

PREMESSA

La scelta di un manuale che tratti insieme di diritto sanitario e di diritto dei servizi sociali ha diverse motivazioni.

La prima risiede nella consapevolezza del fatto che i diritti sociali alla salute e all'assistenza, primo e fondamentale oggetto di queste due discipline, debbano essere apprezzati insieme per poter essere pienamente compresi. Basta pensare a come la salute si esprima anche come benessere sociale e a come le situazioni di bisogno e di difficoltà che una persona incontra nel corso della propria vita incidano sulla salute e ne siano profondamente influenzate.

La seconda ragione riposa sulla convinzione della centralità in entrambi gli ambiti, quello sanitario e quello sociale, della persona, prima ancora che della malattia e del bisogno dei quali è portatrice. Un approccio autenticamente centrato sull'individuo in campo sanitario, come in campo sociale deve necessariamente prendere in considerazione il destinatario dei servizi e delle prestazioni nella sua complessità, predisponendosi a rimuovere gli ostacoli che ne impediscono la realizzazione in modo complessivo e perciò sensibile ad una pluralità di elementi. In questa prospettiva assume particolare interesse lo strumento dell'integrazione sociosanitaria non solo come aspetto importante di entrambi i settori di intervento, ma anche come "laboratorio" in cui si sperimenta una modalità di organizzazione dei servizi che nel futuro non potrà non avere la prevalenza se, come si auspica, la cultura della centralità dell'individuo e della strumentalità dell'organizzazione alla sua tutela guiderà l'evoluzione dei servizi sociali e sanitari nell'ottica della loro sostenibilità e capacità di risposta ai diritti.

Di qui il terzo buon motivo per trattare insieme dei due ambiti: quello per cui l'organizzazione di entrambi i settori di intervento è la chiave per leggere i diritti attraverso le modalità della loro garanzia. Nel momento in cui la Costituzione ha impegnato la Repubblica alla tutela di certi diritti fondamentali, quali quello alla salute e quello all'assistenza, ha reso doveroso per le istituzioni nazionali attivarsi affinché esistessero amministrazioni attrezzate per soddisfarli. L'esame di come oggi ciò avviene nel nostro sistema pubblico è il principale, se non l'unico modo per guardare ai diritti nella loro effettività.

La consapevolezza della inestricabile connessione fra organizzazione pubblica e diritti e la particolare attenzione alla prima è del resto la cifra di un lavoro che, non a caso, nasce a Perugia, nell'ambito di una scuola di diritto amministrativo, quella di Scienze Politiche, che ha fatto dello studio della dimen-

sione organizzativa dell'amministrazione pubblica l'oggetto principale delle molte ricerche che qui si svolgono. Il manuale costruisce proprio a partire dall'organizzazione linee guida che supportano il lettore nell'affrontare una materia con una significativa dimensione tecnica e che lo guidano nell'apprendimento delle informazioni e nella ricostruzione del quadro concettuale in cui inserirle.

L'ultima ragione del taglio di questa trattazione, ma certo non la meno importante, riguarda i suoi destinatari. In primo luogo gli studenti dei corsi nei quali si formano gli assistenti sociali e gli studenti dei corsi di medicina, che, per interpretare il loro ruolo professionale in maniera consapevole e autenticamente orientata al fine per il quale le nostre istituzioni universitarie ne immaginano la formazione, non possono non conoscere a fondo i diritti alla salute e all'assistenza e il modo in cui l'organizzazione si predispone a tutelarli. Ma il manuale vuole dare un contributo anche a chi è già impegnato in campo sociale e sanitario, come operatore pubblico o privato, come responsabile, come medico, come assistente sociale, come dirigente, proponendosi di mettere in evidenza tutti gli aspetti comuni e le intersezioni fra i due ambiti e promuovendo, per quanto possibile, la consapevolezza della necessità di una sempre maggiore integrazione. Da ultimo quest'opera vuole fornire anche un contributo alla conoscenza piena dei sistemi e delle loro regole, a partire da quanto stabilito in Costituzione, ai protagonisti delle decisioni pubbliche, sia in quanto membri di una società che partecipa alle scelte, sia in quanto organi di una politica che di quelle scelte è attrice e responsabile.

