

Caritas Diocesana di Roma
Settore Studi, Documentazione e Ricerca
Sezione Legislativa
Aggiornamento Legislativo

novembre 2002

ANZIANI

**DIREZIONE REGIONALE INTERVENTI
SOCIO-SANITARI EDUCATIVI PER LA
QUALITÀ DELLA VITA – DETERMINAZIONE
DEL DIRETTORE 24 luglio 2002, n. 205**

D.M. n. 70 del 28 febbraio 2002 e deliberazione della Giunta regionale n. 770 del 14 giugno 2002. Erogazione contributi in favore di 5 distretti socio-sanitari, per l'attivazione di telefonia rivolti alle persone anziane. Esercizio finanziario 2002, capitolo H41113, spesa euro 460.815,00
(Regione Lazio BU n. 26 del 20.09.2002)

*(PER SCARICARE I TESTI NORMATIVI vedere
sito: [http://www.regione.lazio.it/portale/e-
government.jsp](http://www.regione.lazio.it/portale/e-government.jsp))*

CARCERE

**MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
DECRETO 3 giugno 2002**

Variante al programma ordinario di edilizia penitenziaria.
(GU n. 221 del 20.09.2002)

*(PER SCARICARE I TESTI NORMATIVI vedere
sito: <http://www.ipzs.it/> oppure
<http://www.comune.jesi.an.it/>)*

FONDAZIONI BANCARIE

DECRETO 2 agosto 2002, n. 217

Regolamento ai sensi dell'articolo 11, comma 14, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, in materia di disciplina delle fondazioni bancarie
(GU n. 230 del 10.10.2002)

*(PER SCARICARE I TESTI NORMATIVI vedere
sito: <http://www.ipzs.it/> oppure
<http://www.comune.jesi.an.it/>)*

FORMAZIONE RICERCA

**DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA
REGIONALE 2 agosto 2002, n. 1050**

Legge 144/99, art. 68. Attività formative correlate con l'assolvimento dell'obbligo formativo nel sistema della formazione professionale regionale. Anno formativo 2002/2003.

(Regione Lazio Suppl. Ordinario n.7 al BU n. 27 del 30.09.2002)

**DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA
REGIONALE 26 luglio 2002, n. 988**

Avviso pubblico della Regione Lazio «Attuazione degli interventi dei piani formativi aziendali, settoriali e territoriali e sviluppo della prassi di formazione continua» in applicazione del decreto ministeriale n. 511 del 21 dicembre 2001. Euro 7.074.426,60.

(Regione Lazio Suppl. Ordinario n.7 al BU n. 27 del 30.09.2002)

**DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA
REGIONALE 13 settembre 2002, n. 1237**

Approvazione dell'invito a manifestare interesse relativo alla Misura IV 4, incentivi per il "Terzo Settore" prevista nel Docup Obiettivo 2 2000-2006 e nel relativo completamento di Programmazione.

(Regione Lazio BU n. 29 del 19.10.2002)

*(PER SCARICARE IL TESTO NORMATIVO vedere
sito: [http://www.regione.lazio.it/portale/e-
government.jsp](http://www.regione.lazio.it/portale/e-government.jsp))*

HANDICAP

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 2 agosto 2002, n. 1075

Approvazione criteri e modalità per la concessione di finanziamenti per la realizzazione di nuove strutture sanitarie destinate al mantenimento e all'assistenza di soggetti con handicap grave privi dei familiari. Legge n. 388/2000, art. 81, e Decreto Ministeriale 13 dicembre 2001, n. 470. Fondo finalizzato di Euro 6.410.488,00 Cap. H41114 (nuova istituzione). Esercizio finanziario 2002.

(Regione Lazio B.U. n. 25 del 10 .09.2002.)

(PER SCARICARE IL TESTO NORMATIVO vedere sito: <http://www.regione.lazio.it/portale/e-government.jsp>)

IMMIGRAZIONE

DECRETO LEGGE 9 settembre 2002, n. 195

Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari

(GU n. n. 211 del 09.09.2002)

ORDINANZA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 6 settembre 2002

Interventi urgenti per fronteggiare l'eccezionale afflusso di stranieri extracomunitari giunti irregolarmente sul territorio nazionale. (Ordinanza n. 3242)

(GU n. n. 213 del 11.09.2002)

ERRATA-CORRIGE

Comunicato relativo al testo del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195, recante: "Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari". (Decreto legge pubblicato nella Gazzetta Ufficiale – serie generale – n. 211 del 9 settembre 2002).

(GU n. n. 213 del 11.09.2002)

ORDINANZA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 1 ottobre 2002

Nuove disposizioni urgenti per fronteggiare l'eccezionale afflusso di stranieri extracomunitari giunti irregolarmente sul territorio nazionale. (Ordinanza n. 3244)

(GU n. n. 238 del 10.10.2002)

LEGGE 9 ottobre 2002, n. 222

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195, recante disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari.

