

3

CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

***La definizione e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni
sociali alla luce della riforma costituzionale del Titolo V***

Osservazioni e proposte

Approvato dalla Commissione Politiche del Lavoro e Politiche Sociali
26 giugno 2002

1 Premessa: la riforma del Titolo V della Costituzione. a) le nuove norme del Titolo V alla luce dei Principi fondamentali della Carta b) i diritti di cittadinanza c) i diritti di cittadinanza alla luce della Riforma costituzionale del Titolo V	 Pag.3 Pag.4 Pag.4
2 Alcune osservazioni. a) i livelli essenziali delle prestazioni (Lep) b) le fonti normative dei Lep c) il finanziamento dei Lep d) gli effetti del nuovo titolo V della Costituzione sul D. L.vo n°229/1999 e sulla L. n°328/2000.	 Pag.5 Pag.6 Pag.6 Pag.7
3 Le proposte del CNEL. a) la definizione di livelli essenziali delle prestazioni b) l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni c) l'individuazione delle risorse d) la programmazione degli interventi a livello locale e) la partecipazione degli attori sociali f) il confronto tra gli attori istituzionali	 Pag.8 Pag.8 Pag.9 Pag.10 Pag.10 Pag.11

1 Premessa: la riforma del Titolo V della Costituzione.

a) Le nuove norme del Titolo V alla luce dei Principi fondamentali della Carta

Attraverso la Legge Costituzionale n° 3 del 18 ottobre 2001 il Legislatore ha introdotto modifiche alla seconda parte del Titolo V della Costituzione, realizzando così la più ampia riforma della Carta dalla sua entrata in vigore. Tale modifica, peraltro, ha ottenuto anche il consenso popolare, espresso con Referendum confermativo del 7 ottobre 2001.

Alla luce delle nuove norme, si segnalano come principali novità quelle contenute nell'art.114, comma 1, secondo cui "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato."; e quelle contenute nell'art.117, che delinea i rapporti tra Stato e Regioni, assegnando al primo competenza legislativa esclusiva nelle materie espressamente indicate, allo Stato e alle Regioni potestà legislativa concorrente in altre altresì elencate, e consegnando alle Regioni competenza legislativa esclusiva in tutte le altre materie residuali.

Al di là degli aspetti problematici generali posti da tale novella costituzionale, che il CNEL ha già esaminato con un testo di Osservazioni e proposte del 24 gennaio 2001, si vuole invece ora affrontare un tema specifico, su cui la Riforma incide, quello della tutela e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni sociali.

Il CNEL ritiene, infatti, che pur operando su una parte determinata della Carta, l'intervento del Legislatore costituzionale debba essere interpretato alla luce dell'impianto generale che le norme costituzionali delineano.

Da questo punto di vista, la tendenza federalista che sembra essere stata inaugurata, principalmente con il già ricordato art.114, in realtà va saldata all'art.5, che esprime l'articolazione delle autonomie all'interno dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica.

Così, ancora, le norme introdotte con la L. Cost.n°3/2001, pur accentuando l'iniziativa degli operatori sociali e delle autonomie locali per la salvaguardia e l'esercizio dei diritti di cittadinanza (sussidiarietà orizzontale e verticale), non attenuano, e anzi arricchiscono, il dovere della Repubblica di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese." (art.3, comma 2); dovere che, a sua volta, consegue al riconoscimento dei diritti fondamentali della persona, sia come singolo, che come parte di un'organizzazione (art.2).

Infine, in via preliminare, il CNEL ritiene necessario accogliere un'interpretazione di conformità tra le norme costituzionali in esame e quelle ordinarie introdotte dal Legislatore con L.q. n°328/2000 che, come si vedrà, costituiscono il precipitato normativo dei principi costituzionali in materia di integrazione sociale di tutti i cittadini.

Ciò, quindi, deve consentire all'interprete e all'operatore (sia pubblico che privato), di superare i complessi problemi di implementazione emersi in questa prima fase, specie in riferimento alla tutela costituzionale dei diritti di cittadinanza. Problemi peraltro causati dall'intreccio, a volte inestricabile, tra l'assetto delle strutture e delle procedure organizzative dei poteri istituzionali e la sfera relativa dei diritti e dei doveri; in una parola dei rapporti tra Stato e cittadini.

b) i diritti di cittadinanza

Prima di esaminare come si articola oggi il rapporto tra Repubblica e cittadino, conviene soffermarsi ancora a chiarire l'esatta portata dell'espressione "diritti di cittadinanza". Poiché essi consistono nell'insieme di facoltà e poteri che permettono alla persona di arricchire e tutelare la propria sfera di autonomia, e che le consentono di partecipare alla vita della sua comunità, locale e nazionale, nella maniera più ampia, il CNEL ritiene che i diritti di cittadinanza abbraccino tutte quelle prestazioni, a cominciare da quelle assistenziali, sanitarie e previdenziali, che consentono al beneficiario di sottrarsi ai rigori delle necessità materiali incontrate, e gli permettano di svolgere un'esistenza degna.

