

## **DISPENSA N. 10**

### **6 novembre 2012**

## **REGOLAZIONE DELLA RETE ISTITUZIONALE:**

Il cruciale periodo 1997-2001

La nozione di “Servizi alla persona e alla comunità”

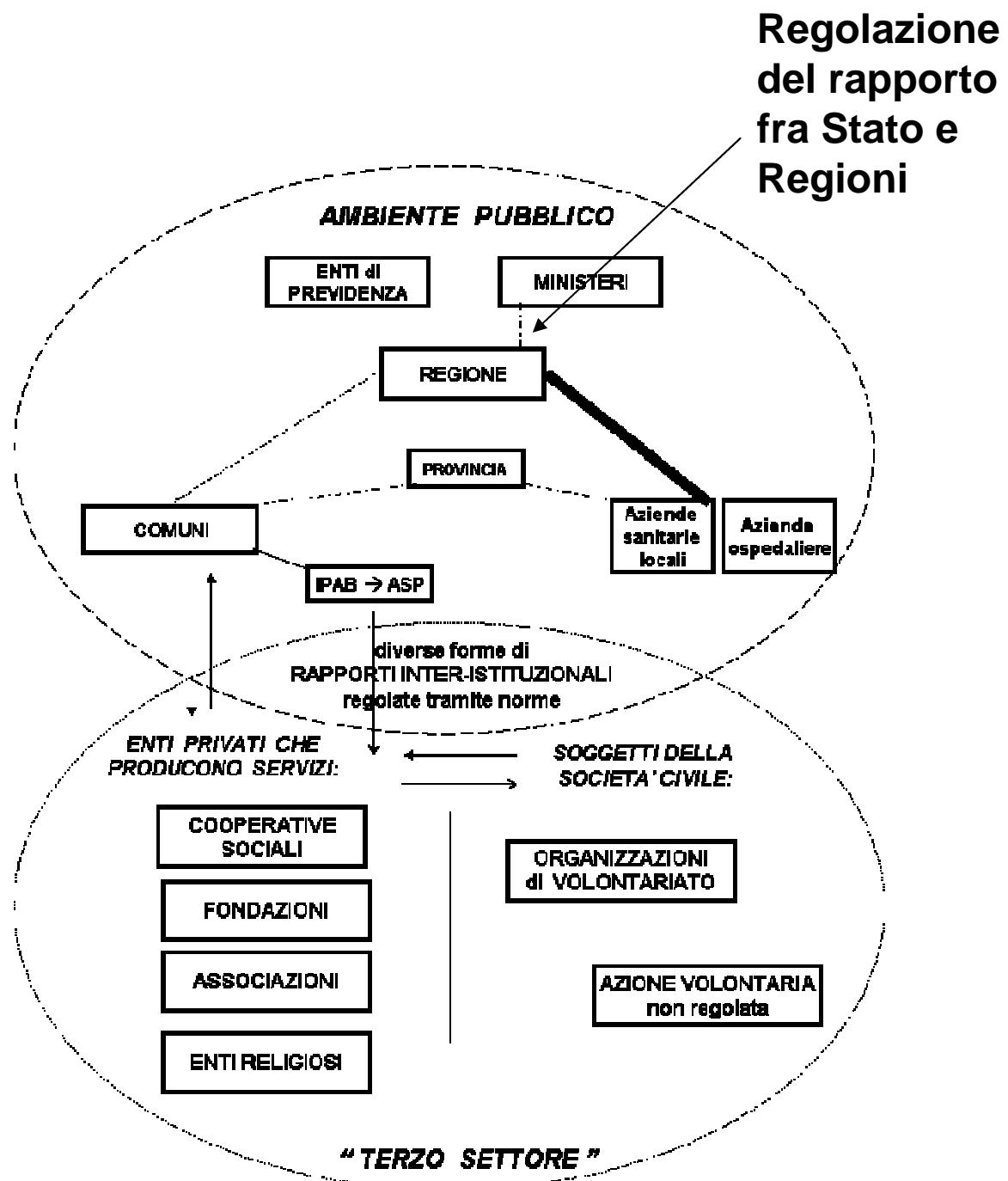
La riforma costituzionale del 2001 che riforma il sistema delle regole statali e regionali

Come si fa ad analizzarla

Come “funziona” e quali effetti produce

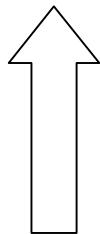
Il concetto di “distribuzione” delle politiche sociali applicate ai servizi sociali, educativi e sanitari in Italia

Gli effetti sul sistema sanitario e sul sistema dei servizi sociale ed educativi



# LE REGOLE NEL SISTEMA DEI SERVIZI ALLA PERSONA

- REGOLE SULLE **COMPETENZE**
- REGOLE SUI **FINANZIAMENTI**
- REGOLE SUI **TERRITORI**
- REGOLE SULLE **CONNESSIONI**



REGOLE DI **FUNZIONAMENTO**

# PERIODIZZAZIONE DELLO STATO REGIONALE ITALIANO

MOMENTI - CHIAVE	EVENTI ISTITUZIONALI
• 1946 • 1948 • 1963	• Statuto speciale della Sicilia • previsione delle Regioni nell'ordinamento dello stato italiano • Statuti speciali Trentino-Alto Adige, Sardegna, Valle d'Aosta • Statuto speciale Friuli Venezia Giulia
• 1968 - 1972	• legge elettorale dei consigli regionali delle regioni ordinarie • istituzione delle regioni ordinarie • approvazione degli Statuti ordinari • primo trasferimento delle funzioni statali
• 1977	• secondo trasferimento delle funzioni statali
• 1990 - 1998	• <b>ordinamento delle autonomie locali (1990, 2000)</b> • <b>finanza e contabilità degli enti locali (1995)</b> • <b>ulteriore decentramento dei poteri legislativi alle Regioni: “massimo decentramento a Costituzione invariata” (cosiddette “leggi Bassanini”: 1997/98)</b>
• 2001	• <b>riforma del Titolo V della Costituzione: forte mutamento dei rapporti Stato – Regioni</b>
• 2004 - 2006	• ulteriore riforma della Costituzione, con particolare riferimento al Titolo V: introduzione di un particolare “Stato federale” in Italia. Legge costituzionale respinta con Referendum
• 2008	• progetto del “federalismo fiscale”