(GU n. n. 240 del 12.10.2002)

ERRATA-CORRIGE

Comunicato relativo al testo del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195, coordinamento con la legge di conversione 9 ottobre 2002, n. 222, recante: "Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari". (Testo coordinato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale – serie generale – n. 240 del 12 ottobre 2002).

(GU n. 244 del 17.10.2002)

(PER SCARICARE I TESTI NORMATIVI vedere

sito: <http://www.ipzs.it/> oppure <http://www.comune.jesi.an.it/>)

LAVORO

DECRETO-LEGGE 25 settembre 2002, n. 210

Disposizioni urgenti in materia di emersione del lavoro sommerso e di rapporti di lavoro a tempo parziale.

(GU n. 225 del 25.09.2002)

COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA DELIBERAZIONE 14 giugno 2002

Rimodulazione delibera C.I.P.E. N. 66/1998: risorse fondo per l'occupazione e la programmazione del lavoro autonomo.

(Deliberazione n. 46/2002)

(GU n. 239 del 11.10.2002)

(PER SCARICARE IL TESTO NORMATIVO vedere

sito: <http://www.ipzs.it/> oppure <http://www.comune.jesi.an.it/>)

REGOLAMENTO REGIONALE 6 settembre 2002, n. 1

Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale.

(Regione Lazio Suppl. Ordinario n.6 al BU n.26 del 20.09.2002)

(PER SCARICARE IL TESTO NORMATIVO vedere

sito: <http://www.regione.lazio.it/portale/e-government.jsp>)

MINORI

COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA DELIBERAZIONE 2 agosto 2002

Art. 14, legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modifiche ed integrazioni. Programma triennale di edilizia 2002-2004 predisposto dal Ministero della giustizia – Dipartimento giustizia minorile: verifica di compatibilità con i documenti programmatori vigenti. (Deliberazione n. 69/2002).

(GU n. 244 del 17.10.2002)

(PER SCARICARE IL TESTO NORMATIVO vedere sito: <http://www.ipzs.it/> oppure <http://www.comune.jesi.an.it/>)

POLITICHE SOCIALI

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 5 luglio 2002, n. 208

Approvazione del nuovo statuto dell'Associazione italiana della Croce Rossa (GU n. 224 del 24.09.2002)

DECRETO LEGISLATIVO 2 agosto 2002, n. 220
Norme in materia di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, recante: "Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore".

(GU n. 236 del 08.10.2002)

MINISTERO AFFARI ESTERI DECRETO 9 settembre 2002

Proroga dell'esistenza dello stato di necessità al rimpatrio dall'Eritrea dei cittadini italiani ivi residenti.

(GU n. 253 del 28.10.2002)

LEGGE 3 ottobre 2002, n. 235

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, con allegati, protocolli, dichiarazioni e atto finale, fatto a Cotonou il 23 giugno 2000, dell'Accordo interno tra i rappresentanti dei Governi degli Stati membri

relativo al finanziamento e alla gestione degli aiuti, nonché alla concessione di un'assistenza finanziaria ai Paesi e territori d'oltremare, con allegato, fatto a Bruxelles il 18 settembre 2000, e dell'Accordo interno tra i rappresentanti dei Governi degli Stati membri relativo ai provvedimenti ed alle procedure di applicazione dell'Accordo ACP-CE, con allegato, fatto a Bruxelles il 18 settembre 2000.

(GU n. 253 del 28.10.2002 – Suppl. Ordinario n. 204)

(PER SCARICARE I TESTI NORMATIVI vedere sito: <http://www.ipzs.it/> oppure <http://www.comune.jesi.an.it/>)

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE 1 agosto 2002, n. 374

Decreto di costituzione della Commissione regionale per l'emersione del lavoro irregolare di cui all'art. 78, comma 4, legge 23 dicembre 1998, n. 448.

(Regione Lazio B.U. n. 25 del 10.09.2002.)

LEGGE REGIONALE 3 settembre 2002, n. 30
Ordinamento degli enti regionali operanti in materia di edilizia residenziale pubblica (Regione Lazio B.U. n. 26 del 20.09.2002.)

DIREZIONE REGIONALE URBANISTICA E CASA

DETERMINAZIONE DEL DIRETTORE 3 settembre 2002, n. 484

Variazione dei limiti di reddito per l'accesso ai benefici dell'edilizia agevolata.

(Regione Lazio B.U. n. 29 del 19.10.2002.)

(PER SCARICARE IL TESTO NORMATIVO vedere sito:

<http://www.regione.lazio.it/portale/egovernment.jsp>)

POLITICHE SOCIO-SANITARIE - COMUNITÀ EUROPEA -

DECISIONE QUADRO DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA di 19 luglio 2002

Sulla lotta alla tratta degli esseri umani.