Allo stesso modo, alla luce del principio solidaristico già richiamato (art.2) nonché del diritto/dovere di svolgere un'attività lavorativa (retribuita o meno) che arricchisca chi la compie e chi la riceve (artt.1 e 4), il CNEL osserva che i diritti di cittadinanza presuppongono un atteggiamento non meramente passivo, di attesa, da parte di chi ne reclama l'esercizio, ma sollecitano il cittadino ad inserirsi responsabilmente nella vita sociale del Paese per contribuire al suo progresso.

c) i diritti di cittadinanza alla luce della Riforma costituzionale del Titolo V

Esaminando più nel dettaglio gli effetti che la riforma introdotta con la L. Cost. n°3/2001 ha prodotto sulla tutela dei diritti di cittadinanza, il primo punto che si pone in evidenza è la necessità di riaffermare che il rapporto tra federalismo, su cui si è avviato il Legislatore costituzionale, ed eguaglianza dei diritti, principio fondamentale contenuto negli artt.2 e 3 della Carta, pur nella sua difficile combinazione, è un rapporto che può e deve trovare una sua armonica combinazione in una ripartizione equilibrata e chiara del potere fra Stato ed autonomie.

Il CNEL ritiene che il criterio della sussidiarietà fra i diversi livelli istituzionali (sussidiarietà verticale, ricavata dall'art.114, comma 1), nonché quello tra istituzioni e cittadini (sussidiarietà orizzontale, espressa nell'art.118, ultimo comma) che la riforma del Titolo V ha avviato, esprima la fondamentale importanza assegnata alla tutela dei diritti sociali di cittadinanza, tanto da individuare come compito delle istituzioni - Comuni, Comuni metropolitani, Province, Regioni e Stato - quello di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

E' questo il fondamento della cittadinanza responsabile e attiva, con il riconoscimento della centralità dei diritti e delle libertà della persona, nei suoi rapporti di relazione sociale.

Tre, quindi, sono i contenuti della riforma costituzionale che imprimono questo carattere innovatore dal punto di vista sociale, cioè il sostanziale

riconoscimento pieno del principio dell'eguaglianza dei diritti di cittadinanza sociale:

- il primo si riferisce all'art.117, comma 2 lett. m), laddove attribuisce allo Stato competenza legislativa esclusiva per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- il secondo, nell'art.119, comma 3 e 5, che prevede, al di là del finanziamento ordinario delle Regioni e degli Enti locali, interventi finanziari dello Stato per promuovere lo sviluppo, la coesione e la solidarietà sociale e garantire l'effettivo esercizio dei diritti della persona;
- il terzo, infine, nell'art.120, comma 2, è la previsione dell'intervento sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni e degli Enti locali per garantire l'unità giuridica ed economica e per assicurare il pieno dispiegamento, rimuovendo tutti i limiti e limitazioni, della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

2 Alcune osservazioni

a) i livelli essenziali delle prestazioni (Lep)

L'inquadramento generale nel sistema costituzionale riformato della tematica dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep) concernenti i diritti civili e sociali può essere considerato il cuore della riforma federalista. Il richiamo alla necessità di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni si ritrova in più parti della Costituzione repubblicana, ma il CNEL osserva che, di fronte ad un processo e a un assetto istituzionale che rafforza le autonomie territoriali, il richiamo (artt.2 e 5 della Cost.) ai doveri di unità e indivisibilità della Repubblica e di solidarietà diviene la stella polare in un sistema di forte decentramento. Il riconoscimento che la solidarietà è un dovere che consente la fruizione egualitaria dei comuni diritti di cittadinanza, e che tutto ciò costituisce un interesse nazionale è, in sostanza, elemento costitutivo della riforma del Titolo V.

Interesse nazionale che, seppure non più formalmente indicato - come lo era negli artt.117 e 127 Cost. antecedentemente alla loro modifica - nella nuova formulazione, deve tuttavia ritenersi ancora presente.

