

Il processo di semplificazione e federalismo amministrativo nelle politiche sociali

di Grazia Felicori

Sommario

1. Premessa. – **2. Il d.P.R. n. 616 del 1977 e il d.lgs. n. 112 del 1998.** – **3. L'attuazione del decentramento amministrativo nella Regione Emilia-Romagna: la legge regionale n. 3 del 1999.** – **4. La riforma nazionale dei servizi sociali: la legge n. 328 del 2000.** – **5. Le riforme regionali.** – **6. Conclusioni.** – **Appendice.**

1. Premessa

Il processo di semplificazione e federalismo amministrativo avviato con la legge n. 59 del 1997 ha avuto, nel campo delle politiche sociali, una connotazione particolare, dovuta all'assetto delle funzioni e dei compiti definito precedentemente.

Già a partire dal d.P.R. n. 616 del 1977, infatti, il settore delle politiche sociali era connotato da una forte impronta regionalista ed ancora di più comunale; in questo settore il processo di riforma avviato dalla legge n. 59 del 1997 è stato caratterizzato – come si vedrà più oltre – più che da nuovi conferimenti di funzioni, da sostanziali riforme, ispirate dai principi che hanno sostenuto l'avvio del federalismo amministrativo.

2. Il d.P.R. n. 616 del 1977 e il d.lgs. n. 112 del 1998

L'analisi delle funzioni amministrative che il d.P.R. n. 616 del 1977 assegna alla competenza di Stato, Regioni ed Enti Locali nella materia della beneficenza pubblica (titolo III, capo III), a confronto con i conferimenti effettuati dal d.lgs. n. 112 del

1998 in materia di servizi sociali (titolo IV, capo II), dimostra che le novità introdotte non sono tanto il frutto di nuovi e diversi conferimenti, quanto piuttosto di una nuova concezione delle politiche sociali, che troverà una compiuta definizione nell'approvazione della legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

Il d.P.R. n. 616 del 1977 definisce, all'articolo 22, le funzioni amministrative relative alla materia "beneficenza pubblica" come quelle concernenti "tutte le attività che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura, a favore dei singoli, o di gruppi, qualunque sia il titolo in base al quale sono individuati i destinatari, anche quando si tratti di forme di assistenza a categorie determinate, escluse soltanto le funzioni relative alle prestazioni economiche di natura previdenziale". L'articolo 23 del medesimo d.P.R. indica poi alcune attività ricomprese nelle funzioni indicate all'articolo 22: *a)* assistenza economica in favore delle famiglie bisognose dei defunti e delle vittime del delitto; *b)* assistenza post-penitenziaria; *c)* interventi in favore di minorenni soggetti a provvedimenti delle autorità giudiziarie minorili nell'ambito della competenza amministrativa e civile; *d)* interventi di protezione speciale di cui agli articoli 8 e seguenti della legge 20 febbraio 1958, n. 75. L'articolo 25 attribuisce ai Comuni, ai sensi dell'articolo 118, comma 1 della Costituzione, tutte le funzioni amministrative relative all'organizzazione ed alla erogazione dei servizi di assistenza e di beneficenza, di cui ai precedenti articoli 22 e 23.

In materia di beneficenza pubblica alle Regioni era assegnato, ai sensi dell'articolo 25 del d.P.R. n. 616 del 1977, il compito di determinare con legge, sentiti i comuni interessati, "gli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi sociali e sanitari, promuovendo forme di cooperazione fra gli enti locali territoriali, e, se necessario, promuovendo ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 117 della Costituzione, forme anche obbligatorie di associazione fra gli stessi.

Gli ambiti territoriali di cui sopra devono concernere contestualmente la gestione dei servizi sociali e sanitari”.

Il quinto comma dell'articolo 25 prevede inoltre che “le funzioni, il personale ed i beni delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza operanti nell'ambito regionale sono trasferite ai comuni singoli o associati, sulla base e con le modalità delle disposizioni contenute nella legge sulla riforma dell'assistenza pubblica e, comunque, a far tempo dal 1° gennaio 1979”.