(G.U. Comunità Europea n. 203/L del 01.08.2002)

DECISIONE n. 1786/2002/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 23 settembre 2002

Che adotta un programma d'azione comunitario nel campo della sanità pubblica (2003-2008)

(PER SCARICARE IL TESTO NORMATIVO vedere sito: <http://www.europa.eu.int/eur-lex/it/index.html>)

TUTELA DELLA SALUTE

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

CIRCOLARE 10 settembre 2002, n. 4

Settimana europea per la sicurezza e salute sul lavoro anno 2002.

(GU n. 222 del 21.10.2002)

CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI TRA LO STATO LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO 2 agosto 2002

Accordo tra il Ministro della salute, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sulla definizione delle discipline nelle quali possono essere conferiti gli incarichi di struttura complessa nelle aziende sanitarie, ai sensi dell'art. 4, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 484 – Individuazione delle discipline di epidemiologia per i dirigenti del ruolo sanitario non medici.

(GU n. 233 del 04.10.2002)

COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA DELIBERAZIONE 2 agosto 2002

Prosecuzione del programma nazionale di investimenti in sanità, art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, art. 83, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388. (Deliberazione n. 65/2002)

(GU n. 243 del 16.10.2002)

(PER SCARICARE I TESTI NORMATIVI vedere sito: <http://www.ipzs.it/> oppure <http://www.comune.jesi.an.it/>)

DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE 31 luglio 2002, n. 114

Indirizzi per la programmazione Sanitaria Regionale per il triennio 2002/2004 – PSR.

(Regione Lazio Suppl. Ordinario n.7 al BU n. 24 del 30.08.2002)

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 2 agosto 2002, n. 1156

Atto di recepimento dell'accordo dell'accordo integrativo regionale siglato, con le OO.SS. di categoria n. 270/2000, che disciplina i rapporti con i medici di medicina generale *(Regione Lazio BU n. 25 del 10.09.2002)*

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 13 settembre 2002, n. 1220

Linee guida regionali per l'adozione dell'atto di autonomia aziendale delle Aziende sanitarie della Regione Lazio, approvate con delibera della Giunta regionale n. 2034 del 21 dicembre 2001. Modifiche alla composizione del consiglio dei sanitari.

(Regione Lazio BU n. 28 del 10.10.2002)

DIREZIONE REGIONALE INTERVENTI SOCIO-SANITARI EDUCATIVI PER LA QUALITÀ DELLA VITA – DETERMINAZIONE DEL DIRETTORE 6 settembre 2002, n. 245

Legge n. 328/2000, art. 20 e D.G.R. n. 807 del 21 giugno 2002, punto B, Ripartizione in favore dei distretti socio-sanitari della Regione Lazio e delle municipalità del Comune di Roma delle risorse indistinte attribuite dalla Stato nel 2002 e Euro 36.140.491,00 C.A.P. H41106, esercizio finanziario 2002.

(Regione Lazio BU n. 28 del 10.10.2002)

(PER SCARICARE I TESTI NORMATIVI vedere sito: <http://www.regione.lazio.it/portale/e-government.jsp>)

VOLONTARIATO

MINISTERO AFFARI ESTERI DECRETO 17 settembre 2002

Determinazione dei compensi convenzionali dei volontari e cooperanti delle organizzazioni non governative.

(GU n. 239 del 11.10.2002)

(PER SCARICARE I TESTI NORMATIVI vedere sito: <http://www.ipzs.it/> oppure <http://www.comune.jesi.an.it/>)

**RIFLESSI SULLA 328/2000
IN RELAZIONE
AL NUOVO QUADRO DI RIFORMA
DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE**

La riforma delle norme del titolo V della parte seconda della Costituzione, introdotta con la legge Costituzionale n. 3 del 2001, porta a riformulare, in una prospettiva senz'altro nuova, ruoli e competenze dei diversi attori istituzionali nella materia dell'assistenza sociale. Attraverso la legge in oggetto il Legislatore ha realizzato la più ampia riforma della Carta dalla sua entrata in vigore. Tale modifica, peraltro, ha ottenuto il consenso popolare, espresso con referendum confermativo del 7 ottobre 2001. Il nuovo ordinamento costituzionale accentua il ruolo delle autonomie locali, 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, (la portata innovativa dal punto di vista giuridico-sociale è enorme, in quanto riconosce espressamente che la Repubblica è «costituita» dagli enti locali e dallo Stato, non più, quindi come nel vecchio art. 114 Cost, ove la Repubblica semplicemente «si ripartiva»), ponendo lo stato in posizione *inter pares* con gli enti territoriali, tra gli elementi costitutivi della Repubblica, e collocando, autorevolmente, al primo posto dell'elenco la realtà più piccola, il comune. Altrettanto importante l'art. 119 Cost., che attribuisce a comuni, province, città metropolitane e regioni natura di enti autonomi, con propri statuti, poteri e funzioni secondo principi fissati dalla Costituzione, riconoscendo agli stessi autonomia finanziaria di entrata e di spesa, con possibilità di tributi ed entrate propri; l'art. 118 Cost. che individua nel comune l'ente titolare di tutte le funzioni amministrative salvo quelle che siano per legge attribuite a entità più ampie (province, città metropolitane, regioni) per assicurarne l'esercizio unitario "sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza" ; e quelle contenute nell'art. 117, che delinea i rapporti tra Stato e Regioni, assegnando al primo potestà legislativa esclusiva nelle materie espressamente indicate (art. 117, comma 2, lett. da "a" a "s"), allo stato e alle