Esso infatti emerge più volte, così da essere considerato ancora punto di riferimento e parametro di intervento del Legislatore nazionale. Così nell'attribuzione esclusiva di certe materie alla competenza legislativa dello Stato (art.117, comma 2); nei principi generali stabiliti dalle leggi statali nelle materie di competenza concorrente (art.117, comma 3); nella norma che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di perequazione finanziaria (art.119, comma 3); soprattutto, viene affermato nel 117, comma 2, lettera m), con l'attribuzione allo Stato della competenza legislativa esclusiva per la determinazione, appunto, dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti fondamentali.

Definire in che cosa consista - nella sua portata generale - questo potere dello Stato di determinare i livelli essenziali dei diritti civili e sociali, diviene quindi una operazione essenziale per valutare quanto sulla materia si stia

facendo, in particolare per quanto riguarda i livelli essenziali di assistenza (Lea) nel campo dell'attuazione dei diritti alla salute (D. L.vo n°229/1999) e di quello dell'assistenza (l. q. n°328/2000).

La prima osservazione che il CNEL formula, quindi, è basata sul riconoscimento che la garanzia dei diritti è il tratto caratteristico della identità di una comunità politica.

Deve perciò essere pienamente valutato il fatto che nell'art.117, comma 2, lettera m) il riconoscimento dell'essenzialità della comune tutela dei diritti civili e dei diritti sociali indica che mentre i diritti civili non possono essere individuati soltanto come diritti di libertà negative, ma si aprono anche ad elementi di pretesa a prestazioni da parte dei pubblici poteri, così i diritti sociali, che hanno il loro fondamento in una richiesta e in una pretesa di una iniziativa fattiva da parte dei pubblici poteri, costituiscono il nerbo dello Stato sociale che diviene motore di sviluppo della sfera dei diritti di cittadinanza nella loro generalità.

Più espressamente, il CNEL ritiene che il contenuto dei diritti di cittadinanza debba considerarsi esteso a tutte quelle prestazioni che consentono alla persona di partecipare alla vita civile, economica e sociale della Repubblica. Quindi, ad esempio, si traducono in diritto all'assistenza per gli indigenti, o alle prestazioni previdenziali per i lavoratori, o all'assistenza sanitaria e all'istruzione per tutti i cittadini.

b) le fonti normative dei Lep

Discende da quanto detto che ad avviso del CNEL appare indispensabile attuare l'obbligo costituzionale da parte dello Stato di definire con leggi i livelli di trattamento essenziali, i cui contenuti sono ad osservanza "obbligatoria" e possono essere anche di natura analitica, differentemente da quanto può accadere nelle materie ove si esercita il potere legislativo concorrente.

La definizione dei livelli essenziali inoltre, non è soltanto di tipo quantitativo e nel determinare l'aspetto qualitativo va ricollegata ai diversi diritti civili e sociali, rispettandone le loro specificità.

Quanto alla ipotesi che la definizione dei livelli essenziali possa essere promossa anche attraverso forme di regolamento, essa deve essere attentamente vagliata, poiché l'art.117 vuole che la determinazione sia fatta per legge; si tratta allora di definire che cosa e come possa essere demandato al regolamento per lasciare spazio ad una procedura più partecipata da parte delle Regioni.

Fino all'emanazione di una legislazione specifica sui livelli essenziali deve essere affermato il principio che i punti di riferimento debbano essere ricercati nella disciplina statale già vigente.

c) il finanziamento dei Lep

Nella determinazione dei livelli essenziali assume un carattere assolutamente decisivo e cruciale l'aspetto relativo al finanziamento delle prestazioni.

Da esso infatti dipende il difficile equilibrio tra la tutela e la garanzia effettiva dei diritti di cittadinanza e il rispetto dell'equilibrio dei poteri attribuiti alle autonomie territoriali.

Importante a questo fine è l'affermazione del principio di perequazione finanziaria come competenza esclusiva dello Stato (art.117, comma 2) per

la costituzione del fondo perequativo ordinario e la previsione di destinare risorse aggiuntive attraverso interventi speciali di finanza straordinaria.

