

## **DISPENSA N.3**

19 ottobre 2012

**Linee guida per la costruzione  
di una propria documentazione  
professionale in tema di  
POLITICHE LEGISLATIVE applicate  
ai SERVIZI SOCIALI, EDUCATIVI, SANITARI**

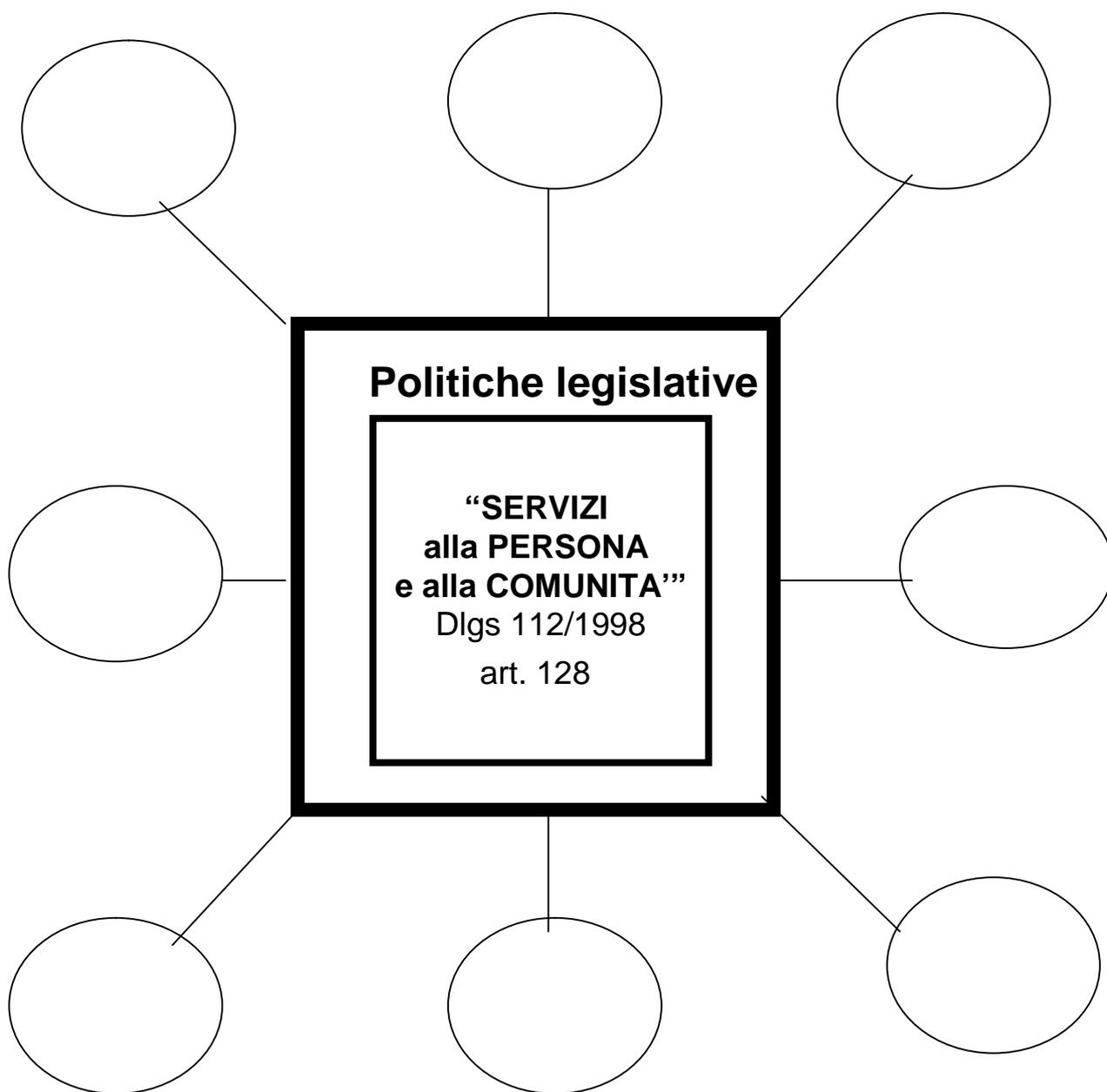
**LE PERIODIZZAZIONI**

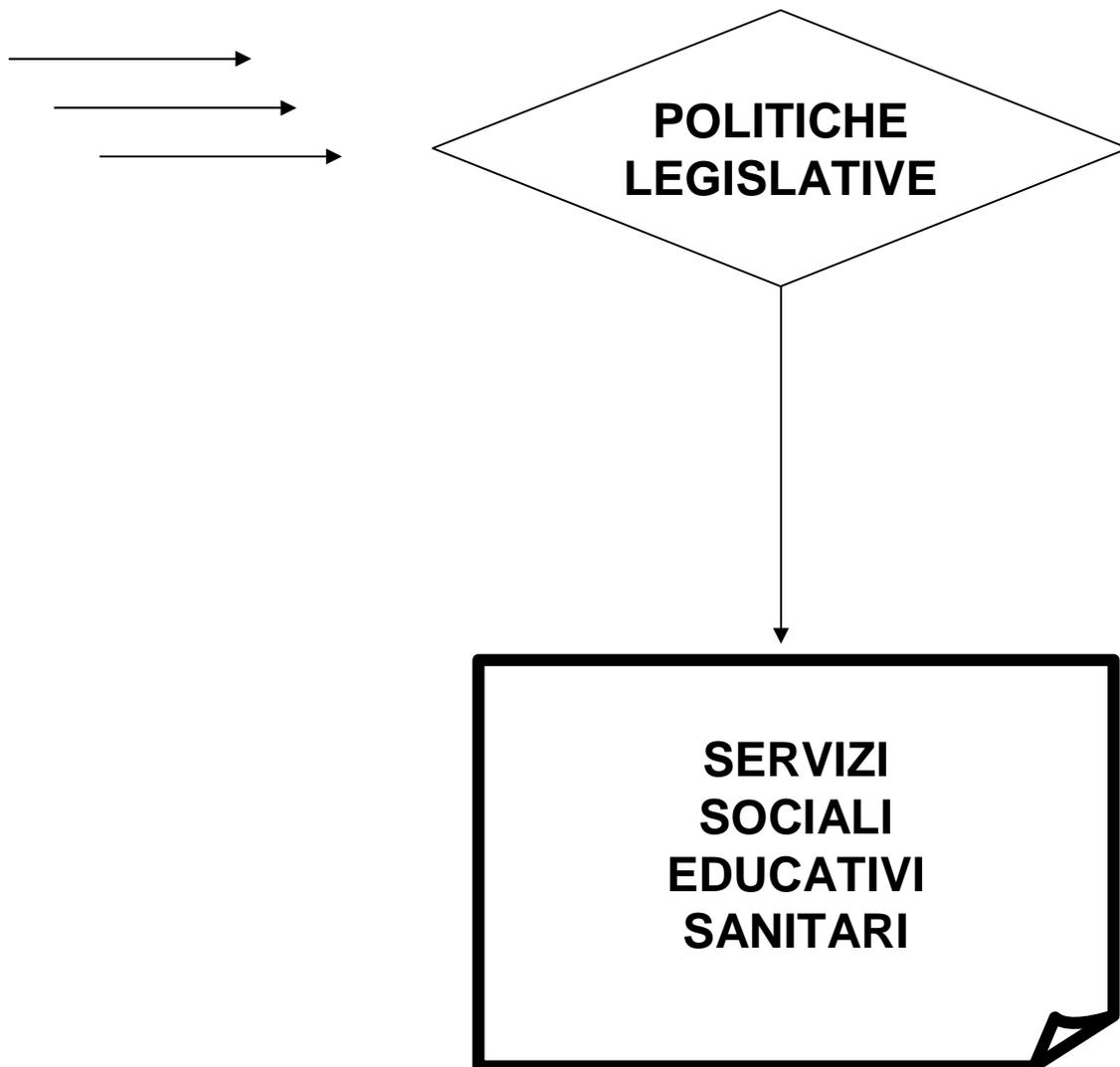
**Metodo:**  
**NUCLEI TEMATICI attorno al metodo per**  
**L'ANALISI DELLE POLITICHE LEGISLATIVE**

**FONTI**  
informative

Identificazione  
della RETE

**Tavole di**  
**PERIODIZZAZIONE**





## Passaggi metodologici

- individuare le **FONTI**
- costruire il proprio personale **ARCHIVIO LEGISLATIVO**
- identificare la **RETE ISTITUZIONALE**
- selezionare le **REGOLE**
- tavole di **PERIODIZZAZIONE**
- **MATRICI** di analisi dei testi
- disegnare le **MAPPE COGNITIVE**

## I “CICLI STORICI” DELLE POLITICHE

**È l’arco temporale  
entro il quale è possibile VEDERE  
con una certa precisione:**

- **contesto storico**
- **inizio**
- **sviluppo ed evoluzione**
- **connessioni con altre politiche**
- **successivi cambiamenti**

