

U.d. 1 I principi e le finalità dell'attività amministrativa

1. La funzione amministrativa

Lo Stato Lo **Stato** è un'organizzazione socio-politica che, attraverso la sovranità, regola tutti i settori della vita sociale.

La sovranità La **sovranità** è il potere che lo Stato ha di stabilire in modo autonomo le proprie leggi e di farle rispettare.

L'art. 1 della Costituzione sancisce che "la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione".

Esempio: i cittadini eleggono i propri rappresentanti in Parlamento ai quali delegano il potere di approvare le leggi dello Stato.

Gli organi o apparati che esercitano i poteri della sovranità sono quelli previsti dalla Costituzione: Parlamento (potere legislativo); Governo (potere esecutivo); Magistratura (potere giudiziario).

La funzione politica In particolare, sono il Parlamento e il Governo che esercitano la **funzione politica**, che consiste nell'individuazione e nella scelta dei fini di interesse generale che lo Stato vuole perseguire in un determinato momento storico nei vari ambiti.

Esempio: in materia di politica scolastica, le leggi del Parlamento e gli atti del Governo stabiliscono gli indirizzi scolastici, i titoli di studio, i criteri per l'ammissione degli alunni agli esami.

Gli atti emanati dai soggetti pubblici, nell'esercizio di tale funzione, sono denominati **atti politici**.

Esempio: il decreto legge che prevede nuove risorse finanziarie per le scuole pubbliche; l'atto del Presidente della Repubblica con cui indice le elezioni.

La funzione amministrativa La **funzione amministrativa**, invece, consiste nell'attività posta in essere dallo Stato e dagli altri enti pubblici per realizzare, in concreto, le finalità pubbliche definite in sede politica e legislativa.

Esempio: la costruzione di edifici scolastici o la loro messa in sicurezza, l'assunzione di bidelli e tecnici informatici nelle scuole, il rilascio di titoli di studio.



► Contenuto di un atto politico: nuove risorse per le scuole



Charles-Louis de Secondat, barone de La Brède e di Montesquieu, meglio noto semplicemente come Montesquieu (1689-1755); fu filosofo, giurista, storico e pensatore politico francese che elaborò la teoria politica del principio della separazione (o divisione) dei poteri che prevedeva che le tre funzioni, legislativa, esecutiva e giudiziaria, fossero distribuite tra poteri distinti. Montesquieu riteneva che tale ripartizione costituisse la migliore garanzia per la libertà e la difesa dei diritti dei cittadini.

Gli atti amministrativi

Gli atti emanati dai soggetti pubblici, nell'esercizio di tale funzione, si definiscono **atti amministrativi**.

Esempio: l'atto che autorizza l'immissione in ruolo di un insegnante di scuola media superiore; l'atto che concede il permesso a un privato di aprire un ristorante.

La Pubblica Amministrazione

Il complesso degli organi e degli uffici cui è affidata la funzione amministrativa costituisce la **Pubblica Amministrazione**.



► Pubblica Amministrazione

La **realizzazione delle finalità pubbliche** (interessi pubblici), passa attraverso tre tappe fondamentali:

1. individuazione dei fini da perseguire (funzione legislativa: Parlamento);
2. realizzazione dei suddetti fini (funzione amministrativa o esecutiva: Governo);
3. tutela e garanzia degli interessi pubblici (funzione giudiziaria: Magistratura).

Questi tre momenti fondamentali sono espressione del principio della separazione dei poteri, elaborato dal Montesquieu.

2. Gli apparati politici e gli apparati burocratici

Gli apparati politici

Gli **apparati politici** sono quegli organi previsti dalla Costituzione che esercitano la funzione politica, ossia determinano l'indirizzo politico dello Stato.

Essi derivano direttamente o indirettamente dall'esercizio della sovranità popolare (es. elezione dei membri del Parlamento). I membri che formano gli apparati politici sono scelti in base al loro orientamento politico (es. Ministro) e hanno un incarico temporaneo. Tali apparati costituiscono la sede in cui i partiti politici esercitano la loro attività. I titolari della funzione politica sono: il corpo elettorale, il Parlamento, il Governo e le Regioni.