Si può cogliere qui la decisività del rapporto tra la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e l'ampiezza della operazione finanziaria di natura perequativa, che si lega all'altro che collega i poteri dello Stato e quelli rispecchiati nella autonomia degli enti locali. In tale contesto, il CNEL sottolinea che il rispetto dello spirito della riforma del Titolo V della Costituzione comporta:

- che sono i diritti di cittadinanza che determinano e definiscono il livello delle risorse necessarie a soddisfarli e richiamano le istituzioni alla responsabilità di un loro uso accurato ed efficiente. Nel rispetto, quindi, dei vincoli di stabilità interni e comunitari, il Legislatore nazionale e il Legislatore regionale sono chiamati a distribuire le risorse in modo da assicurare l'effettiva realizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni;
- che nella definizione del loro punto di equilibrio occorre riferirsi sia ai principi di uniformità e di solidarietà della fruizione dei diritti, che alla valutazione della loro appropriatezza.

d) gli effetti del nuovo titolo V della Costituzione sul D. L.vo n°229/1999 e sulla Legge n°328/2000.

Sulla decisiva questione della definizione dei livelli essenziali di assistenza (Lea) nel campo del diritto alla salute e in quello del diritto all'assistenza sociale, richiamati, il primo con D. L.vo n° 229/1999, e il secondo, con Legge quadro n°328/2000, si è aperto un acceso confronto, che segna oggi lo stato di attuazione di tutta la riforma del Titolo V della Costituzione.

Si giocano su questo piano due diverse ipotesi su cui il CNEL esprime qualche perplessità: quella della implementazione della riforma attraverso diverse e difformi interpretazioni sui punti di riferimento della definizione dei livelli essenziali di assistenza, che spesso portano a far riferimento ad una concezione di standard minimi di intervento; e quella che punta ad una sostanziale riforma della riforma.

Il CNEL osserva che entrambe queste soluzioni, se attuate, avrebbero l'effetto di non assicurare né i livelli essenziali di assistenza (diversi da quelli minimi), né uguale tutela su tutto il territorio nazionale. Per questo il CNEL ritiene opportuno che gli sforzi delle rappresentanze degli Enti locali, delle Regioni, ma soprattutto delle forze sociali, rappresentative dei bisogni e della domanda sociale di salute e di assistenza, debbano orientarsi non solo ad ottenere dal Legislatore nazionale criteri chiari e definiti in merito alla definizione dei livelli essenziali, ma anche per richiedere le necessarie misure di adeguati finanziamenti e per definire con precisione le sfere delle rispettive competenze.

Il CNEL, inoltre, auspica che in tal modo si eliminino le tensioni del confronto fra i diversi livelli di governo, che si ripercuotono negativamente sulla agibilità dei diritti da parte dei cittadini, rischiando di ledere l'effettivo esercizio sia del diritto alla salute che del diritto all'assistenza, costituzionalmente garantiti.

Ritardi e incongruenze si registrano invece per quanto riguarda la implementazione della legge quadro 328/2000 sull'assistenza nel quadro del nuovo assetto istituzionale.

In particolare, si registrano interpretazioni restrittive delle legge da parte di alcune Regioni.

Il CNEL, al riguardo, ribadisce la piena efficacia della legge quadro 328/2000, e auspica che tutte le Regioni si attivino per applicare la normativa in esame nelle parti di loro competenza.

Vanno quindi eliminate quelle letture restrittive e distorcenti delle norme della legge che riducono sensibilmente tutte le potenzialità contenute in essa, e vanno attivate la partecipazione delle forze sociali dei settori del non profit, dell'associazionismo, del volontariato e delle parti sociali, nonché dello stesso settore profit; tale partecipazione, infine, va estesa anche ad ogni altra forma di cooperazione, anche a livello delle diverse istituzioni, nella programmazione e nella progettazione degli interventi sociali nei vari campi.

Ciò, ad avviso del CNEL, produce effetti distorsivi, quali la mancata attuazione delle forme della programmazione negoziata e degli accordi di programma; l'utilizzazione impropria dei finanziamenti; lo stento dei comuni a realizzare i Piani sociali di zona, che dovrebbero costituire i punti di riferimento nevralgici di ricognizione dei bisogni sociali delle comunità per calibrare e rendere appropriati gli interventi sociali previsti dalla legge.

3 Le proposte del CNEL

Alla luce delle osservazioni riportate finora, il CNEL ritiene che il nuovo Titolo V della Costituzione consenta una lettura del D. L.vo. n°229/1999 e della l.q. n° 328/2000 che anziché attenuare la loro efficacia, ne sottolinei invece l'importanza.

Infatti, una volta costituzionalizzati espressamente principi quali quello della sussidiarietà orizzontale e della garanzia dei lep, le fonti primarie richiamate acquistano la natura di fonti costituzionalmente vincolate (perché vanno lette alla luce del dettato costituzionale) e vincolanti (in quanto eseguono i principi contenuti nella Carta).