## ITALIA

### PERIODIZZAZIONE SUI TEMPI LUNGI DELLE POLITICHE DEI SERVIZI SOCIALI

PERIODI	EVENTI ISTITUZIONALI
1862	• PRIMA LEGGE ITALIANA SULLA "BENEFICENZA" COME AZIONE "PRIVATA" CHE LO STATO SI LIMITA A CONTROLLARE
1890	• "LEGGE CRISPI" (L. n. 6972/1890): <ul style="list-style-type: none"><li>- LA BENEFICENZA DIVENTA "PUBBLICA" E LO STATO SI OCCUPA DELLA POVERTA'</li><li>- MOLTE ISTITUZIONI PRIVATE VENGONO RESE PUBBLICHE</li><li>- CREAZIONE DELLE I.P.B. ( poi IPAB)</li><li>- CREAZIONE DI UNA "CONGREGAZIONE DI CARITA'" IN OGNI COMUNE ITALIANO</li></ul>
1937	• ECA – Ente Comunale di Assistenza IN OGNI COMUNE ITALIANO • INTRODUZIONE DELLA NOZIONE DI "ASSISTENZA E BENEFICENZA PUBBLICA"
ANNI '30 E '40	• CONSOLIDAMENTO DELLA PREVIDENZA PUBBLICA E CREAZIONE DI GRANDI ENTI NAZIONALI
1946- 1948	• COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA E REGOLAZIONE GENERALE DELLA BENEFICENZA, PREVIDENZA E SANITA'
ANNI '50	• MANTENIMENTO DEL SISTEMA ESISTENTE
ANNI '60	• RIFORMA DEGLI OSPEDALI: le IPAB ospedaliere sono trasformate in ENTI OSPEDALIERI
ANNI '70	• AVVIO DELLE POLITICHE REGIONALI SUI SERVIZI SOCIALI
	↓