Al di là di una impostazione di assistenza sociale fortemente categoriale, il cui superamento è uno degli obiettivi che caratterizzano la recente riforma, è comunque evidente come, già dal 1977, si fosse posto in capo ai Comuni l'esercizio di tutte le funzioni amministrative in materia di assistenza, prevedendo contestualmente il trasferimento agli stessi delle funzioni, del personale e dei beni dei diversi enti operanti in materia. Il d.P.R. in esame prevedeva infatti, oltre al trasferimento ai Comuni delle funzioni, del personale e del patrimonio degli Enti comunali di assistenza (ECA), che gli enti nazionali ed interregionali operanti in tutto o in parte in campo assistenziale, nelle materie contemplate dal decreto e per le quali le funzioni amministrative sono trasferite o delegate alle regioni o attribuite agli enti locali, fossero sottoposti, previo accertamento della natura pubblica o privata, alla procedura di scioglimento, con contestuale trasferimento dei beni utilizzati per l'esercizio delle funzioni alle Regioni, affinché provvedessero a disciplinarne l'attribuzione in proprietà o in uso ai Comuni singoli o associati od alle comunità montane (articoli 113 e seguenti). Per quanto riguarda le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB), il processo di ricomposizione in capo ai Comuni delle funzioni amministrative in materia di beneficenza pubblica si è però interrotto, a seguito della sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 25, commi 5 e 6 e la parziale illegittimità dei commi 7 e 9 ⁽¹⁾ del d.P.R. n. 616 del

(1) Per il comma 7 limitatamente alle parole “L'elenco di cui al comma precedente è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Ove, entro il 1° gennaio 1979, non sia approvata la legge di riforma di cui al precedente quinto comma” e

1977 (sentenza 17 luglio 1981, n. 173).

Il d.lgs. n. 112 del 1998 definisce la materia “servizi sociali” come il complesso di attività relative alla “predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed 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, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia”.

Dal punto di vista delle finalità che si pongono i “servizi sociali” del d.lgs. n. 112 del 1998 a confronto con la “beneficenza pubblica” del d.P.R. n. 616 del 1977, si registra già una diversa sensibilità in materia di politiche sociali, frutto dell’evolversi del dibattito culturale e istituzionale di questi ultimi anni, a partire dall’aspetto lessicale (si passa dalla beneficenza pubblica ai servizi), per continuare su aspetti più sostanziali che troveranno nella legge n. 328 del 2000 il quadro organico entro cui collocarsi.

Dal punto di vista sostanziale, dal confronto delle competenze statali definite dai decreti di conferimenti del 1977 e del 1998, si registra infatti l’attenzione che il decreto n. 112 riserva ad aspetti determinati per la costruzione di quello che la legge n. 328 del 2000 definirà il sistema integrato di interventi e servizi sociali, in particolare per la determinazione: dei principi e degli obiettivi della politica sociale, dei criteri generali per la programmazione della rete degli interventi di integrazione sociale da attuare a livello locale, degli *standard* dei servizi sociali da ritenersi essenziali in funzione di adeguati livelli delle condizioni di vita.

Altro elemento importante ed anticipatore della riforma nazionale contenuto del d.lgs. n. 112 del 1998, è quello dell’attenzione riservata ai soggetti, non solo pubblici, coinvolti nella costruzione del sistema integrato. In particolare viene messa in evidenza la necessità che il sistema Regioni-Autonomie lo-

alle parole “nonché il trasferimento dei beni delle IPAB di cui ai commi precedenti”; per il comma 9 limitatamente alle parole “e delle IPAB di cui al presente articolo”.

cali svolga un ruolo di promozione e coordinamento dei diversi soggetti che agiscono nell'ambito dei servizi sociali e, segnatamente, le cooperative sociali, le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) e il volontariato.