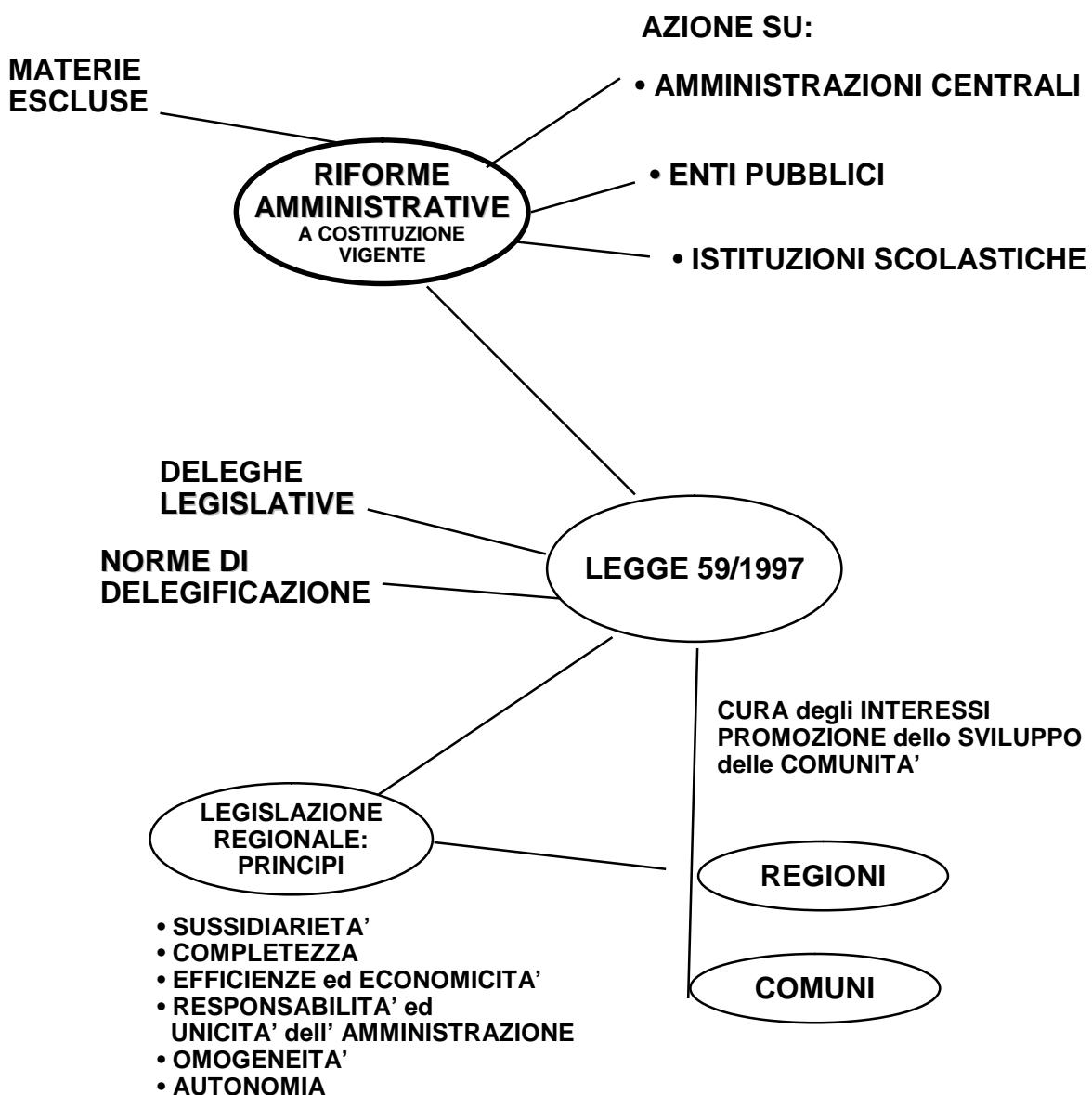
---

**1997/1998**  
**LE "LEGGI BASSANINI":**  
***Alcuni significati/chiave***

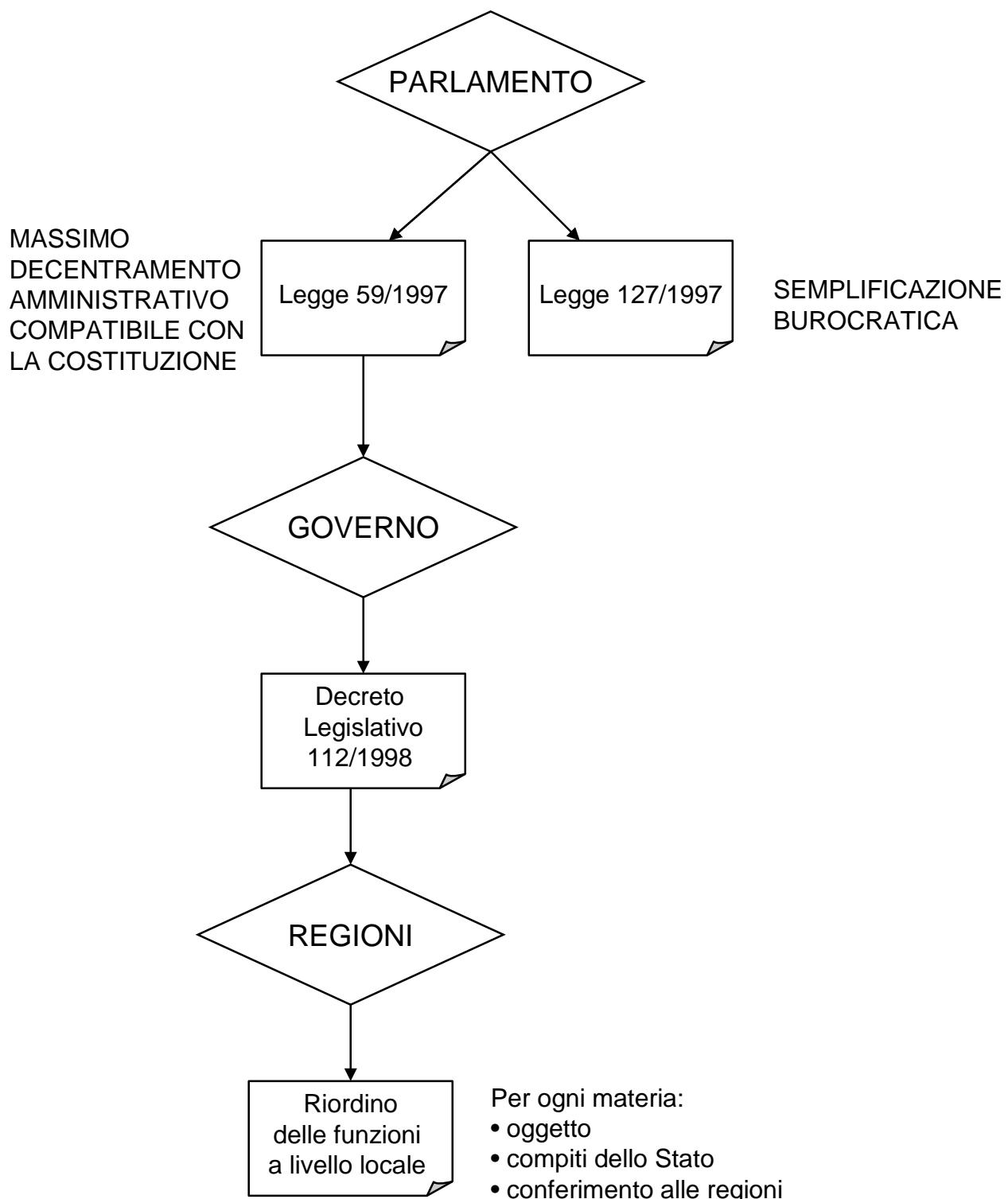
- SECONDA FASE NEL PROCESSO DI CONSOLIDAMENTO DELLE REGIONI NEL SISTEMA AMMINISTRATIVO ITALIANO
- INFLUENZA SUI MODI DI ESPRIMERE LA FUNZIONE LEGISLATIVA NELL'ORDINAMENTO POLITICO ITALIANO
- DEFINIZIONE DEL CONCETTO DI "SERVIZI ALLA PERSONA E ALLA COMUNITÀ"
- ULTERIORE DEFINIZIONE DEL SISTEMA DEI "SERVIZI SOCIALI" NELL'ORDINAMENTO ISTITUZIONALE ITALIANO
- INTRODUZIONE PER VIA LEGISLATIVA DEL PRINCIPIO DELLA "SUSSIDIARIETÀ"
- CONSENTE DI CHIARIRE LA DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE DEL WELFARE NELLA SITUAZIONE ITALIANA