Per una analisi storico – sociale del sistema dei servizi sociali:

Paolo Ferrario, **Politica dei servizi sociali**, Carocci Faber editore, 2001, pagg. 37-92; 95-159

## PERIODIZZAZIONE delle POLITICHE dei SERVIZI SOCIALI

PERIODI	EVENTI ISTITUZIONALI
<b>1968-1972</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• NASCITA DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO</li></ul>
1972 – 1977	<ul style="list-style-type: none"><li>• PRIMO ASSETTO ISTITUZIONALE DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO</li><li>• AZIONE LEGISLATIVA DELLE REGIONI SECONDO IL MODELLO DELLE “LEGGI REGIONALI ATTUATIVE”</li></ul>
ANNI '80	<ul style="list-style-type: none"><li>• POLITICHE REGIONALI SUL RIORDINO AMMINISTRATIVO DEI SERVIZI SOCIALI IN ASSENZA DI UNA LEGGE QUADRO</li><li>• E' UNA “FASE PRAGMATICA” DI RODAGGIO DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI</li></ul>
1990 -1997	<ul style="list-style-type: none"><li>• CONNESSIONE DELLE RIFORME DEGLI ENTI LOCALI, DELLE ASL, DELLE COOPERATIVE SOCIALI, DEL VOLONTARIATO ORGANIZZATO</li></ul>
1997-1998	<ul style="list-style-type: none"><li>• SECONDO ASSETTO ISTITUZIONALE DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO SUL MODELLO “MASSIMO DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO A COSTITUZIONE INVARIATA</li><li>• INTRODUZIONE NELLA LEGISLAZIONE DEL “PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA”</li></ul>
2000	<ul style="list-style-type: none"><li>• RIFORMA DEI SERVIZI SOCIALI</li></ul>
2000 - 2001	<ul style="list-style-type: none"><li>• RIFORMA DI PARTE DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE</li><li>• ULTERIORE RAFFORZAMENTO DEL RUOLO LEGISLATIVO DELLE REGIONI E DI QUELLO AMMINISTRATIVO DEI COMUNI</li></ul>
2001-	<ul style="list-style-type: none"><li>• PROCESSI AMMINISTRATIVI E PROGRAMMATORI DI ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DEI SERVIZI SOCIALI</li></ul>

## ITALIA LE TRASFORMAZIONI DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

PERIODI	EVENTI ISTITUZIONALI
1978 – 1986	<ul style="list-style-type: none"><li>• INTRODUZIONE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE</li><li>• LEGGI REGIONALI ATTUATIVE</li><li>• PRIMA CREAZIONE DELLA RETE DELLE UNITA' SANITARIE LOCALI</li></ul>
1987 – 1991	<ul style="list-style-type: none"><li>• FASE "TRANSITORIA"</li><li>• SOPPRESSIONE DELLE ASSEMBLEE COMUNALI</li><li>• NOMINA DI AMMINISTRATORI STRORDINARI</li></ul>
1992 -1993	<ul style="list-style-type: none"><li>• PRIMO E SECONDO RIORDINO AMMINISTRATIVO (</li><li>• NUOVO ASSETTO ISTITUZIONALE</li><li>• TRASFORMAZIONE DELLE USL in AZIENDE SANITARIE LOCALI – ASL</li><li>• NOMINA DEI DIRETTORI GENERALI</li></ul>
1993 – 1999	<ul style="list-style-type: none"><li>• NUOVO CICLO DI LEGGI REGIONALI ATTUATIVE</li><li>• NUOVE ZONIZZAZIONI E RIDUZIONE DEL NUMERO DELLE ASL</li><li>• RIORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI</li></ul>
1999	<ul style="list-style-type: none"><li>• TERZO RIORDINO AMMINISTRATIVO</li><li>• RIDEFINIZIONE DEI RAPPORTI STATO-REGIONI</li><li>• ARTICOLAZIONE DEI FLUSSI DI SPESA</li></ul>