Ciò rappresenta l'anticipazione dell'orientamento, che verrà successivamente meglio definito, del riconoscimento del ruolo che i soggetti del "Terzo settore" svolgono nel sociale e della necessità di sostenerlo e promuoverlo, quale forte valore aggiunto per un sistema integrato che si caratterizzerà sempre di più come sistema plurale, che ha tra i suoi scopi la promozione della solidarietà sociale, la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto-aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata.

Del resto, già prima del d.lgs. n. 112 del 1998 erano stati introdotti elementi della riforma: la legge n. 449 del 1997 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica) aveva, infatti, istituito il Fondo nazionale per le politiche sociali e fissato i principi di una delega per l'introduzione in via sperimentale del reddito minimo di inserimento e, con altra delega, per la definizione di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate nei confronti di amministrazioni pubbliche.

Alcuni compiti riservati allo Stato dal d.lgs. n. 112 del 1998 sono in continuità con quanto già disposto nel 1977, in particolare per quanto riguarda la revisione delle pensioni, assegni e indennità spettanti agli invalidi civili e la verifica dei requisiti sanitari che hanno dato luogo a benefici economici di invalidità civile ⁽²⁾, gli interventi di prima assistenza in favore dei profughi, gli interventi di protezione sociale degli appartenenti alle Forze armate e di polizia o a Corpi militarmente organizzati e ai loro familiari.

Dal punto di vista dei conferimenti di funzioni il d.lgs. n. 112 del 1998 interviene su un assetto in cui le funzioni amministrative in materia di servizi sociali risultano già in grandissima parte

(2) La delega sul punto contenuta all'articolo 24 della legge n. 328 del 2000 è decaduta.

conferite al sistema Regioni-Autonomie Locali, affermando che le leggi regionali provvedono alla puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate ai comuni ed agli enti locali e di quelle mantenute in capo alle regioni stesse, provvedendo poi a completare il quadro dei conferimenti con quelle funzioni – come quelle in materia di concessione di trattamenti economici a favore di invalidi civili – che spettano ai governi locali in ossequio ai principi di sussidiarietà, efficienza ed economicità, responsabilità ed unicità dell'amministrazione.

3. *L'attuazione del decentramento amministrativo nella Regione Emilia-Romagna: la legge regionale n. 3 del 1999*

Con la legge regionale 21 aprile 1999, n. 3 la Regione Emilia-Romagna ha definito la "Riforma del sistema regionale e locale", in attuazione a quanto stabilito dalle leggi 15 marzo 1997, n. 59, 15 maggio 1997, n. 127 ed ai decreti emanati per la loro attuazione.

In materia di servizi sociali si è provveduto a fissare i principi della successiva riforma organica della legislazione regionale, definendo le funzioni della Regione, delle Province e dei Comuni in coerenza con i principi ispiratori della riforma.

La scelta regionale di dichiarare i principi ispiratori di una riforma delle politiche sociali anziché provvedere già alla definizione della disciplina, come la legge regionale in esame ha fatto per altri settori, è stata dettata dalla necessità di attendere la legge quadro nazionale, il cui percorso parlamentare ha subito una forte accelerazione a seguito della presentazione del disegno di legge di iniziativa governativa del maggio 1998, di cui si dirà più avanti. Per dare certezza e maggiore forza ad orientamenti già assunti in sede regionale, la legge quadro nazionale rappresentava un tassello fondamentale, in particolare per quanto riguarda i livelli essenziali delle prestazioni sociali e la strumentazione necessaria alla costruzione del nuovo sistema, soprattutto dal punto di vista della pianificazione e delle risorse.

Per quanto riguarda il conferimento di funzioni la legge re-

gionale n. 3 del 1999 ha sostanzialmente confermato quanto già previsto dalla disciplina regionale vigente, disponendo inoltre il conferimento alle Province delle funzioni regionali in materia di Albi e Registri della cooperazione sociale, del volontariato e dell'associazionismo; le funzioni di concessione dei nuovi trattamenti economici a favore degli invalidi civili, che il d.lgs. n. 112 del 1998 ha trasferito alla competenza regionale, sono state conferite ai Comuni.