Coerentemente con tutto questo e, auspicabilmente, in modo utile e significativo, il manuale affronta il diritto sanitario e dei servizi sociali a partire dagli aspetti comuni e con attenzione particolare alle continue intersezioni fra i due ambiti. Nel primo capitolo si approfondiscono il diritto alla salute e quello all'assistenza come diritti sociali fondamentali e come tasselli del principio di eguaglianza sostanziale, emblema e chiave di volta del progetto di società migliore iscritto in Costituzione. Segue la trattazione, anche qui comune, delle fonti di disciplina dei diritti e dell'organizzazione necessaria a soddisfarli. I capitoli terzo e quarto sono rispettivamente dedicati alla ricostruzione del sistema sanitario e di quello dei servizi sociali, lasciando al quinto ed ultimo capitolo il compito di illustrare caratteri e modelli dell'integrazione socio-sanitaria.

Voglio ringraziare di cuore le studioshe che con pazienza e grande disponibilità hanno letto e commentato la prima stesura dell'opera: Alessandra Albanese, Martina Conticelli, Melania D'Angelosante, Annalisa Gualdani, Viviana Molaschi e Claudia Tubertini. Un sincero ringraziamento va a Francesco Merloni e Giampaolo Rossi per i molti consigli e per quanto mi hanno trasmesso sulla centralità dell'organizzazione nello studio e nella comprensione della fondamentale funzione dell'amministrazione pubblica. Sono profondamente grata

anche a chi come Francesco, Enrico e Benedetto rende ogni giorno di lavoro, di studio e di ricerca migliore di quanto potessi desiderare. Infine il mio pensiero, come sempre, va a Giovanni e al suo amoroso sostegno, che non è mai venuto meno.

Perugia, dicembre 2013

Diritto sanitario e dei servizi sociali è giunto qui alla sua seconda edizione.

I pochi anni che la separano dalla prima sono stati ricchi di importanti novità, sia in campo sanitario, sia in campo sociale.

Nel primo ambito i nuovi elementi da considerare oggi sono diversi e riguardano i diritti dei pazienti, arricchiti attraverso la disciplina dell'assistenza transfrontaliera; l'organizzazione dei servizi, che chiede di essere rivista alla luce degli interventi in materia di sicurezza delle cure e di assegnazione degli incarichi di direzione nelle aziende sanitarie; ma anche e soprattutto l'aggiornamento dei livelli essenziali delle prestazioni in sanità.

Nell'ambito sociale occorre tener conto del fatto che è intervenuta una importante nuova regolazione che si occupa del contrasto della povertà e del riordino delle prestazioni e del sistema degli interventi e dei servizi sociali e che a questa si è affiancata la nuova disciplina del terzo settore, con l'adozione del relativo testo unico.

Alla luce di questi interventi un aggiornamento del testo appariva necessario, anche per poter registrare le trasformazioni avvenute a livello regionale, in cui le esigenze di sostenibilità del *welfare* hanno prodotto importanti rivisitazioni dei modelli.

Da ultimo, qualche aggiustamento, come sempre, è il frutto del costante scambio con gli studenti e delle loro considerazioni e suggerimenti. Di ciò li ringrazio e insieme a loro ringrazio i colleghi e gli studiosi che in questi anni hanno scelto di affidarsi a questo, spero utile, testo per comprendere come ordinamento e amministrazione affrontano l'impegno di garantire il diritto alla salute e all'assistenza sociale.