## **Le cosiddette “Leggi Bassanini”: dalla “legge delega” ai “decreti legislativi”**

### **MAPPA della Legge n. 59/1997**



## **PUBBLICA AMMINISTRAZIONE:** *Processi istituzionali delle* **“Leggi Bassanini”**



# **Decreto Legislativo 112/1998 sul MATERIE**

**SVILUPPO ECONOMICO  
e PRODUZIONE**

Artt. 11, 12

**TERRITORIO  
AMBIENTE**

Artt. 51, 52

**SERVIZI ALLA PERSONA e  
alla COMUNITÀ**

- **TUTELA della SALUTE:** artt. 112-127
- **SERVIZI SOCIALI:** artt. 128-134
- ISTRUZIONE SCOLASTICA: artt. 135-139
- FORMAZIONE PROFESSIONALE: artt. 140-147
- BENI e ATTIVITA' CULTURALI: artt. 148-155
- SPETTACOLO: art. 156
- SPORT: art. 157

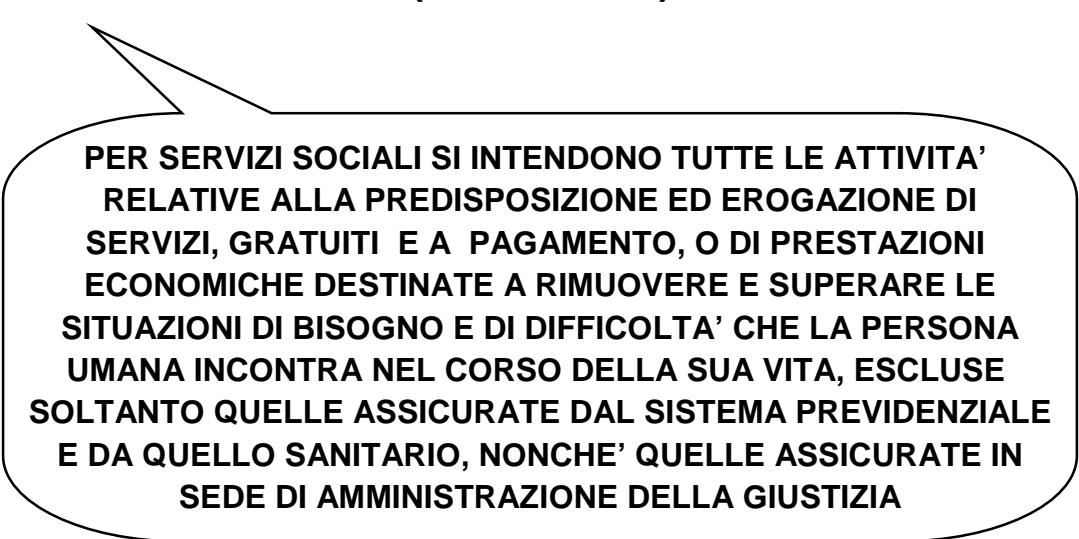
**POLIZIA AMMINISTRATIVA**

Art. 158

## **NUOVA FASE DEL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO: DLGS 112/1998**

- SERVIZI ALLA PERSONA E ALLA COMUNITÀ:**

- TUTELA DELLA SALUTE (art. 112-127)**
- SERVIZI SOCIALI (art. 128-134)**



PER SERVIZI SOCIALI SI INTENDONO TUTTE LE ATTIVITÀ RELATIVE ALLA PREDISPOSIZIONE ED EROGAZIONE DI SERVIZI, GRATUITI E A PAGAMENTO, O DI PRESTAZIONI ECONOMICHE DESTINATE A RIMUOVERE E SUPERARE LE SITUAZIONI DI BISOGNO E DI DIFFICOLTÀ CHE LA PERSONA UMANA INCONTRA NEL CORSO DELLA SUA VITA, ESCLUSE SOLTANTO QUELLE ASSICURATE DAL SISTEMA PREVIDENZIALE E DA QUELLO SANITARIO, NONCHE' QUELLE ASSICURATE IN SEDE DI AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA

- ISTRUZIONE SCOLASTICA (art. 135-139)**
- FORMAZIONE PROFESSIONALE (art. 140-147)**
- BENI E ATTIVITÀ CULTURALI (art. 148-155)**
- SPETTACOLO (art. 156)**
- SPORT (art. 157)**

## **SCANSIONE DELLE PAROLE CHIAVE**

PER **SERVIZI SOCIALI** SI INTENDONO

TUTTE LE ATTIVITA' RELATIVE ALLA  
**PREDISPOSIZIONE ED EROGAZIONE DI**  
**SERVIZI**, GRATUITI E A PAGAMENTO,

O DI **PRESTAZIONI ECONOMICHE**

DESTINATE A RIMUOVERE E SUPERARE LE  
**SITUAZIONI DI BISOGNO** E DI DIFFICOLTA'