Gli organi costituzionali

Nel nostro ordinamento giuridico, i principali **organi costituzionali** (così definiti perché previsti e regolati dalla Costituzione), partecipano alla funzione politica e sono:

Il Parlamento

- il **Parlamento**, titolare del potere legislativo, che è l'unico organo eletto direttamente dal popolo a



► Palazzo Montecitorio

suffragio universale; è composto da due Camere (Camera dei deputati e Senato della repubblica); ha il compito di fare le leggi, cioè di stabilire le regole della società;

Il Governo

- il **Governo**, titolare del potere esecutivo, che è espressione indiretta della sovranità popolare. È l'organo politico per eccellenza, al quale compete, assieme al Parlamento, la scelta dei fini pubblici da perseguire; ha il compito di attuare le leggi e, nei casi previsti dalla Costituzione, di emanare dei decreti legislativi (su delega del Parlamento) o dei decreti legge (in caso di necessità e urgenza);

La Magistratura

- la **Magistratura**, titolare del potere giudiziario, che è l'organo che ha il compito di interpretare, applicare la legge astratta al caso specifico (fattispecie) e accertare le violazioni del diritto. Tale organo è composto dai giudici che sono indipendenti dagli altri poteri dello Stato, nell'esercizio delle loro funzioni;

Il Presidente della Repubblica

- il **Presidente della Repubblica**, capo dello Stato, che rappresenta l'unità nazionale; è eletto dal Parlamento in seduta comune dove le due Camere operano congiuntamente; nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri, al quale conferisce l'incarico in qualità di capo del Governo, e, su sua proposta, tutti i Ministri; può sciogliere anticipatamente entrambe le Camere o anche una sola di esse (prima del termine della legislatura: cinque anni) per gravi motivi ed indire nuove elezioni politiche;

La Corte costituzionale

- la **Corte costituzionale**, organo che ha principalmente il compito di giudicare la legittimità costituzionale della legge ordinaria e degli atti aventi forza di legge e, di conseguenza, di annullarli se questi sono in contrasto con la Costituzione; risolve anche i conflitti di competenza tra gli organi dello Stato.

Gli apparati burocratici

L'attività amministrativa è esercitata dalla Pubblica Amministrazione attraverso gli **apparati burocratici** o amministrativi, costituiti dall'insieme di organi e uffici appartenenti non solo allo Stato, ma anche agli enti pubblici territoriali (es. Comuni, Città metropolitane, Regioni), agli istituti previdenziali (INPS, INAIL) e agli enti assistenziali.

Burocrazia: questa parola deriva dall'unione della parola francese *bureau* (ufficio) e della parola greca *krátos* (potere).



Apparati burocratici

Il compito fondamentale di questi organi è di assicurare il soddisfacimento dei bisogni collettivi attraverso l'erogazione dei servizi pubblici.

Esempio: tutti i cittadini hanno necessità di istruzione, sanità, trasporti, ordine pubblico.

Il personale che costituisce l'apparato burocratico è scelto in base a competenze tecniche e professionali e non in base al proprio orientamento politico; è assunto in modo stabile tramite concorso pubblico ed è inquadrato nel pubblico impiego; non è eletto né direttamente né indirettamente dal popolo.

3. I principi costituzionali dell'azione amministrativa

Gli organi della Pubblica amministrazione devono operare nel rispetto di alcuni principi fondamentali, contenuti nella Costituzione e nelle leggi ordinarie.

I principi costituzionali



Principio di legalità

L'art. 97, comma 1, Cost. stabilisce che "i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione".

Da ciò si deduce che i **principi costituzionali** che regolano l'attività amministrativa sono:

1. principio di legalità
2. principio di buon andamento
3. principio di imparzialità

Il principio di legalità

In base al **principio di legalità** la Pubblica Amministrazione può esercitare solo i poteri che le sono stati conferiti espressamente dalla legge, alla quale deve conformarsi tutta l'azione amministrativa, atti compresi.