regioni potestà legislativa concorrente in altre, altresì elencate (art. 117, comma 3), e consegnando alle Regioni competenza legislativa esclusiva in tutte le altre materie residuali, rovesciando quindi il sistema di ripartizione della competenza legislativa tra stato e regioni. Viene previsto inoltre, dal nuovo ordinamento la permanenza della distinzione tra regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario, previsto inoltre la possibilità di un regionalismo differenziato, con la possibilità di attribuire alle regioni "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" attraverso un determinato procedimento legislativo: legge dello stato, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, trasferimento di risorse, approvazione delle Camere a maggioranza assoluta, previa intesa tra stato e regioni.

In riferimento a temi di più diretto interesse, nostro in quanto Caritas, riportiamo le competenze per materia in ordine alle **politiche sociali e della persona**:

- materie di competenza esclusive dello stato, art. 117, comma 2, lettere: a) diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di stati non appartenenti all'Unione europea; b) immigrazione; i) cittadinanza stato civile e anagrafico; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale; o) previdenza sociale; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;
- materie di competenza concorrente tra stato e regioni, art. 117, comma 3; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salvo l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e formazione professionale; tutela della salute; previdenza complementare integrativa; nella materie di legislazione concorrente spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la

determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello stato;

- materie di esclusiva competenza delle regioni, art. 117, comma 4: tutte quelle non indicate nei commi 2 e 3 e non previste in altre specifiche disposizioni.

Da segnalare inoltre, il disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa, ancora sottoposto all'esame del Parlamento, il quale attribuisce alle regioni la competenza esclusiva in materia di assistenza e organizzazione sanitaria, l'organizzazione scolastica e gestione degli istituti scolastici e di formazione, la definizione dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico delle regioni, di polizia locale.

Da questa, pur breve e non esaustiva presentazione della normativa in oggetto, si evince in modo chiaro che la potestà normativa delle regioni si esercita su un piano di assoluta parità con lo stato, salve le materie di potestà concorrente per le quali spetta a quest'ultimo indicare i principi fondamentali della legislazione nazionale, l'art. 117, comma 1, vincola entrambi al rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Non convincenti appaiono, le opinioni di autorevoli cultori della materia, che la potestà normativa delle regioni sia del tutto esente dal rispetto, in quanto espunto dal nuovo art. 117 Cost., dell'interesse nazionale.

Come ha ben specificato il CNEL (v. f. doc.) la riforma del titolo V della Costituzione va saldata all'art. 5 Cost., che esprime l'articolazione delle autonomie all'interno dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica, non solo, la Legge Cost. n. 3/2001, pur nel rispetto delle autonomie locali, non attenua ma arricchisce 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 Cost.); dovere che, a sua volta, consegue al riconoscimento dei diritti fondamentali della persona, sia come singolo, che come parte di un'organizzazione (art. 2 Cost.).

Come precedentemente indicato, la nuova formulazione dell'art. 117 riconosce alle regioni una potestà legislativa piena in tutte le materie che non sono concorrenti o che non spettino alla legislazione esclusiva dello stato, tra le materie residuali, troviamo molte di quelle elencate nel vecchio art. 117 e tra queste ***l'assistenza sociale***, ed è questo il punto cruciale dal quale partire per

valutare l'impatto della riforma costituzionale sulla legge 328 la quale, autoqualifica tutte le disposizioni in essa contenute quali principi fondamentali ai sensi del vecchio art. 117 (art. 1, comma 7, L. 328/2000).

I riflessi sulla 328/2000

La questione diviene particolarmente complessa, complessità causata dal fatto che, fino ad ora non sono molti gli autori che hanno rilevato ed analizzato il problema (v. f. doc.), il passaggio dal regime della concorrenza a quello delle competenze piene regionali porta l'assistenza sociale al di fuori del sistema dei principi statali della materia, lasciando ai legislatori regionali margini di disciplina senz'altro maggiori e comunque qualitativamente diversi da quelli determinati per le potestà concorrenti.