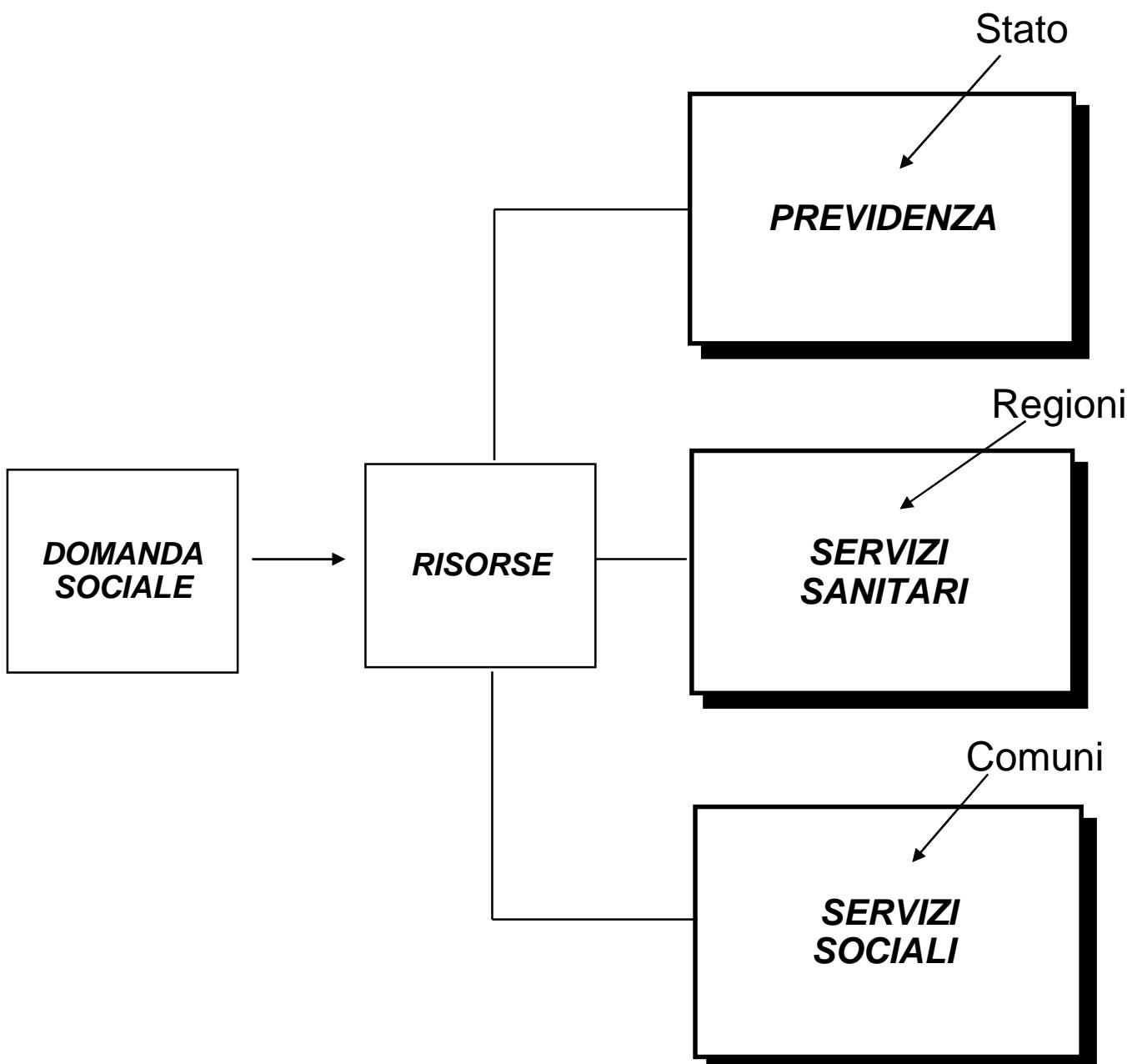
CHE LA PERSONA UMANA INCONTRA NEL  
**CORSO DELLA SUA VITA**,

**ESCLUSE** SOLTANTO QUELLE ASSICURATE  
DAL **SISTEMA PREVIDENZIALE**

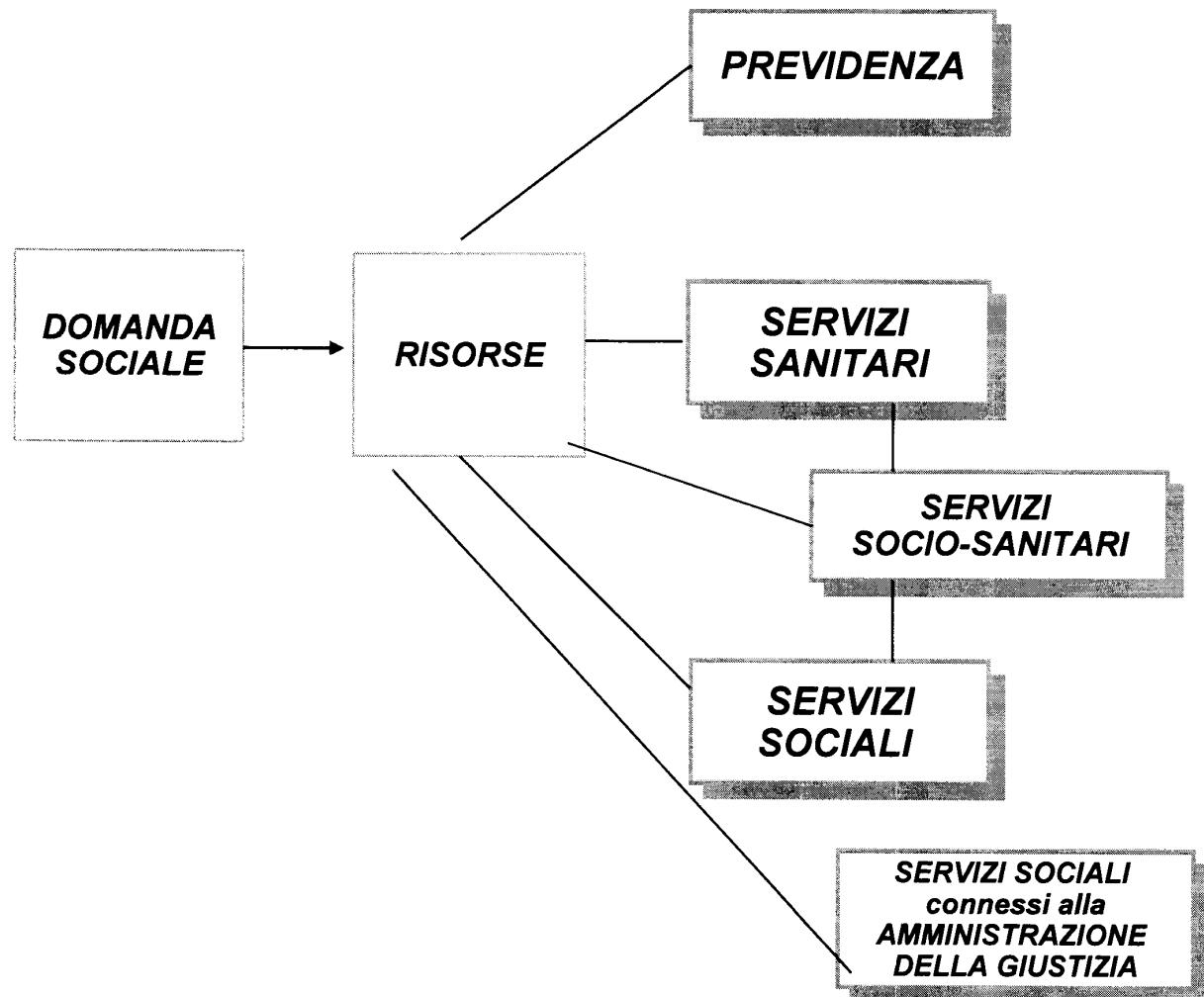
E DA **QUELLO SANITARIO**,

NONCHE' QUELLE ASSICURATE IN  
SEDE DI **AMMINISTRAZIONE DELLA**  
**GIUSTIZIA**

## **IL SISTEMA DI WELFARE IN ITALIA: COMPONENTI DOPO LA RIFORMA**



## **DISTRIBUZIONE PIU' ANALITICA DEL SISTEMA DI WELFARE IN ITALIA:**



# **LA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA E LE MODIFICHE DELLA LEGGE COSTITUZIONALE N. 3/2001 COME STRUMENTO PER:**

- 1. IDENTIFICARE CON PRECISIONE L'ELENCO DEI CAMPI OPERATIVI DELLE POLITICHE SOCIALI**
  - 2. INDIVIDUARE I DIVERSI LIVELLI DI RESPONSABILITA' DELLA REGOLAZIONE LEGISLATIVA DELLE POLITICHE SOCIALI**