## LE TRASFORMAZIONI DELLE POLITICHE LEGISLATIVE DEI COMUNI ITALIANI

PERIODI	EVENTI ISTITUZIONALI
1915 - 1990	<ul style="list-style-type: none"><li>• BASSA REGOLAZIONE E POCHI STRUMENTI PER PRESIDARE LA FRAMMENTAZIONE SOCIO-DEMOGRAFICA</li><li>• COMUNE COME ENTE AMMINISTRATIVO PERIFERICO DELLO STATO CENTRALIZZATO</li><li>• OFFERTA “MINIMA” DI SERVIZI</li><li>• FORTE RUOLO POLITICO</li></ul>
1977	<ul style="list-style-type: none"><li>• CRESCITA DELLE COMPETENZE OPERATIVE</li></ul>
1990	<ul style="list-style-type: none"><li>• 1° RIFORMA ORGANICA DEGLI ENTI LOCALI</li><li>• REGOLAMENTAZIONE SEMPRE PIU' SPECIFICA ANCHE DELLE FORME DI GESTIONE ASSOCIATA</li><li>• DISTINZIONE FRA ORGANI POLITICI ED AMMINISTRAZIONE BUROCRATICA</li><li>• CRESCITA DELL'OFFERTA ED DIFFERENZIAZIONE DELLE MODALITA' DI GESTIONE</li></ul>
1993	<ul style="list-style-type: none"><li>• ELEZIONE DIRETTA DEI SINDACI: ULTERIORE CRESCITA DEL RUOLO POLITICO</li></ul>
1995	<ul style="list-style-type: none"><li>• NUOVE NORME SULLA CONTABILITA': CRESCITA DEL RUOLO ECONOMICO DEI COMUNI</li></ul>
1997	<ul style="list-style-type: none"><li>• NUOVO RUOLO DEGLI ENTI LOCALI E MODIFICA DEI RAPPORTI FRA STATO – REGIONI – ENTI LOCALI</li><li>• INTRODUZIONE NORMATIVA DEL PRINCIPIO DI “SUSSIDIARIETA”</li></ul>
1999- 2000	<ul style="list-style-type: none"><li>• 2° RIFORMA ORGANICA DEGLI ENTI LOCALI E TESTO UNICO SUL FUNZIONAMENTO</li><li>• RIFORMA DEI SERVIZI SOCIALI: ULTERIORE CRESCITA DELLE COMPETENZE</li></ul>
2001	<ul style="list-style-type: none"><li>• RIFORMA DEL TITOLO QUINTO DELLA COSTITUZIONE</li><li>• ULTERIORE RAFFORZAMENTO DEL RUOLO POLITICO – AMMINISTRATIVO DEI COMUNI</li></ul>

## **SISTEMA DEI SERVIZI SOCIALI, EDUCATIVI E SANITARI CICLI STORICI DI MUTAMENTO LEGISLATIVO**

<b>PERIODI</b>	<b>EVENTI ISTITUZIONALI</b>
...	
<b>1968-1972</b>	
<b>1972 – 1977</b>	
<b>1978-1986</b>	
<b>1986-1991</b>	
<b>1990-1997</b>	
<b>1997-2001</b>	
<b>2001-</b>	

# POLITICHE DELLE RIFORME IN PROSPETTIVA STORICA

REGIONI a  
STATUTO  
ORDINARIO

POTERI  
AMMINISTRATIVI  
delle REGIONI

ULTERIORE  
RAFFORZAMENTO  
DEI POTERI  
AMMINISTRATIVI  
delle REGIONI

RIFORMA della  
COSTITUZIONE

1968  
1972

1977  
1978

aa.  
'80

1990  
1993

1997  
1998

2000

2001

RIFORMA  
SANITARIA

RIFORME  
AMMINISTRATIVE  
della SANITA'