Perugia, settembre 2017

Quando l'editore Giappichelli mi ha chiesto di mettere mano ad una terza edizione di *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, non potevamo immaginare che dopo pochi mesi il nostro Paese sarebbe stato coinvolto, insieme al resto del mondo, dalla pandemia da Covid-19. La necessità di fronteggiare un nemico impreveduto, sebbene non imprevedibile, ha sottoposto l'intero sistema pubblico,

economico e sociale, ad una pressione straordinaria. Protagonista è stato nei primi mesi ed è tutt'ora il Servizio sanitario nazionale, ma nei prossimi tempi, oltre ad esso, anche il sistema dei servizi sociali sarà chiamato a fare la sua parte per fronteggiare le conseguenze sociali ed economiche della pandemia.

Rivedere ed aggiornare *Diritto sanitario e dei servizi sociali* è stata così l'occasione per focalizzare ulteriormente l'attenzione sul modo in cui la sfera pubblica adempie al proprio compito di protezione della collettività da eventi che mettono in discussione i diritti dei singoli, insieme al benessere di tutti. Questo è avvenuto anche grazie allo scambio con le studentesse e gli studenti che hanno seguito in rete le lezioni e i seminari tenuti da casa durante il *lockdown* e che hanno mostrato un grande desiderio di comprendere in che modo l'organizzazione sanitaria stava affrontando la crisi pandemica e con quali conseguenze sulla salute individuale e collettiva.

Il testo ne è uscito attualizzato e arricchito in modo, si spera, utile, oltre che agli studenti e agli studiosi, anche agli operatori e a chi è chiamato a decidere del funzionamento dei servizi a tutela dei diritti sociali.

Perugia, luglio 2020

L'esigenza di una nuova edizione del manuale, dopo quattro anni dalla precedente, è motivata da trasformazioni importanti, che richiedevano una profonda rilettura di molte parti del testo.

La pandemia, come c'era da attendersi, ha rivelato alcuni limiti del nostro sistema di *welfare* e le conseguenze della crisi che ne è derivata hanno stimolato interventi di riforma in diversi ambiti.

Primo fra tutti quello sanitario, oggetto di importanti revisioni, delineate nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e precisate in una serie di norme attuative. In particolare ciò a cui si assiste in questo ambito è l'investimento su un rafforzamento della sanità territoriale, che negli ultimi decenni aveva perduto di centralità. Questo sta ridefinendo, fra le altre cose, l'assetto di diverse articolazioni dell'azienda sanitaria territoriale, con specifico riferimento alla dimensione distrettuale.

In ambito sociale, alcuni passi avanti sono stati fatti nella definizione dei livelli essenziali delle prestazioni che soddisfano il diritto all'assistenza e nello sviluppo di linee comuni di politica sociale fra le regioni, anche grazie al coordinamento nazionale delle sedi di pianificazione.

Altre novità riguardano le modalità attraverso le quali i soggetti privati, profit e non profit, possono contribuire all'erogazione di servizi sanitari e sociali. Un tema, quest'ultimo, che richiede attenzione e necessita di chiavi di lettura che guidino non solo la conoscenza, ma siano anche in grado di arricchire gli strumenti di governo del settore.

Da ultimo, occorre tenere anche conto di come alcuni interventi, che hanno toccato sia l'organizzazione, sia le prestazioni nel campo della sanità e dei servizi sociali, si stiano rivelando capaci di incidere anche sull'integrazione socio-sanitaria, inverando, se pure ancora solo con riferimento a limitati ambiti di intervento, quella centralità della persona nella costruzione dei servizi che dovrebbe sempre improntare il loro modo di essere e di operare.

Nell'aggiornare un testo di studio come questo, infine, si cerca sempre di fare tesoro dell'esperienza di relazione con gli studenti e le studentesse che se ne servono, con gli operatori e le operatrici che lo impiegano per conoscere meglio i loro ambiti di intervento e con gli studiosi e le studiose che con esso si confrontano. Rimettere mano alla scrittura diventa così l'occasione anche per precisare e arricchire il pensiero, per renderlo più limpido e comprensibile, nella speranza di migliorare sempre almeno un po'.

Perugia, agosto 2024