È la legge che determina quali e quanti uffici devono essere costituiti, quali sono le rispettive sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari che vi sono preposti o addetti (si tratta di una riserva di legge).

Il principio di legalità assume un ruolo centrale, in quanto rappresenta la massima espressione dello Stato di diritto, che soggiace alla legge dallo stesso emanata.

Esempio: la norma giuridica che vieta di rubare vale sia per i cittadini sia per i membri degli organi dello Stato, nell'esercizio delle loro funzioni.

Tale principio costituisce una garanzia fondamentale per i cittadini, poiché riconduce i poteri della Pubblica Amministrazione alla sovranità popolare. Tutte le decisioni, infatti, sono prese dall'organo più rappresentativo del potere sovrano, ossia dal Parlamento.

Espropriazione per pubblica utilità: è quel procedimento in forza del quale la Pubblica Amministrazione può privare un cittadino della proprietà di un immobile, in ragione di un prevalente interesse generale, dietro versamento di un indennizzo.

In questa prospettiva, i diritti costituzionalmente garantiti possono essere sacrificati o limitati solo nell'eventualità sia necessario raggiungere un fine pubblico espressamente individuato dalla legge.

Esempio: l'espropriazione per pubblica utilità di un terreno privato per la costruzione di una scuola.

Riserva di legge: essa ricorre, in generale, quando la disciplina di una determinata materia deve essere regolata solo da una legge del Parlamento o da un altro atto avente forza di legge, senza l'intervento di fonti secondarie (regolamenti). Si dice assoluta quella che impone che l'intera materia sia riservata alle fonti primarie, salvi i regolamenti di stretta esecuzione (art.13, c.2, Cost.) e relativa quella che lascia alla legge la definizione delle caratteristiche fondamentali della disciplina, concedendo spazio di intervento alle fonti secondarie per integrare il dettato legislativo (art. 97, c.1, Cost.).

Il principio di buon andamento

Il **principio di buon andamento** dell'Amministrazione richiama tre concetti fondamentali, quali:

- **Efficacia**, che è l'attitudine a raggiungere un determinato risultato nel rispetto degli obiettivi prefissati.

Esempio: l'apertura di un ufficio postale laddove se ne ravvisi l'effettiva necessità.

- **Efficienza**, che è la capacità di ottenere un determinato obiettivo nel minor tempo possibile e con il minor sacrificio degli interessi dei cittadini.



Concetto di efficienza

U.d. 2 • L'organizzazione amministrativa

1. La struttura dell'amministrazione statale

L'organizzazione dello Stato e degli enti pubblici è strutturata in un complesso di organi e uffici.

Gli organi

Gli **organi** sono, di norma, uffici complessi attraverso cui si esercita una pubblica funzione con precise sfere di competenza e di potere decisionale.

Gli uffici

Gli **uffici** sono unità operative che esistono all'interno degli organi e assolvono un compito o una pluralità di compiti predefiniti.



► Ufficio

Esempio: il Presidente della Regione (organo); la sezione Ministero dell'Istruzione che si occupa dei professori universitari (ufficio).

L'organizzazione amministrativa si distingue in:

- amministrazione diretta;
- amministrazione indiretta.

L'amministrazione diretta

L'**amministrazione diretta** è costituita dallo Stato e dagli organi statali ai quali compete l'esercizio della funzione amministrativa. Si articola in:

- Amministrazione diretta **centrale**, costituita dagli organi che hanno una competenza che estende su tutto il territorio nazionale.

Esempio: il Ministero della Pubblica Istruzione.

- Amministrazione diretta **periferica o locale**, formata da organi competenti solo relativamente ad una parte del territorio nazionale.

Esempio: il Questore di Modena.

L'amministrazione diretta centrale

L'**amministrazione diretta centrale** si suddivide, in base alle funzioni svolte, in:

- **Organi attivi**, che adottano provvedimenti volti a realizzare fini e interessi pubblici.