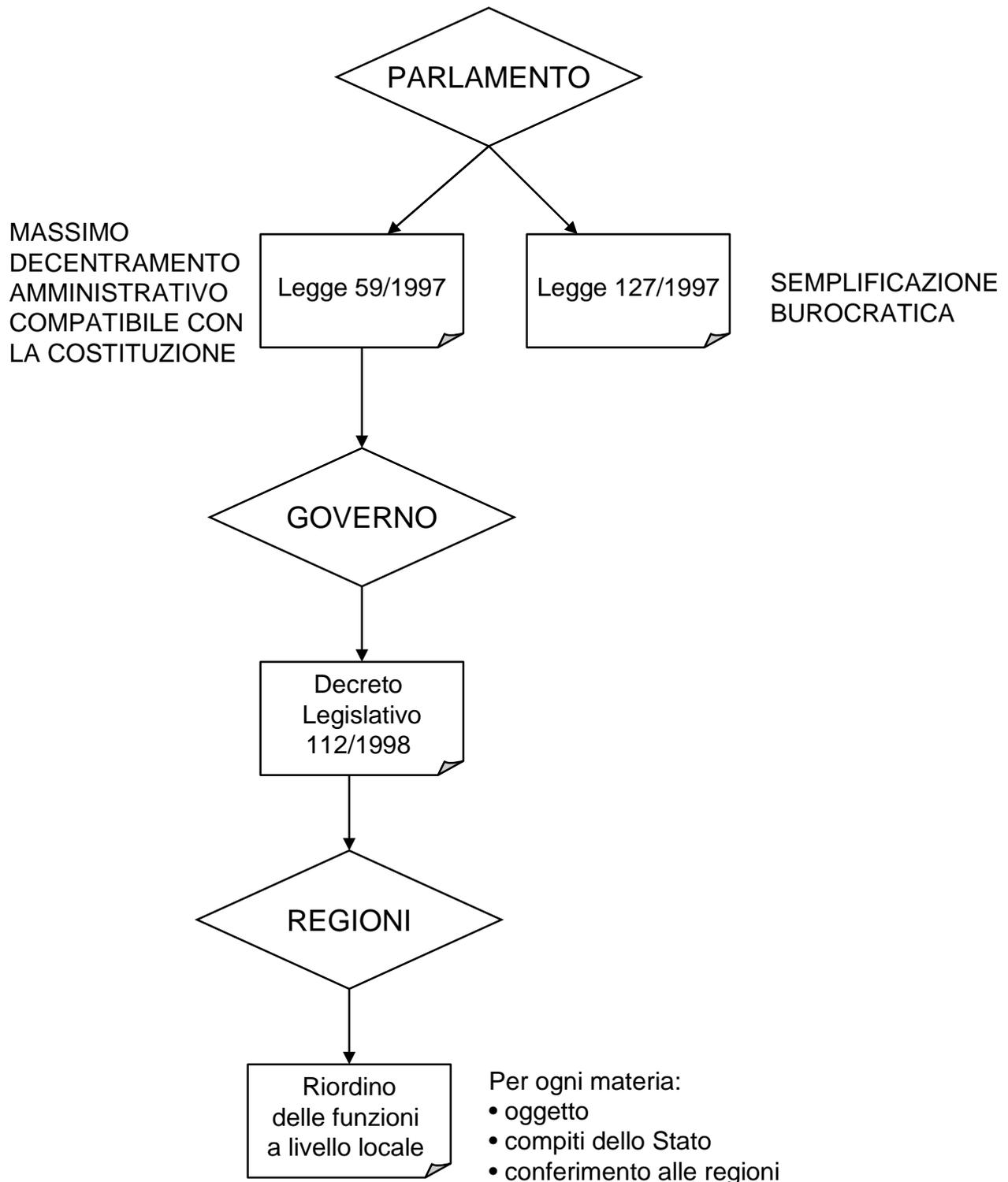
RIFORMA  
DEI SERVIZI  
SOCIALI

RIFORMA degli  
ENTI LOCALI

RIFORMA delle  
COOPERATIVE SOCIALI

RIFORMA del  
VOLONTARIATO  
ORGANIZZATO

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



**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 COMUNITA”
- ULTERIORE DEFINIZIONE DEL SISTEMA DEI “SERVIZI SOCIALI” NELL’ORDINAMENTO ISTITUZIONALE ITALIANO
- INTRODUZIONE PER VIA LEGISLATIVA DEL PRINCIPIO DELLA “SUSSIDIARIETA”

## ***Decreto Legislativo 112/1998 sul CONFERIMENTO DI POTERI DALLO STATO ALLE REGIONI***

- **OGGETTO art. 1**
  
- **MATERIE:**
  - SVILUPPO ECONOMICO e PRODUZIONE
  - TERRITORIO, AMBIENTE
  - SERVIZI alla PERSONA e alla COMUNITA'
  - ISTRUZIONE SCOLASTICA
  - POLIZIA AMMINISTRATIVA
  