Nel quadro di riforma delineato dalla legge regionale n. 3 del 1999 si era quindi previsto espressamente uno specifico intervento legislativo finalizzato alla definizione di una riforma organica in materia di servizi sociali, la cui attuale disciplina è contenuta nella legge regionale n. 2 del 1985, per adeguare il quadro normativo alle esigenze di una società che negli ultimi decenni ha subito forti evoluzioni e sostanziali modifiche e che ha visto emergere nuovi bisogni sociali e conseguentemente la necessità di nuove e diversificate risposte.

4. *La riforma nazionale dei servizi sociali: la legge n. 328 del 2000*

In questo quadro si inserisce il dibattito parlamentare per la definizione di una legge quadro in materia di servizi sociali, provvedimento atteso da tempo, il cui *iter* ha subito una forte accelerazione con la presentazione alla Camera il 28 maggio 1998 del disegno di legge di iniziativa governativa n. 4931.

Da questo momento si intensifica il lavoro parlamentare che porterà alla definizione di un testo unificato dei numerosi disegni di legge in materia di riforma dell'assistenza presentati nel corso della legislatura.

Si giunge così, dopo una lunga discussione parlamentare contrassegnata da diverse battute di arresto, all'approvazione della legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

La legge quadro rappresenta un traguardo importante per il nostro Paese nel settore delle politiche sociali, dove mancava ed

era atteso da anni un quadro di riferimento, volto a dare maggiori garanzie ai cittadini e strumenti ai soggetti istituzionali che sono tenuti alla realizzazione del sistema, insieme agli altri soggetti che concorrono alla sua realizzazione.

Non è questa la sede per un'analisi approfondita delle innovazioni sostanziali introdotte dalla legge, in particolare dal punto di vista della costruzione di un sistema di opportunità e garanzie per i cittadini; qui ci si limiterà invece a prendere in esame gli aspetti salienti dal punto di vista degli assetti istituzionali delineati.

La legge n. 328 del 2000 parte dall'affermazione che spetta ai Comuni la titolarità delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale, concorrendo alla programmazione regionale; le Province concorrono alla programmazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, secondo quanto previsto dalle norme in materia di ordinamento degli Enti locali e secondo quanto previsto dalle norme regionali di attuazione del d.lgs. n. 112 del 1998.

Alle Regioni spettano le funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali e di verifica della loro attuazione a livello territoriale; dal punto di vista in esame è da rilevare, tra i compiti regionali, la determinazione, tramite forme di concertazione con gli Enti locali, degli ambiti territoriali e delle modalità e degli strumenti per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete, prevedendo incentivi a favore dell'esercizio associato delle funzioni sociali in ambiti territoriali di norma coincidenti con i distretti sanitari. Sono inoltre previsti poteri sostitutivi nei confronti degli Enti locali inadempienti rispetto ai compiti indicati agli articoli 6, comma 2, lettere *a)*, *b)* e *c)* e 19. È infine previsto che le Regioni disciplinino il trasferimento agli Enti locali delle funzioni assistenziali di competenza delle Province ai sensi della legge 18 marzo 1993, n. 67, disciplinando altresì il trasferimento agli Enti locali delle risorse a tal fine utilizzate alla data di entrata in vigore della legge n. 328 del 2000.

Sulla materia la Regione Emilia-Romagna aveva già disposto, con la legge regionale n. 3 del 1999, in ossequio al principio

di responsabilità ed unicità dell'amministrazione, il conferimento di tali funzioni ai Comuni prevedendo, in attesa della riforma statale in materia di assistenza sociale, la stipula di appositi accordi tra Comuni e Province per garantire ai primi le risorse necessarie ad assicurare la continuità delle prestazioni.

In materia di politiche sociali la legge quadro nazionale riserva allo Stato l'esercizio delle funzioni già previste dall'articolo 129 del d.lgs. n. 112 del 1998; per alcune delle competenze individuate è previsto che l'esercizio avvenga sulla base di criteri e parametri individuati dalla Conferenza unificata, mentre per altre è prevista l'acquisizione del parere di quest'ultima; la legge n. 328 del 2000 fissa inoltre in capo allo Stato poteri di indirizzo, coordinamento e regolazione delle politiche sociali su alcuni aspetti specificamente individuati.