In riferimento ai riflessi sulla legge n. 328/2000 (legge quadro di riforma dell'assistenza), sembrerebbe sopravvivere al trasferimento dei poteri il sistema generale dei soggetti e dei rapporti tracciato negli art. 1 (Principi generali e finalità) e 5 (Ruolo del terzo settore), ove si individua nell'ente pubblico (enti locali, regioni, stato) e nelle istituzioni di privato sociale (enti ecclesiastici e delle diverse confessioni religiose, onlus, associazioni di promozione sociale, fondazioni, organizzazioni di volontariato etc.) gli attori del sistema integrato di interventi e servizi sociali, ciascuno nella propria sfera di competenza.

Totalmente diverso invece, il quadro per quanto riguarda le modalità organizzative, delle scelte di autorizzazione e accreditamento, dei criteri di aggiudicazione dei servizi, di indubbia competenza regionale, nelle quali si potranno avere regolamentazioni diverse tra le diverse regioni. In dubbio la competenza riguardo alle Ipub (art. 10), in quanto persone giuridiche per l'aspetto relativo al loro *status*, dovrebbero rientrare nella competenza statale, per la parte attinente le finalità assistenziali nella competenza regionale.

Superate appaiono le disposizioni sull'assetto istituzionale (art. 6, 7, 8, 9, della 328), restando alla stato soltanto quelle relative alla cittadinanza, all'immigrazione, ai livelli essenziali dei diritti civili e sociali e dell'organizzazione amministrativa, essendo attribuite ai comuni tutte le funzioni amministrative in via assoluta e originale. Dubbi si possono sollevare anche in ordine al mantenimento della titolarità, in capo allo stato, delle normative sulla programmazione (art. 3, 18, 19), in quanto, se prima della riforma del titolo V Cost. tale preservazione era

giustificata dalla presenza di potestà concorrente tra stato e regioni, con queste ultime tenute a osservare i principi fondamentali posti dallo stato, risulta oggi incoerente con un sistema in cui le politiche assistenziali vengono interamente decise a livello regionale. Facile, a questo punto, desumerne l'inapplicabilità ed l'inattualità del Piano nazionale assistenziale 2001-2003, o quanto meno la sopravvivenza dello stesso nelle regioni fino a quando queste non avranno adottato un proprio piano. Articolata e complessa appare la graduazione delle competenze in ordine ai profili professionali sociali (art. 12), lo stato esercita potestà esclusiva in materia di istruzione con riferimento alle "norme generali sull'istruzione" (art. 117 Cost., comma 2, lett. n), la potestà concorrente tra stato e regioni con riferimento all'"istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione sociale" (art. 117 Cost., comma 3) queste ultime di competenza esclusiva delle regioni. Quindi, a seconda del livello formativo si potrà avere la competenza esclusiva dello stato, quella concorrente di stato e regioni o quella esclusiva delle regioni.

Particolarmente interessante per la sua indubbia importanza e complessità il problema della determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), elencati nell'art. 22 della L. 328/2000 (tale argomento meriterebbe una nota giuridica interamente dedicata, argomento sul quale ci riserviamo di ritornare in futuro). Propedeutica alla determinazione dei LEA, risulta l'individuazione dei contenuti di questa garanzia obbligatoria a livello nazionale, ovvero la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (LEP) demandata al Legislatore statale come potestà esclusiva dall'art. 117 Cost., comma 2, lett. m. Non ci troviamo davanti dunque, ad una generica affermazione, bensì davanti ad un impegno obbligatorio dello stato, di primaria importanza per tutto l'assetto organizzativo futuro del nostro Stato sociale, come suindicato l'argomento e molto vasto, proveremo ad essere sintetici e possibilmente chiari.

Operazione essenziale, è definire in cosa consista questo potere dello stato di determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la prima osservazione è che la garanzia dei diritti è il tratto caratteristico della identità di una comunità politica, ciò implica che l'art. 117, comma 2, lett. m, nel riconoscimento dell'essenzialità della comune tutela dei diritti civili e dei diritti sociali indica in modo chiaro 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" (CNEL, v. f. doc.). Come diritti di cittadinanza si intende, l'insieme di facoltà e poteri che permettono al singolo di arricchire e tutelare la propria sfera di autonomia, che gli consentano di partecipare attivamente alla vita della sua comunità, locale e nazionale. I diritti di cittadinanza abbracciano, tutte quelle prestazioni che consentono al beneficiario di svolgere un'esistenza degna, scevra dalle necessità materiali ed in piena sintonia con il principio solidaristico espresso dall'art. 2 Cost, ovvero il diritto/dovere della persona di svolgere un'attività lavorativa (retribuita o meno) che arricchisca chi la compie e chi la riceve (art. 1 e 4 Cost.).