  - 3. ANALIZZARE I RAPPORTI INTER-ISTITUZIONALI FRA LO STATO, LE REGIONI E GLI ENTI LOCALI**

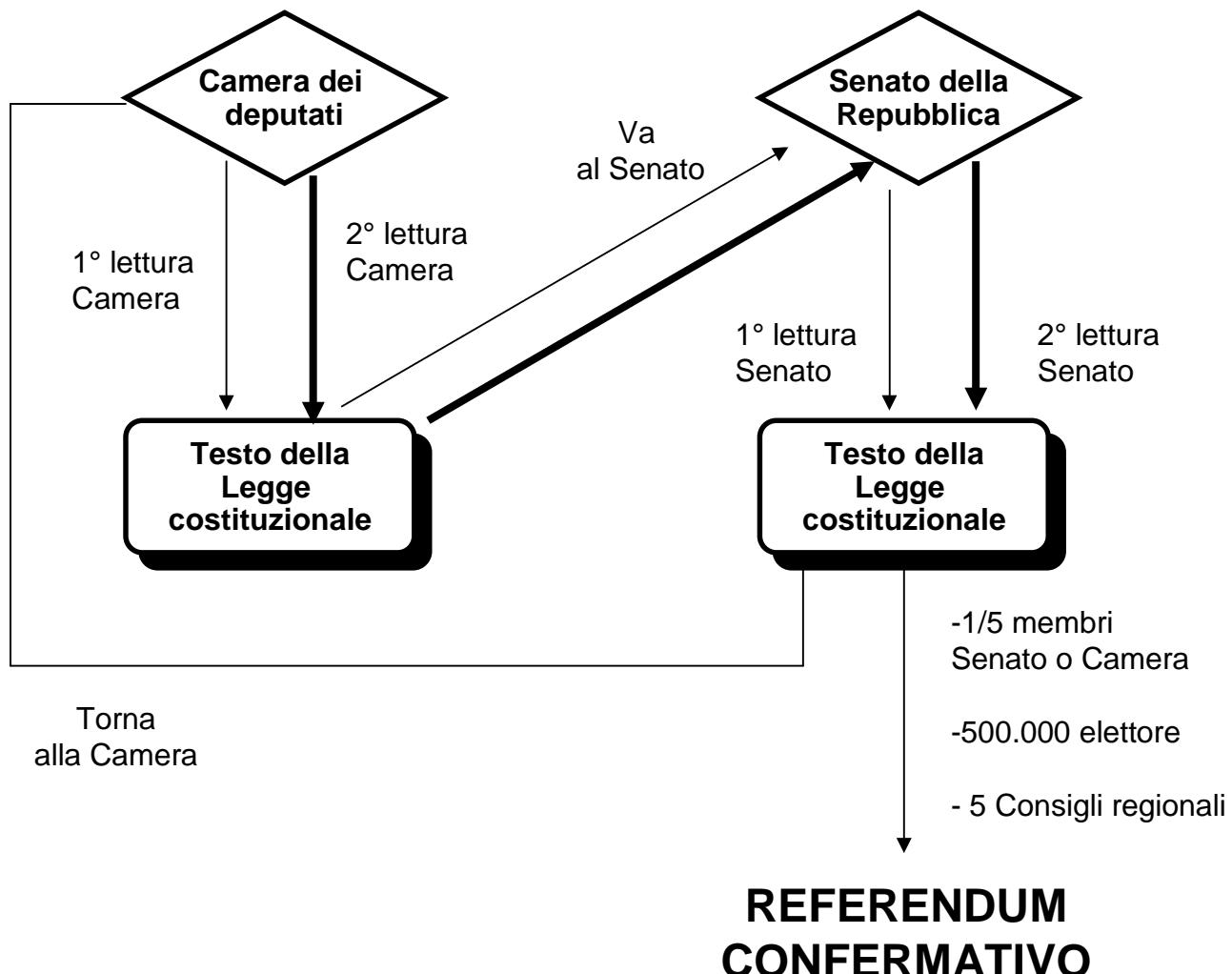
# LEGGE COSTITUZIONALE: Procedura “aggravata” di approvazione

## Definizione:

Fonte del diritto che ha lo stesso valore  
di una norma costituzionale

## Procedura (Cost. art. 138, 2° comma):

- 2 successive deliberazioni a distanza superiore di 3 mesi
- nella seconda deliberazione maggioranza assoluta dei componenti
- può essere richiesto Referendum,  
tranne nel caso che sia approvata con maggioranza dei 2/3



**LIMITI GENERALI** cui è sottoposto  
l'esercizio di **QUALSIASI FUNZIONE LEGISLATIVA**:

- **RISPETTO DELLA COSTITUZIONE**
- vincoli derivanti dall' **ORDINAMENTO COMUNITARIO**
- **OBBLIGHI INTERNAZIONALI**

L'art. 114 Cost.