Va comunque ricordato, anche se esula dall'analisi delle competenze istituzionali, il ruolo riconosciuto ai soggetti del Terzo settore, proprio per la caratteristica, più sopra accennata, di pluralità che connota il sistema delineato dalla legge n. 328 del 2000.

Si riportano qui in sintesi, anche anticipando alcuni contenuti della proposta di legge regionale approvata dalla Regione Emilia-Romagna, i ruoli dei diversi soggetti che concorrono alla realizzazione del sistema integrato.

Innanzitutto i Comuni, che rappresentano il fulcro del nuovo sistema, con il compito di progettare e realizzare il sistema locale dei servizi sociali a rete.

Le Province che, accanto a compiti consolidati in materia di politiche sociali, hanno compiti di coordinamento per la definizione dei Piani di zona, partecipando all'attuazione degli stessi.

La Regione, con compiti di programmazione, coordinamento e indirizzo; compiti che deve assolvere definendo politiche sociali integrate e coordinate con tutti i settori che incidono sulla qualità della vita delle persone: politiche sanitarie, educative e formative, del lavoro, della cultura, urbanistiche e abitative.

Le Aziende sanitarie e le costituenti Aziende pubbliche di servizi alla persona, che nasceranno a seguito del processo di trasformazione e riordino delle attuali IPAB, che costituiscono

un importante tassello nella costruzione del sistema integrato, per attuare efficaci politiche di integrazione socio-sanitaria da un lato e costituire qualificati gestori di servizi e prestazioni dall'altro.

Il Terzo settore, in quanto espressione della capacità di auto-organizzazione della società civile, le organizzazioni di rappresentanza sociale e di tutela degli utenti.

Le persone e in particolare le famiglie, destinatarie delle politiche e dei servizi, ma anche e soprattutto soggetti attivi nella proposta e nella iniziativa diretta.

Certo sulla materia "servizi sociali" inciderà fortemente la recente modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), trattandosi di una materia su cui lo Stato ha legislazione esclusiva, secondo la nuova formulazione dell'articolo 117 della Costituzione, unicamente per la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (articolo 117, comma 2, lettera *m*), mentre, per quanto riguarda la materia "immigrazione", spetta allo Stato la legislazione esclusiva (articolo 117, comma 2, lettera *b*), tenuto però conto di quanto previsto all'articolo 118, comma 3, laddove si afferma che sulla materia "la legge statale disciplina forme di coordinamento tra Stato e Regioni".

La materia "immigrazione" comporta infatti la necessità di intervento e coordinamento in diversi settori delle politiche pubbliche (si pensi ai temi del lavoro, della formazione, delle politiche sociali, abitative, di accoglienza), alcune delle quali di competenza esclusiva delle Regioni o a competenza concorrente.

Tornando all'analisi del quadro istituzionale in materia di politiche sociali delineato dalla riforma nazionale, risulta evidente la definizione di un contesto dove la disciplina è demandata, per molti aspetti rilevanti, alle scelte regionali; si pensi in particolare al tema della regolazione.

La legge n. 328 del 2000 prevede, infatti, l'introduzione nel comparto sociale degli strumenti dell'autorizzazione e dell'accreditamento di servizi e strutture. Mentre, per quanto ri-

guarda l'autorizzazione è previsto che lo Stato fissi i requisiti minimi nazionali, che dovranno poi essere recepiti ed integrati dalle Regioni, in relazione alle esigenze locali, si rimanda completamente agli ordinamenti regionali la definizione dei sistemi di accreditamento.

All'approvazione della riforma nazionale hanno fatto seguito diversi provvedimenti attuativi, a partire dall'approvazione del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003 (d.P.R. 3 maggio 2001).