Chiudendo questa breve postilla, ritorniamo a considerare l'art. 22 della 328/2000, il quale contiene due diversi gradi di livelli essenziali di assistenza. Il primo al comma 2, che stabilisce quali interventi da assicurare in ordine alle misure di contrasto della povertà e di sostegno del reddito; misure economiche per garantire una vita autonoma e nel proprio domicilio alle persone non autosufficienti; intervento di sostegno per minori, per le responsabilità familiari, per la donna in difficoltà; interventi per la piena integrazione delle persone disabili e per la persona anziana; prestazioni socio-educative per contrastare le dipendenze da droghe, alcol etc.; informazione e consulenza. Il secondo grado al comma 4, prevede che tramite leggi regionali vengano comunque garantite le seguenti prestazioni: servizio sociale, pronto intervento, assistenza domiciliare, strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti fragili, centri di accoglienza.

Il problema che si pone ora, è quali di questi livelli rientra nella riserva statale? La riserva in oggetto si deve esplicitare in termini "quantificativi" o nell'indicazione di prestazioni e interventi la cui portata sarà decisa dalle regioni? E ancora, fattore cruciale nella determinazione dei livelli essenziali assume l'aspetto relativo al finanziamento delle prestazioni (art. 117 Cost., comma 2 e art. 119 Cost, comma 3 e 5), da esso infatti dipende il difficile equilibrio tra la tutela e la garanzia effettiva dei diritti di cittadinanza e il rispetto dei poteri attribuiti alle autonomie

territoriali. Cosa avviene se lo stato non opera il corrispondente trasferimento di risorse?

Interrogativi che per ora rimangono aperti, ai quali se ne aggiungono altri, a che genere di federalismo stiamo assistendo, federalismo competitivo o federalismo solidale? Avremo un modello omogeneo su base nazionale di garanzia della parità dei diritti e dei doveri di tutti i cittadini o modelli territoriali diversificati e non collegati tra loro?

Concludendo, la recente revisione del Titolo V della Costituzione sembra muoversi nella direzione di potenziare ulteriormente la capacità regionale di incidere sulle politiche socio-assistenziali del proprio territorio, aprendo la via verso un'ulteriore differenziazione delle politiche sociali regionali.

Le regioni non sono più tenute, come in passato, a osservare i principi generali dello stato, in materia di assistenza sociale, potranno legiferare sulla medesima semplicemente attenendosi al rispetto della Costituzione e dei livelli socio-assistenziali definiti dallo stato, ma al di fuori di questi le regioni potranno compiere scelte sempre più autonome in materia di politiche sociali. Diretta conseguenza di ciò, sarà che le regioni ordinarie potranno intervenire a disciplinare più autonomamente i principi della programmazione

regionale e locale, le norme per l'autorizzazione e l'accreditamento delle strutture private operanti nel settore, i sistemi di affidamento dei servizi alla persona agli enti lucrativi e non lucrativi. Ma tra le novità più importanti introdotte dalla riforma del titolo V Cost., abbiamo che le regioni e gli enti locali devono provvedere a finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite con tributi ed entrate proprie, dal canto suo lo Stato istituisce un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante e destina a regioni ed enti locali risorse aggiuntive e interventi speciali per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona. Inaugurando così una fase delicata per lo sviluppo del *welfare* socio-assistenziale, nel quale le regioni e gli enti locali dovranno dimostrare di essere in grado non solo di gestire l'organizzazione e la programmazione dei servizi socio-assistenziali, ma anche il finanziamento delle proprie politiche sociali. L'impressione che se ne trae, da una valutazione complessiva delle nuove disposizioni costituzionali in relazione alle politiche sociali, è quella di uno stato che si *ritira* dal campo delle politiche socio-assistenziali che diventano oggi, ambito di autonoma programmazione e finanziamento regionale e comunale.

Fonti documentali:

La legge quadro sui servizi sociali dopo la riforma costituzionale/ Guido Meloni
In: Studi Zancan n. 4 (luglio-agosto 2002), p. 9 – 28.

Verso welfare locali/ Elena Ferioli
In: Animazione Sociale n. 10 (ottobre 2002), p. 11 – 19.

Nuovo quadro costituzionale e riforma dei servizi sociali/ Maurizio Giordano

In: Studi Zancan n. 3 (maggio-giugno 2002), p. 9 – 20

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

A cura del CNEL – Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro – Assemblea, 18 luglio 2002.

In: www.cnel.it

Fonti normative:

Legge n. 328 del 8 novembre 2000

“Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.”