- **ruolo dello STATO art. 4**
  
- **ruolo delle REGIONI art. 3**
  
- **ENTI LOCALI**
  - “TERRITORI ADEGUATI” art. 3

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

**SVILUPPO ECONOMICO  
e PRODUZIONE**

Artt. 11, 12

**TERRITORIO  
AMBIENTE**

Artt. 51, 52

**SERVIZI ALLA PERSONA e  
alla COMUNITA'**

- **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**

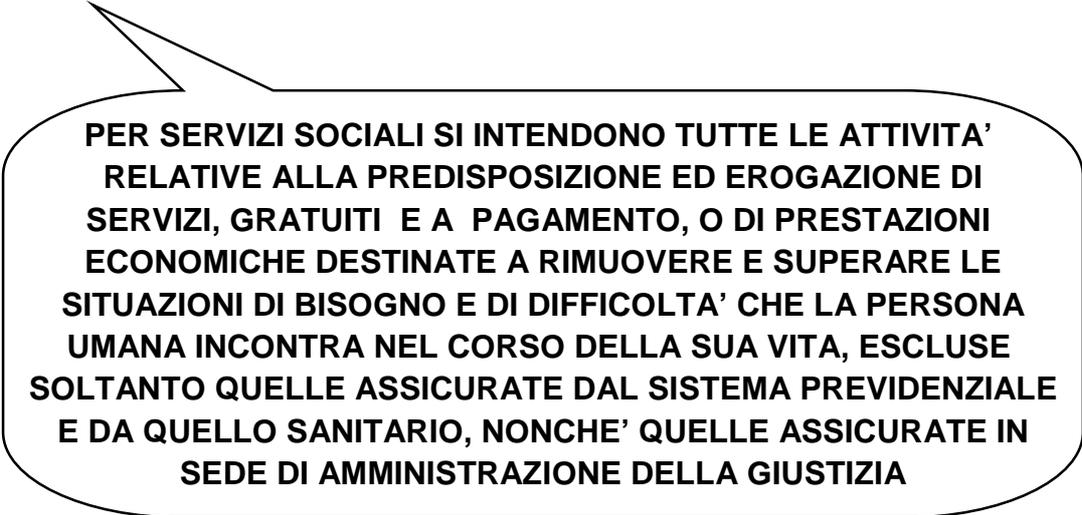
Art. 158

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

- **SERVIZI ALLA PERSONA E ALLA  
COMUNITA':**

- **TUTELA DELLA SALUTE (art. 112-127)**

- **SERVIZI SOCIALI (art. 128-134)**



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

- **ISTRUZIONE SCOLASTICA (art. 135-139)**

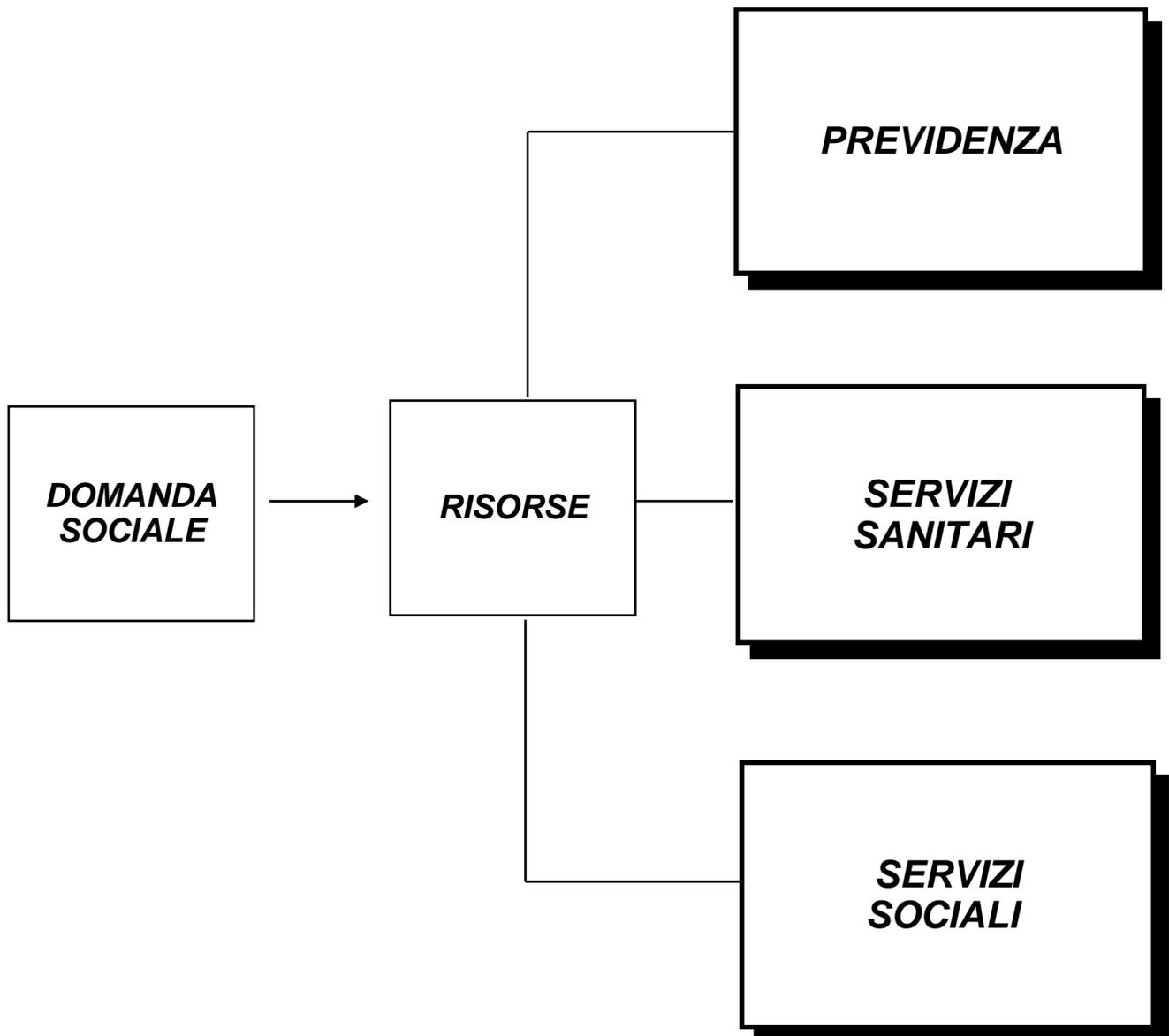
- **FORMAZIONE PROFESSIONALE (art. 140-147)**