Né possono trarsi argomenti diversi sulla base della formulazione dell'art. 114.1, secondo cui «da Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato». Tale formula (di sapore accademico, anzi di difficile comprensione per il cittadino, che mescola insieme specifiche comunità, reali o ancora virtuali, con l'amministrazione centrale dello Stato) non fa altro che evocare l'espressione «Repubblica», intesa come *Stato comunità*, già conosciuta in Costituzione sotto il vigore del precedente titolo V, nettamente distinto dallo *Stato persona* o *Stato apparato* (che riguarda invece la sola organizzazione statale). In ogni caso l'art. 114 «non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi fra loro» (sent. 274/2003).

Per queste ragioni preferiamo evitare il riferimento al federalismo e continuare ad usare l'espressione «**stato regionale**»; non a caso il Parlamento decise di non inserire l'espressione «ordinamento federale dello Stato» quale nuova denominazione del titolo V della Costituzione. Qualche autore preferisce usare l'espressione «Repubblica delle autonomie», mettendo così sullo stesso piano regioni ed enti locali, ma va considerato che l'autonomia statutaria degli enti locali, pur garantita dalla Costituzione, è disciplinata dalla legge dello Stato mentre solo gli statuti delle regioni ordinarie sono disciplinati dalla Costituzione stessa (art. 123).

Ciò premesso, vari elementi sono nel senso di un ampio riconoscimento di competenze alle regioni, in alcuni casi non minore delle competenze riconosciute a stati membri di uno stato federale. Basti pensare, come si dirà, all'inversione dell'ordine delle competenze fra Stato e regioni; all'assenza di controlli preventivi sulla formazione degli statuti (anche in stati federali, come la Svizzera, o a forte autonomia regionale, come la Spagna, sono previsti incisivi controlli delle carte fondamentali sub-nazionali, mentre l'art. 123 prevede

Da Augusto Barbera, Carlo Fusaro, CORSO DI DIRITTO PUBBLICO, Il Mulino, pag. 314

## ***LA MODIFICAZIONE DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE Legge Costituzionale n. 3 2001***

<b><i>PRECEDENTE TESTO del 1948</i></b>	<b><i>NUOVO TESTO del 2001</i></b>
<p><b>Art. 114</b></p> <p><b>La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni.</b></p>	<p><b>La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.</b></p> <p><b>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.</b></p> <p><b>Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.</b></p>

Per approfondimenti:

Paolo Ferrario, "Dalla Legge 328/00 a oggi: riforma costituzionale e Piano nazionale dei servizi sociali" (primo saggio), in *Prospettive sociali e sanitarie* n. 3 2002, pag. 1-5

<p><i>PRECEDENTE TESTO del 1948</i></p>	<p><i>NUOVO TESTO del 2001</i></p>
<p>Art. 117</p> <p>La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni:</p> <p>ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione;</p> <p>circoscrizioni comunali;</p> <p>polizia locale urbana e rurale;</p> <p>fiere e mercati;</p> <p>beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera;</p> <p>istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica;</p> <p>musei e biblioteche di enti locali;</p> <p>urbanistica;</p> <p>turismo ed industria alberghiera;</p> <p>tranne e linee automobilistiche di interesse regionale;</p> <p>viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale;</p> <p>navigazione e porti lacuali;</p> <p>acque minerali e termali;</p> <p>cave e torbiere;</p> <p>caccia;</p> <p>pesca nelle acque interne;</p> <p>agricoltura e foreste;</p> <p>artigianato.</p> <p>Altre materie indicate da leggi costituzionali.</p> <p>Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.</p>	<p>La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.</p> <p>Lo Stato ha <b>legislazione esclusiva</b> nelle seguenti materie:</p> <p>A) Politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;</p> <p>b) immigrazione;</p> <p>c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;</p> <p>d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;</p> <p>e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;</p> <p>f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;</p> <p>g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;</p> <p>h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;</p> <p>i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;</p> <p>l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;</p> <p>m) determinazione dei <b>livelli essenziali delle prestazioni</b> concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;</p> <p>n) norme generali sull'istruzione;</p> <p>o) <b>previdenza sociale</b>;</p> <p>p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;</p> <p>q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;</p> <p>r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;</p> <p>s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.</p>

<p><b>PRECEDENTE TESTO del 1948</b></p>	<p><b>NUOVO TESTO del 2001</b></p>
<p>Art. 117</p>	<p>Sono materie di <b>legislazione concorrente</b> quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salvo l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; <b>tutela della salute;</b> alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.</p> <p><b>Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.</b></p> <p><b>Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.</b></p> <p>....</p>