<http://gazzette.comune.jesi.an.it/2000/265/6.htm>

Legge Costituzionale n. 3 del 2001

<http://www.comune.jesi.an.it/>

SPORTELLO UNICO PER L'IMMIGRAZIONE

Legge n. 189/2002 (Bossi-Fini)

“Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo”

Legge n. 189/2002, Art. 18 Comma 1

(Lavoro subordinato a tempo determinato e indeterminato e lavoro autonomo)

In ogni Provincia sarà istituito, presso la prefettura-ufficio territoriale del governo, uno sportello unico per l'immigrazione, competente dell'intero procedimento per l'assunzione di lavoratori stranieri. Il datore di lavoro dovrà presentare qui tutta la documentazione, che in precedenza veniva consegnata all'Ufficio Provinciale del Lavoro.

Lo “sportello unico per l'immigrazione” rappresenterà un indubbio passo in avanti verso la semplificazione amministrativa in materia di immigrazione, tuttavia la normativa in oggetto, sembra presentare alcune disarmonie che ne potrebbero inficiare l'applicabilità.

L'ufficio in oggetto, dovrà essere istituito in ogni Provincia presso la prefettura-ufficio territoriale del Governo quale responsabile dell'intero procedimento relativo all'assunzione di lavoratori stranieri a tempo determinato ed indeterminato (art. 18 comma 1) nonché del rilascio del nulla osta per il ricongiungimento familiare (art. 23 comma 1).

Risulta chiaro, quanto sia particolarmente problematico il trapasso allo sportello unico, (oltre ai normali problemi che sempre comporta l'istituzione di un nuovo ufficio sotto il profilo della dotazione di personale, di sedi e di mezzi, nonché sotto il profilo dell'adeguamento della prassi amministrativa), di funzioni fin qui affidate alle direzioni provinciali del lavoro (ex art. 30 D.P.R. n. 394/1999 “autorizzazione al lavoro a tempo determinato o indeterminato) e/o alla Questura (ex art. 6 D.P.R. n. 394/1999 “visti per ricongiungimento familiare”), ma anche ai consolati (ex art. 5 D.P.R. n. 394/1999 “Rilascio dei visti di ingresso”, ex art. 6 comma 3 D.P.R. n. 394/1999, “rilascio dei visti di ingresso ai fini del ricongiungimento familiare). La prima anomalia la si riscontra nella “Disciplina transitoria” di cui all'art. 34 comma 1 della Legge n. 189/2002 (Bossi-Fini) la quale, sembra accentuare alcuni problemi, anziché risolverli. Tale norma, prevede che con l'adozione di un nuovo regolamento contenente “norme di attuazione ed integrazione” della nuova legge, nonché disposizioni regolamentari per la “revisione ed armonizzazione” del “vecchio” regolamento di

attuazione (D.P.R. n. 394/1999), verranno definite “le modalità di funzionamento dello sportello unico per l'immigrazione”. Nel frattempo, il medesimo articolo prevede che, fino all'entrata in vigore delle nuove disposizioni regolamentari (da emanarsi entro sei mesi dalla pubblicazione della nuova legge, di cui sopra, nella Gazzetta Ufficiale), le funzioni di cui agli articoli 18 (Lavoro subordinato a tempo determinato e indeterminato e lavoro autonomo), 23 (Ricongiungimento familiare) e 28 (Aggiornamenti normativi), “*continuano* ad essere svolte dalla direzione provinciale del lavoro”. L'art. 34 comma 1 (Norme transitorie e finali) della legge Bossi-Fini ha solo l'apparenza più che la sostanza di una norma transitoria. Essa, infatti, più che individuare la disciplina applicabile ai procedimenti già avviati avanti ad altri uffici e non ancora definiti alla data di entrata in vigore della nuova legge (problema che andrà risolto ricorrendo ai principi generali), sembra regolare *medio tempore* i procedimenti che verranno instaurati dopo l'entrata in vigore della nuova legge, ma prima dell'effettiva operatività degli sportelli unici. Purtroppo però, così com'è formulata, tale norma sembra incongrua e contraddittoria e forse inapplicabile.

Infatti, dei tre articoli appena citati, di cui all'art. 34 della 189/2002, in particolare nell'ultimo, l'art. 28, non vi è menzione dell'istituendo sportello unico, limitandosi a prevedere che nel testo unico di cui al decreto n. 286 del 1998, ovunque ricorrano, le parole: «ufficio periferico del Ministero del lavoro e della previdenza sociale» siano sostituite dalla parole: «prefettura-ufficio territoriale del Governo».

Quanto all'art. 18, esso disciplina *ex novo* le procedure per l'ingresso e l'assunzione di lavoratori subordinati stranieri a tempo

determinato ed indeterminato, devolvendo allo "sportello unico" compiti che in precedenza, solo in parte e con modalità ben differenti erano attribuiti alle direzioni provinciali del lavoro. Le disposizioni, secondo cui tali nuove funzioni "**continuano** ad essere svolte dalla direzione provinciale del lavoro", pertanto, sembrano contraddittorie, in quanto, producono una serie di domande alle quali lo scrivente non è riuscito a trovare risposte adeguate (non escludendone ovviamente l'esistenza), ovvero: quale *disciplina transitoria* verrà applicata fino all'emanazione del regolamento di attuazione? Le direzioni provinciali del lavoro *continuano* a svolgere le loro vecchie funzioni? Oppure, queste dovranno svolgere le nuove funzioni in attesa che si istituiscano gli sportelli unici?