- **BENI E ATTIVITA' CULTURALI (art. 148-155)**

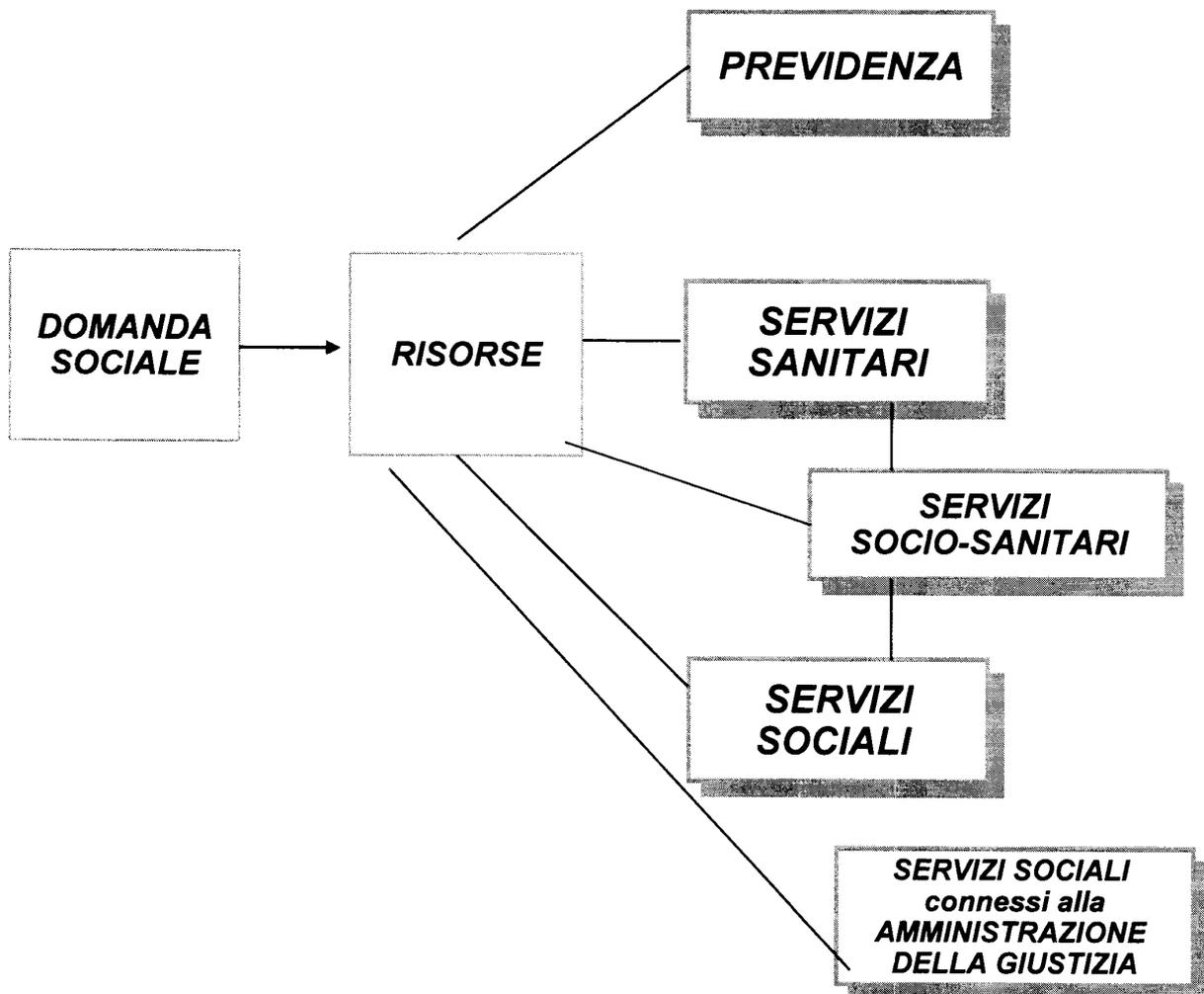
- **SPETTACOLO (art. 156)**

- **SPORT (art. 157)**

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



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



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

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

<i>PRECEDENTE TESTO</i> <i>del 1948</i>	<i>NUOVO TESTO</i> <i>del 2001</i>
<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; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo ed industria alberghiera; tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; 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>

<i>PRECEDENTE TESTO del 1948</i>	<i>NUOVO TESTO del 2001</i>
Art. 117	<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, salva 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;</p> <p><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:

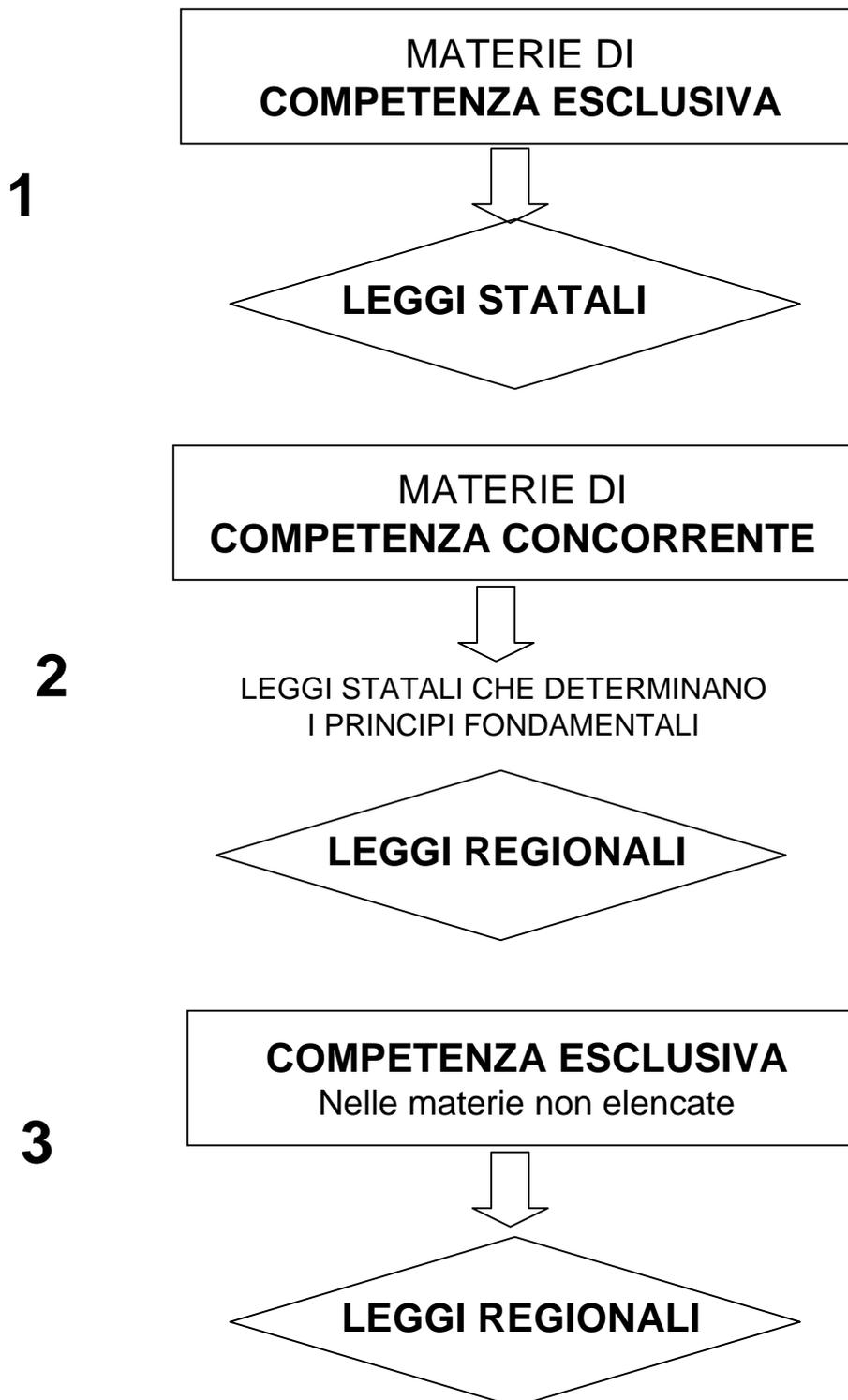
**“DETERMINAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI CONCERNENTI I DIRITTI CIVILI E SOCIALI CHE DEVONO ESSERE GARANTITI SU TUTTO IL TERRITORIO NAZIONALE”**