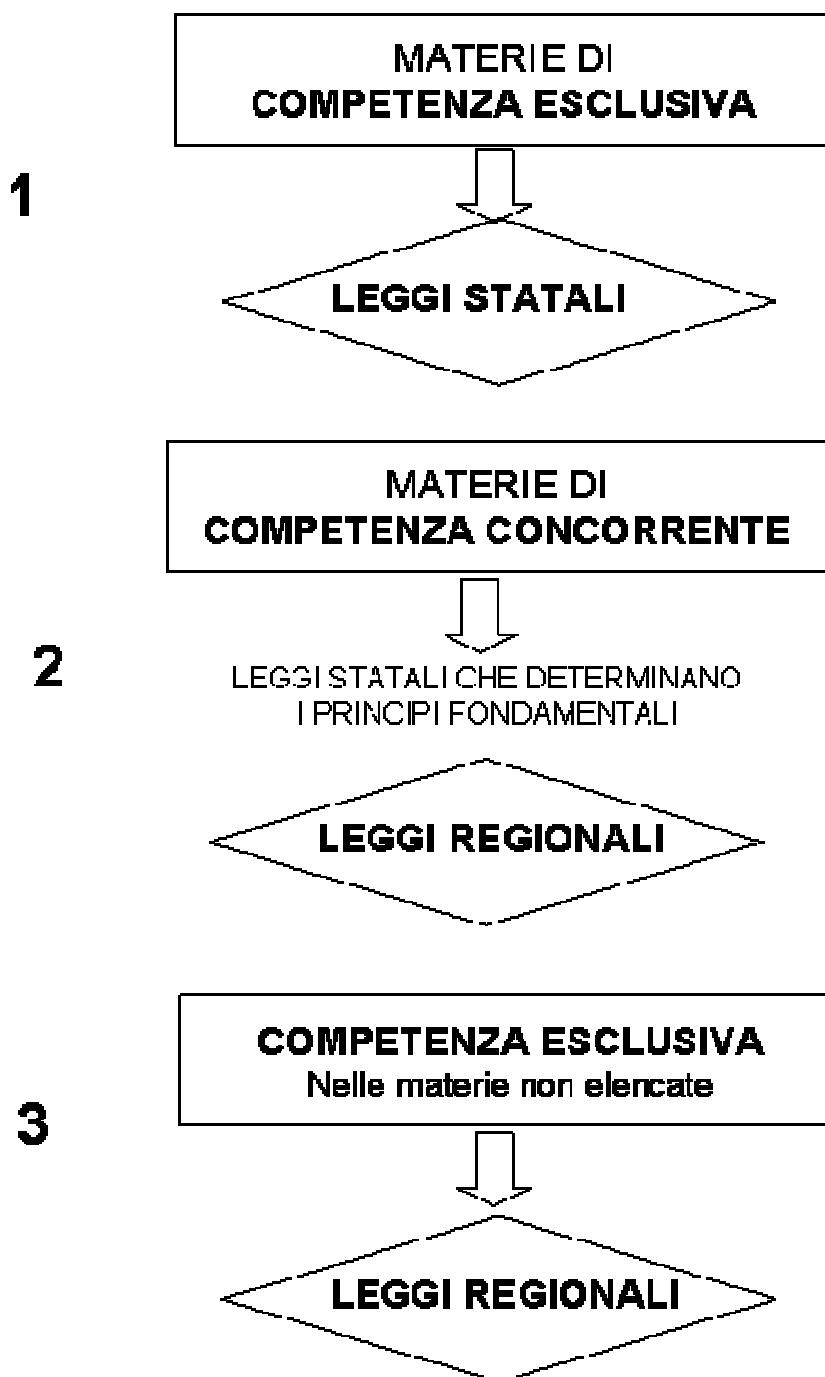
## **PUNTI CHIAVE della RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE**

### **Legge Costituzionale n. 3 2001**

confermata dal referendum del 7 ottobre 2001

- COMUNI, PROVINCE, CITTÀ METROPOLITANE E REGIONI SONO **ENTI AUTONOMI** CON PROPRI STATUTI, POTERI E FUNZIONI
- **STATO**: LEGISLAZIONE ESCLUSIVA NELLE MATERIE CHE RICHIEDONO UNA NECESSARIA UNITARIETÀ NAZIONALE (POLITICA ESTERA; POLITICHE MIGRATORIE; DIFESA; FORZE ARMATE; SICUREZZA; MONETA; CITTADINANZA; PREVIDENZA SOCIALE; NORME GENERALI SULL'ISTRUZIONE; ECC.) ED ANCHE LA:  
  
**"DETERMINAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI CONCERNENTI I DIRITTI CIVILI E SOCIALI CHE DEVONO ESSERE GARANTITI SU TUTTO IL TERRITORIO NAZIONALE"**
- **LEGISLAZIONE CONCORRENTE** FRA STATO E REGIONI IN ALCUNE MATERIE FRA CUI:
  - ISTRUZIONE, SALVA L'AUTONOMIA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE E CON ESCLUSIONE DELLA ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE
  - TUTELA DELLA SALUTE
  - PREVIDENZA COMPLEMENTARE E INTEGRATIVA  
**"NELLE MATERIE DI LEGISLAZIONE CONCORRENTE SPETTA ALLE REGIONI LA POTESTÀ LEGISLATIVA, SALVO CHE PER LA DETERMINAZIONE DEI PRINCIPI FONDAMENTALI, RISERVATA ALLA LEGISLAZIONE DELLO STATO "**
- **REGIONI**: POTESTÀ LEGISLATIVA IN RIFERIMENTO AD OGNI MATERIA NON ESPRESSAMENTE RISERVATA ALLA LEGISLAZIONE DELLO STATO

## LA POTESTA' LEGISLATIVA DOPO LA RIFORMA COSTITUZIONALE del 2001 3 SFERE DI REGOLAZIONE NORMATIVA



Per approfondimenti:

Paolo Ferrario, "Dalla Legge 328/00 a oggi: riforma costituzionale e Piano nazionale dei servizi sociali" (primo saggio), in *Prospettive sociali e sanitarie* n. 3 2002, pag. 1-5

## **STATO**

Norme generali sui  
diritti di cittadinanza

## **REGIONI**

- Sanità: legislazione concorrente
- Servizi sociali: legislazione esclusiva

## **COMUNI**

Forte ruolo nelle gestione e  
programmazione dei servizi sociali

L'art. 114 Cost.

Né possono trarsi argomenti diversi sulla base della formulazione dell'art. 114.1, secondo cui «da Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato». Tale formula (di sapore accademico, anzi di difficile comprensione per il cittadino, che mescola insieme specifiche comunità, reali o ancora virtuali, con l'amministrazione centrale dello Stato) non fa altro che evocare l'espressione «Repubblica», intesa come *Stato comunità*, già conosciuta in Costituzione sotto il vigore del precedente titolo V, nettamente distinto dallo *Stato persona* o *Stato apparato* (che riguarda invece la sola organizzazione statale). In ogni caso l'art. 114 «non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi fra loro» (sent. 274/2003).

Per queste ragioni preferiamo evitare il riferimento al federalismo e continuare ad usare l'espressione «**stato regionale**»; non a caso il Parlamento decise di non inserire l'espressione «ordinamento federale dello Stato» quale nuova denominazione del titolo V della Costituzione. Qualche autore preferisce usare l'espressione «Repubblica delle autonomie», mettendo così sullo stesso piano regioni ed enti locali, ma va considerato che l'autonomia statutaria degli enti locali, pur garantita dalla Costituzione, è disciplinata dalla legge dello Stato mentre solo gli statuti delle regioni ordinarie sono disciplinati dalla Costituzione stessa (art. 123).