La legge n. 328 del 2000 conteneva anche due deleghe legislative, una per il riordino delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (articolo 10), l'altra per il riordino degli emolumenti derivanti da invalidità civile, cecità e sordomutismo (articolo 24); alla prima delega ha fatto seguito l'approvazione del d.lgs. 4 maggio 2001, n. 207, mentre la seconda è decaduta.

Come si diceva più sopra, il processo di riforma avviato con la legge n. 59 del 1997 è stato contrassegnato, nella materia servizi sociali, più che da nuovi e diversi conferimenti di funzioni, da una grande attività riformatrice del settore; per fornire un quadro - sicuramente non esaustivo - dei provvedimenti adottati in materia, sono elencati in appendice, in ordine cronologico, i principali provvedimenti in materia approvati nel quadriennio 1997-2001.

Certo non sempre la disciplina di settore di questi ultimi anni è stata coerente con i principi ispiratori del decentramento amministrativo da un lato ed i conferimenti di funzioni definiti dall'altro, dando spesso luogo ad una vivace dialettica tra lo Stato e le Regioni; in alcuni casi infatti sono stati emanati, o sono stati sottoposti al parere della Conferenza Stato-Regioni, provvedimenti contrassegnati da una disciplina attuativa e di dettaglio che meglio e più efficacemente sarebbe spettata alle Regioni.

5. *Le riforme regionali*

L'ampio processo di riforma sostanziale del settore ha com-

portato la necessità che le Regioni definiscano la propria disciplina attuativa, a partire da quanto previsto dalla legge quadro.

Le scelte regionali sono sul punto differenziate, sia per quanto riguarda gli strumenti individuati, che per l'ampiezza dell'intervento delineato.

La legge n. 328 del 2000 comporta, infatti, diversi adempimenti regionali, che alcune Regioni stanno definendo con provvedimenti legislativi specifici, come sta avvenendo in Emilia-Romagna con la predisposizione di un testo organico di riforma o, come in Veneto, dove la Giunta regionale sta lavorando per la messa a punto di un testo unico delle norme in materia di servizi sociali, con l'obiettivo di ricomporre in un unico provvedimento legislativo le norme in materia di programmazione, organizzazione, finanziamento e gestione dei servizi, la disciplina di settore riguardante la famiglia, l'area materno infantile, le politiche rivolte ai giovani, ai disabili, agli anziani, gli interventi a tutela del disagio, i soggetti sociali (cooperative sociali, organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale), le aziende pubbliche di servizi alla persona.

In altre esperienze regionali l'attuazione della legge quadro nazionale si sta definendo con la predisposizione di interventi legislativi specifici per alcuni settori o aspetti della riforma, o con l'adozione di piani e programmi, direttive e regolamenti che disciplinano singoli aspetti specifici; in altri casi sono state avviate sperimentazioni.

In Emilia-Romagna, come si diceva, è stato recentemente approvato dalla Giunta regionale il progetto di legge organico di riforma, per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

6. Conclusioni

Come risulta anche dalla sintesi del quadro normativo che le Regioni stanno definendo, si sta delineando un sistema di politiche sociali regionali fortemente caratterizzato dalle scelte che i sistemi Regioni-Autonomie Locali stanno compiendo, e che si

caratterizzerà maggiormente in senso federalista a seguito delle modifiche introdotte nella Costituzione con l'approvazione della recente riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione.

La recente riforma costituzionale, infatti, apre, dal punto di vista delle scelte regionali, nuovi ed ancora inesplorati orizzonti.

Occorrerà valutare, ad esempio, come pesino, anche sulla disciplina statale vigente, le competenze regionali sulle materie di legislazione concorrente con lo Stato ed, ancora di più, sulle materie di legislazione esclusiva delle Regioni.

Come, ad esempio, le disposizioni della legge n. 328 del 2000, che il comma 7 dell'articolo 1 della medesima legge, dichiara che "costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono, nell'ambito delle competenze loro attribuite, ad adeguare i propri ordinamenti alle disposizioni contenute nella presente legge, secondo quanto previsto dai rispettivi statuti".