- **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

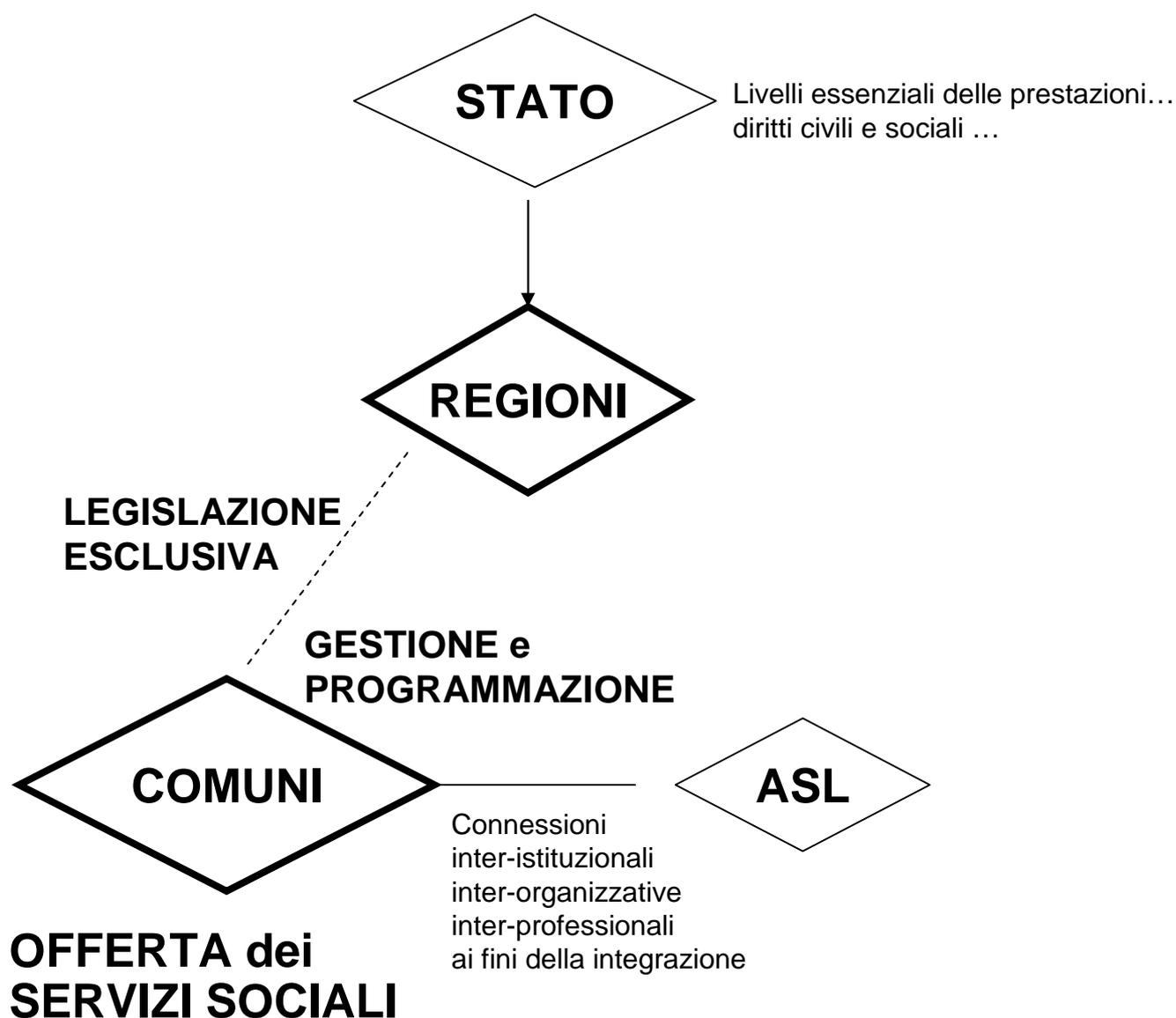
## LA POTESTA' LEGISLATIVA DOPO LA RIFORMA COSTITUZIONALE del 2001 3 SFERE DI REGOLAZIONE NORMATIVA



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

## 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