Ciò premesso, vari elementi sono nel senso di un ampio riconoscimento di competenze alle regioni, in alcuni casi non minore delle competenze riconosciute a stati membri di uno stato federale. Basti pensare, come si dirà, all'inversione dell'ordine delle competenze fra Stato e regioni; all'assenza di controlli preventivi sulla formazione degli statuti (anche in stati federali, come la Svizzera, o a forte autonomia regionale, come la Spagna, sono previsti incisivi controlli delle carte fondamentali sub-nazionali, mentre l'art. 123 prevede

Da Augusto Barbera, Carlo Fusaro, CORSO DI DIRITTO PUBBLICO, Il Mulino, pag. 314

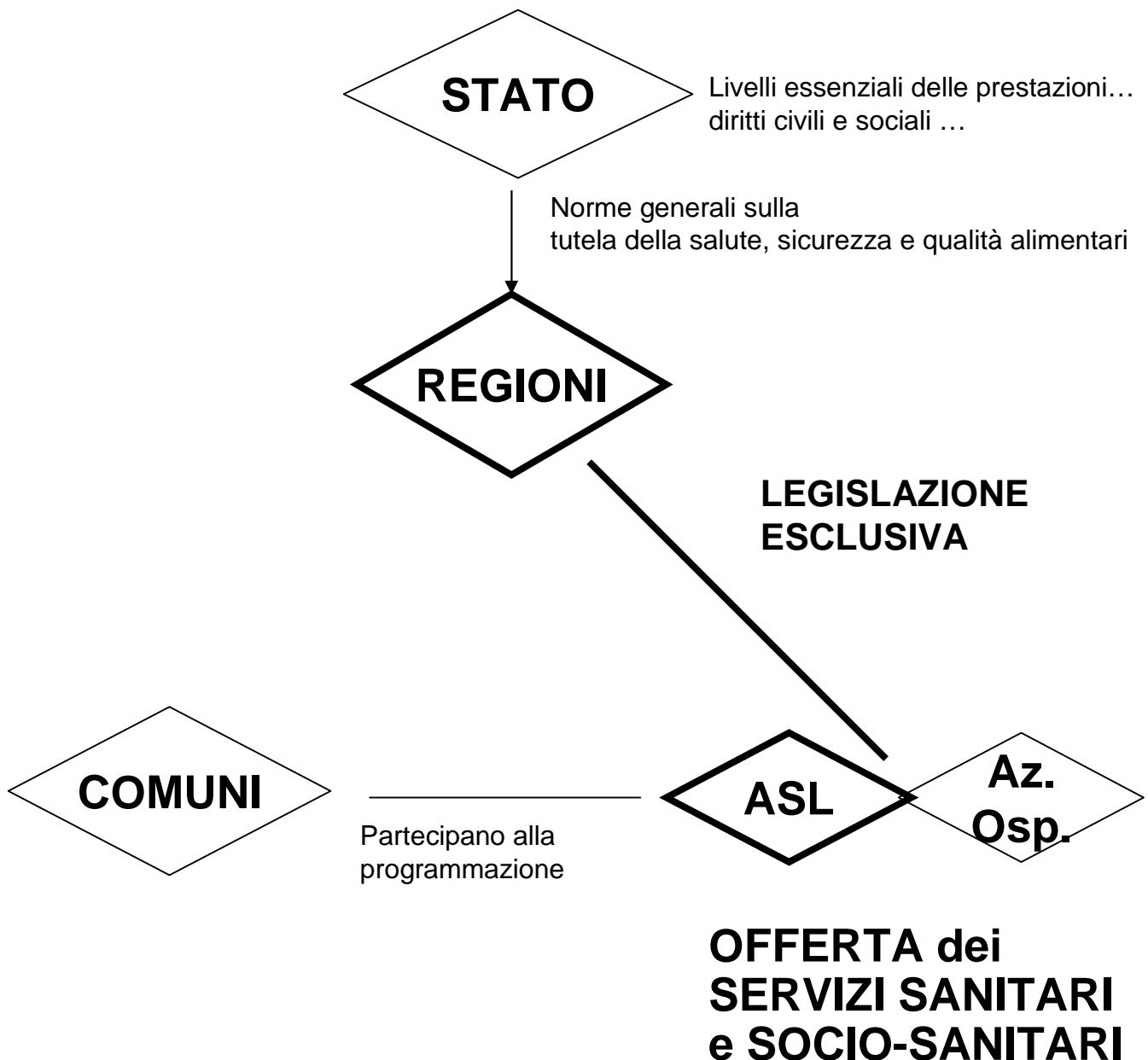


## LA REGOLAZIONE DEI **SERVIZI SOCIALI** DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE



**QUINDI:**  
**REGOLAZIONE CONDIVISA FRA**  
**REGIONI E COMUNI**

## LA REGOLAZIONE DEI **SERVIZI SANITARI** DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE



---

## **MATERIE DI LEGISLAZIONE ESCLUSIVA STATALE (ART. 117.2)**

Politica estera e rapporti Ue; asilo; stranieri extraUe; immigrazione; confessioni religiose; difesa; sicurezza dello stato; armi; moneta, risparmio, mercati finanziari; concorrenza; sistema tributario e contabile dello stato; perquisizione risorse; organi dello stato e leggi elettorali relative; referendum; ordinamento e amministrazione dello stato; ordine pubblico; cittadinanza; giurisdizione (fra cui: *giudice di pace*); determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relativi ai diritti civili e sociali da garantire in tutta Italia; *norme generali sull'istruzione*; previdenza sociale; legislazione elettorale ed ordinamento degli enti locali; dogane, pesi e misure; coordinamento statistico; tutela opere ingegno; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

---

## **MATERIE DI LEGISLAZIONE CONCORRENTE (ART. 117.3)**

Rapporti internazionali e con l'Ue  
delle regioni; commercio estero; tu-  
tela e sicurezza del lavoro; istruzione  
(salvo la formazione professionale);  
professioni; ricerca scientifica; salute;  
alimentazione; sport; protezione  
civile; governo del territorio; porti  
e aeroporti; grandi reti di trasporto  
e di navigazione; comunicazione;  
produzione, trasporto e distribuzione  
nazionale di energia; previdenza in-  
tegrativa; armonizzazione dei bilanci;  
coordinamento della finanza pubblica  
e del sistema tributario; valorizzazione  
dei beni culturali e ambientali; casse di  
risparmio, rurali e credito regionale;  
enti di credito fondiario regionali.

---

## **MATERIE DI LEGISLAZIONE RESIDUALE REGIONALE (ART. 117.4)**

Tutto quanto non ricompreso nei commi 2 e 3 (ad es. formazione professionale; assistenza; agricoltura; turismo; trasporti regionali; viabilità regionale...).