Esempio: il Presidente della Repubblica, il Governo.



► Organo

Gli organi consultivi

- **Organi consultivi**, che forniscono pareri agli organi che esercitano funzioni attive.

Esempio: il Consiglio di Stato, l'Avvocatura dello Stato.

Gli organi di controllo

- **Organi di controllo**, che accertano la legittimità o la convenienza degli atti posti in essere dall'amministrazione attiva.

Esempio: la Corte dei Conti.

Esistono organi attivi anche a livello dell'amministrazione diretta periferica, quali, ad esempio, il Prefetto e il Sindaco.



La riforma della Pubblica
Amministrazione
"Renzi-Madia"

Nuove disposizioni, destinate ad incidere nei prossimi anni sulla struttura e sull'attività dell'amministrazione diretta dello Stato, sono contenute nella **riforma della Pubblica Amministrazione "Renzi-Madia"**, iniziata con il D.L. n. 90/2014, convertito in L. n. 114/2014, diretta a riorganizzare il sistema degli enti pubblici.

L'amministrazione
indiretta

L'**amministrazione indiretta** è formata da enti autonomi e distinti dallo Stato, che saranno trattati nell'unità didattica successiva, e che si suddividono in:



Palazzo Comunale, sede del Comune Modena

Gli enti territoriali

- **enti territoriali** (es. Comuni, Città metropolitane, Regioni);

Gli enti non
territoriali

- **enti non territoriali** (es. ENEA, Ente nazionale per la ricerca e lo sviluppo dell'energia atomica e delle energie alternative, Camere di Commercio).



La riforma costituzionale del 2016, cosiddetta "Renzi-Boschi", che intendeva modificare il Titolo V, Parte II, della Costituzione, non è stata approvata dal referendum popolare del dicembre dello stesso anno.

Per imparare di più

LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Emanata sulla scia del D.L. n. 90/2014, convertito in L. n. 114/2014, cosiddetta riforma della Pubblica Amministrazione "Renzi-Madia", la L. 7 agosto 2015, n. 124, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 13 agosto 2015, che affidava al Governo una serie di deleghe da realizzare entro dodici-diciotto mesi, attraverso decreti attuativi, è stata dichiarata illegittima in diversi punti.

Ciò è avvenuto a causa della sentenza n. 251/2016 della Corte Costituzionale che ha travolto anche i decreti attuativi già emanati, tra i quali quelli relativi ai "furbetti del cartellino" e alle partecipate, determinando invece il ritiro di quelli sui servizi pubblici locali e sulla dirigenza pubblica.

2. I principi dell'organizzazione amministrativa

I principi fondamentali dell'organizzazione amministrativa sono:

- decentramento;
- competenza;
- gerarchia;
- sussidiarietà.

Il principio del decentramento

Il **principio del decentramento** è sancito dall'art. 5 Cost., in base al quale la "Repubblica, una e indivisibile riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

Per tale principio s'intende uno spostamento e una distribuzione di competenze dagli organi centrali agli organi periferici.

Esempio: trasferimento di funzioni in materia scolastica dal Ministero della Pubblica Istruzione alla Direzione Scolastica Regionale dell'Emilia Romagna.

Si suole distinguere in:

- decentramento **burocratico**, che realizza lo spostamento di funzioni degli organi centrali dello Stato ad organi periferici.

Esempio: dallo Stato agli uffici territoriali del Governo.

- decentramento **autarchico**, riguardante il trasferimento di funzioni dello Stato a enti locali diversi dallo Stato.

Esempio: dallo Stato a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Il principio della competenza

Il **principio della competenza** riguarda l'insieme dei poteri e delle funzioni che un determinato organo amministrativo può esercitare per legge.



