei parametri socio-economici, dell'indice di deprivazione e della capacità fiscale in un'ottica perequativa. Lo stanziamento dei Fondi Nazionali deve essere accompagnato, ove necessario, da finanziamenti straordinari mirati all'implementazione delle infrastrutture sociali volta ad assicurare la piena fruizione dei servizi in tutto il territorio nazionale.

ASSETTO ISTITUZIONALE

Il tema centrale che si propone strettamente, connesso alla determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni e alla garanzia dei principi fondamentali, è la definizione, a Costituzione vigente, di un sistema integrato di livelli istituzionali che, con pari dignità, operino nei rispettivi territori di competenza nell'interesse generale della cittadinanza in un quadro definito di principi inderogabili universali.

Gli ultimi anni sono stati caratterizzati da numerosi interventi normativi per ridisegnare l'assetto delle autonomie locali, dagli incentivi per le fusioni comunali e la gestione associata delle funzioni fondamentali per i piccoli comuni, all'istituzione delle Città Metropolitane, al ridimensionamento delle Province operato con la legge Delrio, che le ha trasformate in enti di secondo livello diversificandone le funzioni tra fondamentali (definite dalla norma stessa) e "delegate" dalle singole Regioni. Una normativa, quest'ultima, condizionata nella sua piena attuazione sia dall'incertezza determinata dalla riforma costituzionale cui è stata inopportunamente legata sia dagli ingenti tagli di risorse operati con la legge di bilancio 2015 che hanno minato l'operatività degli enti e la loro stessa sopravvivenza.

Oggi, a iter di riforma costituzionale concluso e riequilibrio finanziario intrapreso con le misure approvate nell'ultima legge di bilancio (2018) che restituiranno la dovuta autonomia alle istituzioni provinciali, non è più rinviabile il superamento della legge Delrio a cominciare dall'identificazione di funzioni (oltre quelle fondamentali) che per efficacia ed efficienza devono essere esercitate da un ente di area vasta nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, e dalla piena valorizzazione delle Città Metropolitane, potenziali motore di sviluppo economico per importanti aree del Paese, cui assicurare la necessaria operatività e legittimità istituzionale. In questo quadro, trascorsi tre anni dall'entrata in vigore della normativa, è necessario verificare l'adeguatezza dell'assetto di "secondo livello" delle aree vaste e delle Città Metropolitane definito dalla legge rispetto all'obiettivo di determinare un'efficace cooperazione istituzionale tra gli enti comunali, salvaguardandone la legittimità per la cittadinanza.

La riflessione sul sistema delle autonomie non può non riguardare le Regioni. Dopo la finanziaria 2014 le Regioni hanno trasformato la loro "missione" da programmatica a gestionale con il sovraccarico di funzioni già appartenenti alle Province e del relativo personale. Il disegno delle Regioni post legge finanziaria 2014 è stato assolutamente variegato al punto tale da determinare una difficoltà nella definizione delle funzioni esercitate. Prioritario deve essere il ritorno al ruolo programmatico delle Regioni in sinergia con il sistema delle autonomie locali, finalizzato a creare un'integrazione del sistema dei servizi a livello sovracomunale, individuando i confini amministrativi più idonei, secondo le peculiarità di ogni realtà territoriale, a garantire la massima efficacia ed efficienza per i cittadini. L'intreccio tra competenza legislativa, programmazione e gestione richiede una regia regionale che deve però trovare riscontro in una delimitazione geografica degli ambiti omogenea per tutte le principali prestazioni che la rete di servizi pubblici deve garantire. Questa esigenza, unitamente alla necessità di una maggiore gestione associata di molte funzioni comunali e alla vocazione delle "nuove Province" di enti al servizio dei Comuni, porta a individuare nelle aree vaste già esistenti i soggetti istituzionali e i confini amministrativi idonei per la definizione del sistema integrato atto a garantire anche i LEP.

La definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni e dei principi fondamentali in leggi quadro nazionali da una parte darà a tutte le istituzioni locali dei confini definiti entro cui agire dall'altra consentirà di operare all'interno di essi in autonomia secondo le peculiarità e le potenzialità di ciascun territorio.

La necessaria definizione di un quadro normativo nazionale non può essere sufficiente a superare il contezioso legislativo che si è sviluppato negli ultimi decenni. Le “materie” su cui Stato e Regioni, a prescindere dal regime di concorrenza o meno, possono operare non hanno confini delimitati e delimitabili ed è quindi imprescindibile l’individuazione di un luogo in cui sia esercitata la cooperazione istituzionale necessaria a portare a sintesi le istanze unitarie con quelle territoriali. Un luogo che, a Costituzione vigente, può essere individuato nella Commissione Bicamerale per le questioni regionali allargata alla partecipazione di rappresentanti delle Regioni e delle Autonomie, così come previsto dalla stessa legge costituzionale del 2001 (art. 11) e nel sistema delle Conferenze opportunamente riformate al fine di dare pieno esercizio a quella “leale collaborazione” cui la stessa Corte Costituzionale si è più volte richiamata.

In questa nuova geografia istituzionale deve trovare spazio anche un maggiore coinvolgimento dei cittadini. Le decisioni che i diversi livelli istituzionali sono chiamati ad assumere incidono in molti casi sulla vita di determinate e circoscritte comunità. E in queste circostanze, è necessario ipotizzare forme di coinvolgimento attivo della popolazione locale che permettano una condivisione delle scelte operate, in modo che la cittadinanza non percepisca un provvedimento adottato come un'imposizione “esterna”, e quindi estranea. La promozione di strumenti di democrazia partecipativa che, nell'ambito di determinate procedure, permettano l'incontro di “società” e “istituzioni rappresentative”, è, infatti, necessaria al fine di rendere i cittadini compartecipi e, quindi, anche corresponsabili di scelte importanti per la loro comunità e per il loro territorio.

Febbraio 2018