In particolare nelle materie di legislazione esclusiva, come appare quella relativa ai servizi sociali - fatta salva la competenza dello Stato sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (articolo 117, comma 2, lettera *m*) Costituzione) e quanto detto più sopra in materia di immigrazione - dove non è più previsto il limite dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, i governi regionali saranno chiamati a disegnare il proprio sistema regionale, anche valutando se e quanto prescrittiva è la norma statale vigente, in relazione alla necessità di garantire, su tutto il territorio nazionale, i diritti civili e sociali dei cittadini nella fruizione delle prestazioni che costituiscono livelli essenziali.

Grande interesse, nella prospettiva federalista, suscita poi l'impatto che le disposizioni contenute nell'articolo 119 della Costituzione riformulato avrà sui sistemi regionali; in particolare il quarto comma, che afferma che "le risorse derivanti dalle fonti

di cui ai commi precedenti ⁽³⁾ consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”.

Le disposizioni costituzionali in materia di risorse richiederanno certamente una disciplina statale attuativa, anche tenuto conto della necessità, indicata al comma 2, che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni stabiliscano e applichino tributi ed entrate propri, “in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”; così come appare necessario un intervento legislativo statale per l’applicazione della previsione relativa alla compartecipazione al gettito di tributi erariali riferiti al loro territorio. È chiaro, del resto, come la disciplina statale attuativa dovrà essere coerente ed adeguata ai nuovi principi costituzionali in materia di federalismo.

La compartecipazione al gettito di tributi erariali, precedentemente prevista “in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro normali funzioni”, è ora prevista, come si diceva, con riferimento ai tributi erariali che provengono dai rispettivi territori; così come del tutto nuova, nel testo costituzionale, è la previsione secondo cui le fonti di finanziamento previste, indicate ai commi 1, 2 e 3, dovranno finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite, rendendo strategico ed essenziale, per l’equilibrio dei sistemi locali, l’utilizzo della capacità impositiva che viene riconosciuta ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane ed alle Regioni.

(3) Articolo 119 Costituzione, comma 1 “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa”; comma 2 “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”; comma 3 “La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante”.

Appendice - Principali provvedimenti approvati in materia di politiche sociali nel periodo 1997-2001

Con l'elencazione che segue, si vuole fornire il quadro dell'ampiezza e della complessità dell'intervento normativo dello Stato in materia di politiche sociali nel periodo 1997-2001, offrendo al contempo spunti di riflessione sulle implicazioni che su questa disciplina potrà avere la modifica della Costituzione, di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. L'elencazione è in ordine cronologico.

- Decreto Ministro Solidarietà Sociale 21 maggio 2001, n. 308, Regolamento concernente "Requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, a norma dell'articolo 11 della legge 8 novembre 2000, n. 328"
- Decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207, "Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328"
- d.P.R. 3 maggio 2001, "Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003"
- Legge 4 aprile 2001, n. 154, "Misure contro la violenza nelle relazioni familiari"
- d.P.C.M. 4 aprile 2001, n. 242, "Regolamento concernente modifiche al d.P.C.M. 7 maggio 1999, n. 221, in materia di criteri unificati di valutazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate e di individuazione del nucleo familiare per casi particolari, a norma degli articoli 1, comma 3, e 2, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, come modificato dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130"
- Legge 30 marzo 2001, n. 125, "Legge quadro in materia di alcol e di problemi alcolcorrelati"
- d.P.C.M. 30 marzo 2001, "Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'articolo 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328"
- Legge 30 marzo 2001, n. 152, "Nuova disciplina per gli istituti di patronato e di assistenza sociale"
- Legge 28 marzo 2001, n. 149, "Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori", nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile"
- Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della L. 8 marzo 2000, n. 53"
- d.P.C.M. 21 marzo 2001, n. 329, "Regolamento recante norme per l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale"
- d.P.C.M. 14 febbraio 2001, "Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie"
- d.P.C.M. 15 dicembre 2000, "Riparto tra le regioni dei finanziamenti destinati al potenziamento dei servizi a favore delle persone che versano in stato di povertà estrema e senza fissa dimora"
- Legge 7 dicembre 2000, n. 383, "Disciplina delle associazioni di promozione sociale"
- Legge 8 novembre 2000, n. 328, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"