Proprio perché, le recenti modifiche costituzionali rafforzano la valenza e la vigenza delle norme richiamate, di fronte all'impasse che si registra a livello territoriale nella loro attuazione, il CNEL avanza le seguenti proposte, affinché servano come contributo al dibattito che è in corso nel Paese, in attesa dei provvedimenti legislativi e programmatici che il Governo ha annunciato.

a) la definizione di livelli essenziali delle prestazioni

Il CNEL ribadisce che sia la normativa ordinaria (L. n° 328/2000) che quella costituzionale (art.117) garantiscono livelli di assistenza sociale essenziali, e non semplicemente minimi.

La distinzione non va intesa in senso nominalistico, ma sostanziale. I livelli essenziali, infatti, si pongono su un punto più avanzato di tutela e protezione di quanto siano quelli minimi, avendo l'obiettivo di assicurare uno standard di prestazioni, sia quantitative che qualitative, in grado di fornire la piena fruizione di diritti costituzionalmente garantiti.

b) l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei suoi fruitori

La metodologia seguita nella definizione dei livelli essenziali per la sanità (anche se nel merito dei loro contenuti devono essere superati limiti vistosi) può essere assunta ai fini della definizione dei Lea anche nel settore dell'assistenza e di altri importanti settori. Il CNEL ritiene che tale metodologia, in base alla quale il servizio sanitario deve garantire livelli di assistenza ai cittadini e si basa su principi inderogabili relativi alla dignità della persona, al bisogno di salute, all'equità nell'accesso all'assistenza, alla qualità delle cure e alla loro appropriatezza, al principio dell'economicità nell'uso delle risorse (e quindi che esclude dai livelli essenziali le prestazioni non pertinenti, non appropriate dal punto dell'efficacia clinica e della modalità di erogazione) possa essere adottata anche per l'individuazione dei lep.

Accanto all'individuazione dei Lep, per il CNEL risulta essenziale determinare nella maniera più precisa possibile le categorie dei beneficiari.

c) il finanziamento dei lep

Come già affermato nelle osservazioni, il finanziamento adeguato dei lep è fondamentale perché questi divengano diritti effettivi esercitabili dai cittadini. Al riguardo, la Costituzione (art.117) individua tra i compiti dello Stato quello di distribuire le risorse del Fondo perequativo.

Il CNEL, come già espresso nel testo di Osservazioni e proposte al DPEF approvato il 30 maggio 2002, ritiene che il legislatore debba individuare tutte le possibili fonti di finanziamento dei lep, affinché questi siano usufruibili da ciascun avente diritto, su tutto il territorio nazionale.

In particolare, il CNEL auspica che vengano rese effettive le forme di finanziamento previste dall'art.26 del D. L.vo n° 229/1999. Tale norma, infatti, amplia l'ambito dei Fondi integrativi indicati dall'art.9 del D. L.vo n° 502/1002, prevedendo che attraverso essi si rimborsino anche " le spese sostenute dall'assistito per le prestazioni sociali erogate nell'ambito dei programmi assistenziali intensivi e prolungati finalizzati a garantire la permanenza a domicilio ovvero in strutture residenziali o semiresidenziali delle persone anziane e disabili".

Oltre a tali Fondi, il CNEL propone che le Fondazioni bancarie, che ai sensi del D. L.vo n°153/1999, artt.1 e 2, sono persone giuridiche private di diritto privato senza scopo di lucro, e i cui statuti individuano gli "scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico" da perseguire, siano parte attiva integrativa nel finanziamento pubblico dei progetti, individuati a livello locale, in grado di realizzare i lep.

Tuttavia, come il CNEL già ha evidenziato nel testo di Osservazioni e proposte del 24 aprile 2002, attualmente la distribuzione geografica delle fondazioni bancarie non è uniforme, cosicché un loro intervento diretto potrebbe porre problemi di equità distributiva delle risorse impiegate.

A tal riguardo, il CNEL propone di organizzare la gestione delle risorse in oggetto in modo da assicurare una omogeneità di trattamento per tutti i cittadini che esercitano i diritti sociali di cittadinanza. Ciò potrebbe essere realizzato con la creazione di un Fondo aggiuntivo, con competenza su tutto il territorio nazionale e gestito da un soggetto pubblico, che ripartisca le risorse in esso contenute allo scopo di assicurare un pari accesso ai servizi e un pari esercizio dei diritti.