» Decentramento

Gli ambiti di competenza possono essere determinati:

- **per materia**, quando l'organo amministrativo può esercitare il proprio potere solo su certe materie o singoli oggetti (es. Ministero della Pubblica Istruzione);
- **per territorio**, quando un organo amministrativo può emanare i propri atti su una certa parte del territorio dello Stato (es. Questore);
- **per grado**, quando nel medesimo settore di amministrazione una materia è ripartita tra più organi, da quello superiore (es. Ministro dell'Interno) a quello inferiore (es. Prefetto).



► Insieme di compiti e funzioni: competenza

Il principio della gerarchia

Il **principio della gerarchia** esprime la relazione fra organi individuali di grado diverso (organi superiori e organi subordinati), all'interno dello stesso settore amministrativo. L'organo superiore ha il potere di dirigere, controllare, ordinare, annullare e revocare gli atti dell'organo inferiore o subordinato.



Il principio di sussidiarietà

Il **principio di sussidiarietà** prevede che le funzioni e i compiti amministrativi siano svolti, preferibilmente, dall'ente territoriale più vicino ai cittadini ossia, nella maggior parte dei casi, il Comune.

Tale principio non va confuso con quello del decentramento sancito dall'art. 5 Cost., in quanto la sussidiarietà opera all'interno del decentramento stesso e ne costituisce il principio guida che consente di adeguare l'azione degli amministratori alle specifiche e differenziate esigenze del territorio.

La Legge delega n. 59/1997, cosiddetta "**Legge Bassanini**", ha innescato un processo di riforma dell'organizzazione amministrativa statale, attuato con numerosi decreti legislativi emanati dal Governo, con l'intento di ridistribuire competenze e funzioni dallo Stato alle Regioni e agli enti locali e di snellire l'apparato burocratico per renderlo più agile ed efficiente.

Proprio questa legge introduce e considera essenziale il principio di sussidiarietà, che prevede che debba essere trasferito agli enti locali tutto ciò che è possibile amministrare a livello locale, fatta eccezione per quelle funzioni incompatibili con le dimensioni o la capacità di governo dell'ente stesso.

Il principio di sussidiarietà trova oggi il suo riconoscimento nella Legge costituzionale n. 3/2001, ove si dispone che le esigenze dei cittadini siano soddisfatte dall'azione degli enti pubblici e che Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscano l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività d'interesse generale, con il proposito di avvantaggiare la partecipazione popolare.

3. Gli organi attivi

Gli organi che svolgono funzioni attive sono quelli che adottano provvedimenti mediante i quali sono effettivamente realizzati gli interessi e i fini pubblici.

Gli **organi attivi dell'amministrazione diretta centrale** più rilevanti sono:

- il Presidente della Repubblica
- il Governo
- il Presidente del Consiglio dei Ministri
- il Consiglio dei ministri
- i Ministri

Di questi organi prendiamo in considerazione soprattutto le funzioni e gli atti che competono loro, in relazione al soddisfacimento dell'interesse pubblico.

Il Presidente della Repubblica emana, nella forma di decreti presidenziali (D.P.R.), gli atti propri del Governo in determinate materie, quali i regolamenti di esecuzione di leggi, la nomina di alti funzionari (es. Prefetti, Ambasciatori), le concessioni di cittadinanza e la concessione della grazia.

Il contenuto di tutti questi atti presidenziali è deliberato dal Ministro che propone l'atto e, pertanto, la partecipazione del Presidente della Repubblica è considerata soltanto formale.

Esempio: non può rifiutarsi di firmare l'atto proposto ma non se ne assume nemmeno la responsabilità che resta comunque in capo al Governo.

Il Governo sovrintende l'amministrazione centrale e ha il potere di impartire il proprio indirizzo politico sotto il controllo del Parlamento.

Si tratta di un organo costituzionale complesso che si distingue nei seguenti organi necessari per la sua legittima costituzione:

- Consiglio dei Ministri;
- Presidente del Consiglio dei Ministri;
- Ministri.

Accanto ad essi esistono anche organi non necessari come i Vicepresidenti del Consiglio, i Sottosegretari di Stato, i Commissari straordinari del Governo.