Da segnalare inoltre, sempre in relazione alle procedure d'ingresso in Italia per motivi di lavoro che la disposizione transitoria, l'art. 34 comma 1 della legge Bossi-Fini, non fa alcun menzione dell'art. 20 (Lavoro stagionale), il quale devolve allo sportello unico le funzioni un tempo di competenza delle direzioni provinciali del lavoro in materia di ingresso per il lavoro stagionale. Chi svolgerà tali funzioni? Non le direzioni provinciali del lavoro, alle quali non attribuite né dall'art. 34 comma 1 né da altra norma della legge Bossi-Fini, non certo gli sportelli unici, non ancora operativi. Sarà possibile inoltrare richieste di assunzione di lavoratori stagionali nel periodo transitorio?

Più di tutti, problematica appare la disposizione dell'art. 34 comma 1 della legge Bossi-Fini secondo cui, in attesa del regolamento di attuazione che disciplinerà le modalità di funzionamento dello sportello unico per l'immigrazione, "**continuano**" ad essere svolte dalla direzione provinciale del lavoro, anche le **funzioni** di cui all'art. 23 della L. 189/2002. Quest'ultima disposizione, nel modificare la disciplina del ricongiungimento familiare di cui all'art. 29 del T.U. immigrazione, al comma 7 prevede a sua volta che la domanda di nulla osta debba essere "presentata allo sportello unico per l'immigrazione presso la prefettura-ufficio territoriale del Governo competente per il luogo di dimora del richiedente". Nella nuova disciplina lo sportello unico è competente a verificare "anche mediante accertamenti presso la Questura competente" i requisiti per il ricongiungimento, tra i quali vi sono anche quelli relativi alla sussistenza del rapporto di parentela o coniugio ed alla "vivenza a carico" che un tempo erano di competenza del Consolato, ed emetterà il

provvedimento richiesto, ovvero, un provvedimento di diniego del nulla osta.

Alla luce di tutto ciò, quel "**continuano**", di cui sopra, sembra fuori luogo. Le direzioni provinciali del lavoro non hanno mai avuto funzioni in materia di ricongiungimento familiare, fin qui attribuite in parte alla Questura (per la richiesta del nulla osta) ed in parte al Consolato (per il rilascio del visto di ingresso, previa ricevuta del nulla osta della Questura). E certamente nessuno può ritenere che esse possano svolgere utilmente un qualche accertamento al riguardo.

Probabilmente nella realtà accadrà che, (augurandoci soluzioni ispirate più al buonsenso che alla *ratio* del Legislatore), in assenza di tempestive e ragionevoli disposizioni interpretative ed esplicative, le domande di nulla osta per i ricongiungimenti non verranno nemmeno ricevute, oppure, nel migliore dei casi, vi sarà un ricorso massiccio al meccanismo del "silenzio assenso", con conseguente aggravio della procedura, che non potrà che ricominciare da capo avanti al Consolato in sede di rilascio del visto, rimanendo pur sempre aperto il problema delle domande già pendenti avanti le Questure cosa avverrà? Verranno trasmesse "per competenza" alle direzioni provinciali del lavoro?

Senza alcun dubbio, la prima e immediata conseguenza della legge Bossi-Fini, è la diminuzione del ruolo delle Province. Come è noto, la Provincia, con la riforma del mercato del lavoro (ai sensi del decreto legislativo n. 469/97 che ha ridisegnato la competenza tra i vari livelli di governo), ha assunto un ruolo strategico in questo settore. Essa esercita infatti, tutte le funzioni amministrative relative al sistema integrato dei servizi per il collocamento, che svolge tramite i "Centri per l'Impiego", nonché la gestione e l'erogazione dei servizi connessi alle funzioni e ai compiti in materia di politica attiva del lavoro. In virtù della legge n. 189/2002, l'istituzione presso la prefettura-ufficio territoriale del Governo di uno sportello unico per l'immigrazione, responsabile dell'intero procedimento relativo all'assunzione di lavoratori subordinati stranieri a tempo determinato ed indeterminato, previsto dall'art. 18, comporterebbe una duplicazione delle funzioni e un frazionamento delle competenze provinciali rendendo sostanzialmente più farraginose le procedure di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, spogliando di fatto le Province delle competenze relative all'assunzione dei lavoratori stranieri (ex art. 2, com. 1, lett. f, d.lgs n. 469/97).