

Il nuovo welfare dopo la riforma del titolo v della costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3)

Autore: Redazione

In: Diritto amministrativo

di Danilo Corrà

Dirigente Socio-sanitario dell'IPAB-Istituto Gris di Mogliano Veneto (TV)

Con la legge costituzionale n. 3 del 18.10.2001, intervenuta ad esito del referendum confermativo del 7 ottobre 2001, è stata impressa una notevole spinta verso forme più accentuate di federalismo del nostro sistema delle autonomie locali, le quali escono da tale riforma rafforzate nelle competenze e nella libertà da vincoli formali.

Con riferimento alla recente riforma dell'assistenza in Italia, avviata con l'approvazione della legge n. 328 dell'8.11.2000 e dei provvedimenti governativi conseguenti, l'interprete deve seriamente interrogarsi in ordine alla tenuta della riforma medesima a seguito dell'intervenuta modifica della costituzione.

Rilevano pertanto in tal senso le novità introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 in merito alla ripartizione di competenze e funzioni in materia di servizi sociali; ci si riferisce in particolare alla nuova formulazione dell'art. 117 Cost. di cui all'art. 3 del citato provvedimento, che trasferisce la materia alla potestà legislativa esclusiva regionale per esclusione: la stessa, infatti, non figura nè tra le competenze esclusive statali nè tra quelle regionali concorrenti.

Rimane invece allo Stato la competenza esclusiva in ordine alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 3, comma 1, lett. m) della legge costituzionale n. 3 del 2002).

Tale "rivoluzione" di competenze ha indotto parte della dottrina a ritenere che la legge n. 328 del 2000 abbia acquisito natura "cedevole", nel senso che continuerà ad applicarsi in quelle regioni che non approveranno specifiche norme in materia socio-assistenziale, mentre sarà destinata ad essere disapplicata qualora l'intervento regionale introduca elementi di novità con essa contrastanti e/o incompatibili.

Questa interpretazione sembrerebbe trarre conferma anche dal d.d.l. n. 1545 del 26.6.2002 ("Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"), che all'art. 1, comma 2 espressamente prevede che "le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia".

Si intende qui invece sostenere la sostanziale tenuta dell'impianto di riforma dell'assistenza di cui alla legge n. 328 del 2000, fondando tale asserzione sulla competenza esclusiva statale in ordine alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" di cui alla legge costituzionale in esame.

Tale competenza, già prevista dall'art. 9, comma 1, lett. b) della legge n. 328 del 2000, non rappresenta infatti un vincolo di poco conto, ed anzi la sua corretta applicazione potrebbe comportare l'esplicazione di un paradigma di intervento che potrebbe, in ipotesi, coincidere con le linee fondamentali introdotte dalla legge n. 328 del 2000.

Una corretta individuazione dei livelli essenziali di assistenza dovrebbe infatti garantire "la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza", ciò che è esattamente e testualmente previsto all'art. 1 della legge n. 328 del 2000 in sede di enunciazione dei principi cardine del nuovo sistema; dovrebbe garantire il diritto alle prestazioni di cui all'art. 2 della legge medesima; dovrebbe assicurare un sistema di finanziamento in grado di prevenire le sperequazioni tra diverse aree geografiche (art. 4 della legge); dovrebbe valorizzare le risorse private locali (art. 5 della legge) e, infine, individuare nell'ente pubblico più vicino al cittadino, il comune, il perno attorno al quale far ruotare l'intero sistema dei servizi (art. 6 della legge).

E proprio con riferimento al ruolo del comune la legge n. 328 del 2000 si dimostra in linea con quanto ulteriormente ribadito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che all'art. 4 propone una nuova formulazione dell'art. 118 della Cost., in virtù del quale viene meno il principio costituzionale del parallelismo tra competenza legislativa e amministrativa e vengono attribuite al comune tutte le funzioni amministrative, ivi comprese quelle relative ai servizi socio-assistenziali.

Viene quindi definitivamente attuato dal legislatore costituzionale il principio di sussidiarietà di cui alla legge n. 59 del 1997, che il d. lgs. n. 112 del 1998 prima e la legge n. 328 del 2000 poi avevano ribadito, e conseguentemente il nuovo assetto del sistema socio-assistenziale trae sostanziale conferma, come correttamente rilevato in dottrina.

Un'ultima annotazione merita l'avviata riforma delle IPAB, che l'art. 10 della legge n. 328 del 2000 prima ed il d. lgs. n. 207 del 2001 poi hanno concretamente abbozzato.

Non sembra potersi in questo caso ribadire quanto sin qui affermato per la sostanziale tenuta dell'impianto della legge n. 328 del 2000 a seguito dell'intervenuta riforma del titolo V della Costituzione;

infatti i poteri già attribuiti dalle regioni in materia erano anche precedentemente alla legge costituzionale n. 3 del 2001 particolarmente ampi e, per certi versi, esclusivi, stante l'ampio rinvio all'autonomia regionale effettuato dal legislatore nazionale.

Ciò non significa che quanto sin qui indicato dal legislatore nazionale debba ritenersi, in ipotesi, completamente ignorabile dal legislatore regionale, risultando tra l'altro il frutto elaborazioni giurisprudenziali ormai consolidate in materia, ma le regioni potranno ora più di prima disciplinare autonomamente la disciplina giuridica delle IPAB.

Lo potranno fare senza tra l'altro preoccupazioni di sperequazioni tra diverse zone geografiche: ciò che viene in rilievo è infatti il servizio erogato, questo sì garantito in termini uniformi sull'intero territorio nazionale in virtù della previa definizione dei livelli uniformi di assistenza, mentre la mera disciplina formale della fattispecie giuridica di riferimento non necessita di un'omogeneità diffusa, non trovando in tal senso riferimenti costituzionali pregnanti.

Le regioni dovranno invece considerare in modo attento il ruolo rafforzato del comune in materia, di cui al nuovo testo dell'art. 118 della costituzione, ossia disciplinare in modo puntuale il rapporto tra due enti pubblici titolari di competenze in parte coincidenti, dei quali però soltanto il comune ha ricevuto a livello costituzionale un'espressa attribuzione di funzioni, mentre alle IPAB resta riconosciuta in termini più generali cittadinanza nel sistema delle autonomie dall'art. 5 della costituzione.

<https://www.diritto.it/il-nuovo-welfare-dopo-la-riforma-del-titolo-v-della-costituzione-legge-costituzionale-18-ottobre-2001-n-3/>