Il Governo controlla tutti gli alti gradi amministrativi e militari, nel senso che nomina i più alti funzionari dello Stato, li promuove di grado, li trasferisce, li destituisce (cosiddetta alta amministrazione). Tutti gli atti che attuano le funzioni sopra indicate devono essere formalmente adottati mediante Decreti Presidenziali (D.P.R.), controfirmati da un Ministro o dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri è capo di tutto il Governo e ha quindi un compito di direzione espressamente attribuito dall'art. 95 Cost., in forza del quale "dirige la politica generale del Governo ... mantiene l'unità di indirizzo ... amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri".



Palazzo del Quirinale a Roma, Sede del Presidente della Repubblica

Grazia: provvedimento di clemenza posto in essere dal Presidente della Repubblica, su parere del Ministro di Grazia e Giustizia, che concede la riduzione, in tutto o in parte, della pena inflitta a un condannato.

Gli organi attivi dell'amministrazione diretta centrale

Il Presidente della Repubblica

Il Governo

Il Presidente del Consiglio dei Ministri

Il Consiglio dei Ministri

Il **Consiglio dei Ministri**, organo collegiale formato dai singoli Ministri e presieduto dal Presidente del Consiglio, coordina l'azione dei diversi Ministeri. Approva le iniziative legislative del Governo da presentare in Parlamento, i decreti legge, i decreti legislativi, i regolamenti governativi e risolve i conflitti tra i singoli Ministri.

I Ministri

I **Ministri** sono i capi individuali di ciascun Ministero, scelti dal Presidente del Consiglio e nominati dal Presidente della Repubblica. La loro importanza sul piano amministrativo deriva dal fatto che l'amministrazione statale si articola in diversi settori, ciascuno con un proprio apparato chiamato Ministero.

I Ministeri

I **Ministeri** attuano, attraverso la propria organizzazione, e per mezzo delle Agenzie, le funzioni di competenza dello Stato. Ciascuno di essi si occupa di un ramo di attività amministrativa e quindi di specifiche materie.

Esempio: il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero della Giustizia.

Il numero, le attribuzioni e l'organizzazione degli stessi sono determinati dalla legge del Parlamento, in base all'art. 95, comma 3, Cost.

Il D.Lgs. n. 300/1999 ha ridimensionato l'intervento statale, distribuendo compiti e funzioni tra i vari livelli di governo e riducendo il numero dei Ministri e le articolazioni interne dei Ministeri.

In seguito sono stati emanati numerosi decreti, in forza della Legge delega n. 137/2002, al fine di attuare la completa razionalizzazione e il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato, la soppressione e la fusione dei Ministeri, l'istituzione di **Agenzie**, che sono strutture operative dei medesimi e svolgono attività di carattere tecnico d'interesse nazionale.

Le Agenzie

Esempio: Agenzia delle Entrate, con competenze in materia di accertamenti e controlli fiscali, gestione dei tributi e servizi catastali.

Le Agenzie operano, più in generale, al servizio delle amministrazioni pubbliche, sia a livello regionale sia locale. Pur essendo sottoposte alla vigilanza e al controllo dei Ministeri competenti, nella loro gestione, godono di una certa autonomia (es. di bilancio), nei limiti stabiliti dalla legge.



Palazzo Chigi, sede del Governo

4. L'amministrazione diretta periferica

L'amministrazione statale è localizzata non solo a livello centrale, ma anche sull'intero territorio nazionale secondo il modello del decentramento burocratico, che ha dato origine all'amministrazione periferica.

Accade spesso che, per ragioni di economicità e di efficienza, gli uffici periferici dell'amministrazione dello Stato siano situati a livello locale.

Esempio: un comando territoriale militare che rappresenta un'articolazione del Ministero della Difesa, situato in un Comune dello Stato italiano.

Tuttavia, non tutte le strutture ministeriali dispongono di un'organizzazione periferica e, proprio per questo motivo, l'organo che ha assunto un ruolo centrale in ambito periferico è senz'altro il Prefetto.