Infine, il CNEL ritiene che l'erogazione delle prestazioni essenziali possa avvenire anche attraverso il coinvolgimento dell'ampia categoria degli operatori sociali, rientranti nel Terzo settore e non solo. Si ribadisce nuovamente, quindi, la piena efficacia della L.q.n°328/2000, laddove si riferisce a "organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati.(...)iniziative delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto-aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata. (...) organizzazioni sindacali, (...) associazioni sociali e di tutela degli utenti" (art.1, commi 5 e 6).

d) la programmazione degli interventi a livello locale

L'importanza di una efficiente distribuzione delle risorse su tutto il territorio nazionale, indispensabile per assicurare l'uguaglianza delle prestazioni sociali, non può tuttavia essere affidata esclusivamente ad un meccanismo che ripartisca i fondi dall'alto, attraverso un meccanismo centrale e gerarchico.

Già la L. n° 328/2000, infatti, aveva sollecitato gli enti locali - regioni, province, comuni - ad attivarsi, attribuendogli il compito di programmare la mappa dei servizi socio-sanitari, per far fronte nella maniera più adeguata ai bisogni presenti sul territorio.

I piani sociali regionali, e i piani sociali di zona (art.18 e 19 L cit.), sono lo strumento di tali soggetti per operare.

L'architettura della normativa quadro risulta confermata e rafforzata ora dal nuovo assetto costituzionale.

Il principio della sussidiarietà verticale, infatti, assegna innanzitutto a chi opera più da vicino al bisogno il compito di individuarlo nei suoi aspetti e caratteri, e di provvedere a consentire l'esercizio del relativo diritto.

Alla luce di quanto detto, il CNEL ritiene che la necessità di individuare nuove fonti di finanziamento, e di curarne poi la distribuzione secondo criteri quanto più ugualitari nell'accesso, non possa sottrarre gli enti locali dall'obbligo di dotarsi degli strumenti amministrativi di programmazione suddetti.

In particolare, si potrebbe elaborare un meccanismo per cui, ad esempio, le risorse stanziare dalle fondazioni bancarie e gestite da un unico Fondo, vengano distribuiti da una "cabina di regia" istituzionale sulla base delle richieste che provengono dalle periferie, articolate innanzitutto attraverso i piani di zona. L'elaborazione di tale strumento sarebbe così condizione indispensabile per accedere al finanziamento della propria politica socio-sanitaria.

e) la partecipazione degli attori sociali

Una lettura combinata della normativa costituzionale ed ordinaria in tema di servizi sociali integrati impone di ripensare la politica sociale in termini di maggiore apertura verso i soggetti che operano quotidianamente nella società.

Se la Riforma del Titolo V, infatti, declina il principio della sussidiarietà sia in termini orizzontali che verticali, essa ha l'obiettivo di favorire la partecipazione ed il contributo degli attori sociali operanti nel settore.

In questa prospettiva, il CNEL ritiene che debbano assumere una sempre maggiore rilevanza la partecipazione delle forze sociali dei settori del non

profit, dell'associazionismo, del volontariato e delle parti sociali, al fine di dare piena attuazione alla L. n° 328/2000 e all'esercizio del diritto di cittadinanza.

f) il confronto tra gli attori istituzionali

In conclusione, dalle considerazioni finora esposte emerge che la riforma costituzionale introdotta, se da un lato accentua i poteri amministrativi e finanziari degli enti locali, dall'altro mantiene presso lo stato il compito di operare per assicurare la salvaguardia dei livelli essenziali delle prestazioni di tipo socio-sanitario.

Da questo punto di vista, la riforma si coordina senza sovrapposizioni e senza contrasti con la normativa ordinaria vigente, contenuta nella L.q. n° 328/2000.

Tuttavia, la mancata attuazione, attraverso legge o atto equiparato, della riforma costituzionale, lascia tuttora aperti alcuni problemi interpretativi, amplificati dal fatto che entrambe le fonti, costituzionale e ordinaria, attribuiscono sia allo Stato che agli altri soggetti istituzionali di natura territoriale funzioni incidenti in questa materia. Si attende pertanto che essi vengano risolti dall'intervento normativo del Governo.

Il CNEL, per favorire un confronto tra tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione delle politiche sociali in questione, propone al Governo; attraverso le sue articolazioni ministeriali competenti, un incontro, che si dichiara pronto ad organizzare ed ospitare, tra questo e i rappresentanti delle Regioni, dei Comuni, delle Aree metropolitane, al fine di individuare gli ostacoli interpretativi e applicativi della normativa esaminata, e per elaborare un criterio di soluzione uniforme.