- Consiglio dei Ministri 28 luglio 2000, “Programma di azione del Governo per le politiche dell’handicap 2000-2003”
- Decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130, “Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, in materia di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate”
- Legge 8 marzo 2000, n. 53, “Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città”
- d.P.C.M. 13 gennaio 2000, “Atto di indirizzo e coordinamento in materia di collocamento obbligatorio dei disabili, a norma dell’articolo 1, comma 4, della legge 12 marzo 1999, n. 68”
- d.P.R. 1 dicembre 1999, n. 492, “Regolamento recante norme per la costituzione, l’organizzazione e il funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali, a norma dell’articolo 7, commi 1 e 2, della legge 31 dicembre 1998, n. 476”
- Decreto Ministro Solidarietà Sociale 14 settembre 1999, “Istituzione dell’Osservatorio permanente per la verifica dell’andamento del fenomeno delle droghe e delle tossicodipendenze”
- d.P.C.M. 10 settembre 1999, “Atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni sui criteri generali per la valutazione e il finanziamento di progetti finalizzati alla prevenzione e al recupero dalle tossicodipendenze”
- d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, “Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell’articolo 1, comma 6, del Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286”
- Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano – Provvedimento 5 agosto 1999, “Schema di atto d’intesa Stato-Regioni, su proposta dei Ministri della Sanità e per la Solidarietà sociale, recante: Determinazione dei requisiti minimi standard per l’autorizzazione al funzionamento e per l’accreditamento dei servizi privati di assistenza alle persone dipendenti da sostanze di abuso” (*G.U.* n. 231 del 01/10/1999)
- d.P.C.M. 21 luglio 1999, n. 305, “Regolamento recante disposizioni per la certificazione della situazione economica dichiarata, a norma dell’articolo 4, comma 5, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109”
- d.P.C.M. 7 maggio 1999, n. 221, “Regolamento concernente le modalità attuative e gli ambiti di applicazione dei criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni agevolate”
- d.P.C.M. 28 aprile 1999, “Composizione e competenze del Comitato nazionale di coordinamento per l’azione antidroga” (*Gazzetta Ufficiale* n. 168 del 20/07/1999)
- Legge 12 marzo 1999, n. 68, “Norme per il diritto al lavoro dei disabili”
- Legge 18 febbraio 1999, n. 45, “Disposizioni per il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga e in materia di personale dei Servizi per le tossicodipendenze”
- Legge 28 gennaio 1999, n. 17, “Integrazione e modifica della legge 5 febbraio 1992, n. 104, legge-quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”
- Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano – Provvedimento 21 gennaio 1999, “Accordo Stato-Regioni per la “Riorganizzazione del sistema di assistenza ai tossicodipendenti” (*G.U.* n. 61 del 15/03/1999)
- Legge 31 dicembre 1998, n. 476, “Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la

tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri”

– Legge 23 dicembre 1998, n. 448, “Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo”, Articolo 65 – assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli, Articolo 66 – assegno di maternità

– Legge 3 Agosto 1998, n. 269, “Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno dei minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù”

– Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, “Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”

– Decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, “Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento, a norma dell'articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449”

– Legge 21 maggio 1998, n. 162, “Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, concernenti misure di sostegno in favore di persone con handicap grave”

– Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, “Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della l. 27 dicembre 1997, n. 449”

– Legge 6 marzo 1998, n. 40, “Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”

– Legge 23 Dicembre 1997, n. 451, “Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia”

– Legge 28 agosto 1997, n. 284, “Disposizioni per la prevenzione della cecità e per la riabilitazione visiva e l'integrazione sociale e lavorativa dei ciechi pluriminorati”

– Legge 28 Agosto 1997, n. 285, “Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza”.