3 L'ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO DELLO STATO

Gli organi attivi
dell'amministrazione
diretta periferica

I principali **organi attivi dell'amministrazione diretta periferica** sono:

- il Prefetto
- il Sindaco

Il Prefetto

Il **Prefetto** rappresenta lo Stato in ogni Provincia, con competenza generale e funzioni di rappresentanza governativa. È un organo burocratico alle dipendenze del Ministero dell'Interno, preposto all'ufficio territoriale del Governo, ed è soprattutto il massimo responsabile dell'ordine pubblico, in quanto da lui dipendono la Questura e le forze di polizia della Provincia.



► Ordine pubblico

Al Prefetto competono, altresì, il coordinamento degli interventi di immediato soccorso per fronteggiare le situazioni di emergenza e le funzioni di raccordo e di collaborazione tra lo Stato e le autonomie locali.

Il Sindaco

Il **Sindaco** rappresenta unitariamente il Comune ed è il capo dell'amministrazione comunale, nel senso che ha una competenza esecutiva delle delibere del Consiglio comunale e della Giunta comunale, per tutte le questioni che la legge attribuisce all'ente locale. In qualità di organo del Comune gode di ampia autonomia.

È anche ufficiale di Governo e come tale esercita all'interno del Comune alcune funzioni proprie dello Stato.

Esempio: la tenuta dei registri dello stato civile (nascite, morti, matrimoni) e delle liste elettorali.

Ordinanza: atto di autorità amministrativa per far fronte ad un pericolo di danno grave ed imminente per i cittadini che può disciplinare e tutelare pubblici interessi, pur sempre nel rispetto della legge.

In questa veste di organo dello Stato dipende gerarchicamente dal Prefetto e, indirettamente, dal Ministero dell'Interno.

Il Sindaco ha anche il potere di emanare ordinanze in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale.



► Registro dello Stato Civile

5. Gli organi consultivi

Gli organi che svolgono funzioni consultive sono quelli che forniscono pareri, ossia indicazioni o valutazioni di natura giuridica, tecnica ed economica agli organi attivi.



► Funzione consultiva

Gli organi consultivi

I più importanti **organi consultivi** sono:

- il Consiglio di Stato;
- l'Avvocatura dello Stato;
- il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL).

Il Consiglio di Stato

Il **Consiglio di Stato** è un organo collegiale, costituito da sei sezioni (di cui tre con funzioni consultive e tre con funzioni giurisdizionali) ed è previsto dalla Costituzione. È un organo che esercita una:



» Funzione
giurisdizionale

L'Avvocatura
dello Stato

Il Consiglio Nazionale
dell'Economia e del
Lavoro (CNEL)

- **funzione consultiva**, quando esprime pareri preventivi in merito alla regolarità e legittimità degli atti governativi e che comunque la Pubblica Amministrazione intende emanare.

Tali pareri possono essere:

- **facoltativi**, quando la Pubblica Amministrazione può scegliere se chiederli o meno e, in questo caso, è sempre libera di seguire o no il parere ricevuto dal Consiglio di Stato (pareri non vincolanti);
- **obbligatori**, quando è la legge a prevedere che il soggetto interessato debba richiederli necessariamente. Questi pareri, a loro volta, si distinguono in vincolanti (quando l'organo che li ha richiesti deve uniformarsi a tutte le indicazioni fornite dal Consiglio di Stato) e non vincolanti (quando il soggetto che li ha richiesti può non tenerli in considerazione e quindi comportarsi diversamente);

- **funzione giurisdizionale**, quando esercita le funzioni di giudice di secondo grado o di appello, in materia di giustizia amministrativa.

L'**Avvocatura dello Stato** è un organo costituito da avvocati assunti mediante un concorso pubblico che ha il compito di assistere lo Stato nei giudizi in cui esso è parte e di assicurare consulenza legale preventiva sull'opportunità o meno di promuovere processi o di resistere alle pretese azionate nei confronti dello Stato.

Il **Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)** è un organo previsto dall'art. 99 Cost. che offre consulenza sia alle Camere, sia al Governo nel settore della politica economica e sociale, formulando osservazioni e proposte sulle leggi in corso di approvazione nelle materie di sua competenza. Tale organo ha potere di iniziativa legislativa, in quanto può presentare alle Camere proposte di legge.

6. Gli organi di controllo

La funzione di controllo consiste nell'accertare se l'attività posta in essere dagli altri organi è conforme alle leggi ed è effettivamente opportuna in relazione al concreto interesse pubblico.

Questa funzione è esercitata prevalentemente dalla **Corte dei Conti**.

Anche tale organo, come il Consiglio di Stato, svolge un'attività sia di controllo sia giurisdizionale. Quest'ultima è esercitata dalla Corte nelle materie di contabilità pubblica e di pensioni nei confronti di tutti gli enti pubblici.

I **controlli** di competenza della **Corte dei Conti** si suddividono alcune tipologie fondamentali, tra le quali il:

- **Controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo** per accertarne la conformità o meno alle norme di legge e, in particolare, a quelle del bilancio.

Esempio: l'assunzione a tempo indeterminato di un dipendente pubblico che comporta l'obbligo per lo Stato di mantenerlo in servizio e di corrispondergli la retribuzione.



» Controllo sugli atti di governo

U.d. 3 • Gli enti pubblici territoriali



► Costituzione italiana, che nel Titolo V disciplina gli enti pubblici territoriali

1. Le riforme delle Regioni e degli enti locali

L'art. 5 della Costituzione italiana afferma che la "Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

Da quest'articolo emergono sia l'unitarietà dello Stato italiano, sia l'autonomia delle Regioni e degli enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane), ai quali la Costituzione dedica il **Titolo V, Parte II**.

La riforma del 2001

Tale Titolo è stato integralmente modificato dalla **riforma del 2001**, attuata attraverso la Legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, che è stata oggetto del primo referendum costituzionale avvenuto nella storia della Repubblica Italiana, che il 7 ottobre dello stesso anno l'ha pienamente confermata.

Il Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali

La riforma costituzionale del 2001 è stata preceduta da altre fondamentali riforme legislative, che sono culminate nell'emanazione del **Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali** (T.U.E.L.), approvato con il D.Lgs. n. 267/2000, che ha coordinato e riunito tutte le disposizioni normative precedenti, ponendo fine alla frammentazione legislativa in materia.

Gli **aspetti più importanti della riforma costituzionale del 2001** sono:

- la riformulazione dell'art. 114 Cost., che prevede l'inserimento della "**Città metropolitana**" tra gli enti territoriali e l'articolazione della Repubblica italiana in un nuovo ordine: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato.

Nella stesura precedente lo stesso articolo ripartiva lo Stato semplicemente in Regioni, Province e Comuni.

Il nuovo assetto non è casuale ma ha lo scopo di valorizzare il ruolo delle comunità territoriali che sono più rispondenti ai bisogni dei cittadini, in applicazione del principio di sussidiarietà.

Esempio: il primo ente in elenco è il Comune proprio perché è quello più vicino ai soggetti membri della comunità statale.

- la sostituzione del precedente criterio della concorrenza tra Stato ed enti territoriali con il **principio di sussidiarietà**, precedentemente teorizzato dalla Legge Bassanini, che trova in quest'ambito completa attuazione.



► Testo unico

La Città metropolitana

Il principio di sussidiarietà

Esempio: prima lo Stato godeva di competenza generale e agli enti territoriali erano riconosciuti solo compiti di sostegno, a differenza della situazione attuale, in cui le funzioni amministrative sono ripartite tra i diversi livelli di governo, anche locale;

L'ampliamento
dell'autonomia locale

- il conseguente **ampliamento dell'autonomia locale**, nel senso che la stessa non è più vincolata all'osservanza dei principi fissati dalle leggi generali dello Stato ma è limitata solo dai principi fissati nella Costituzione (art. 114, comma 2, Cost.) e implica un espresso riconoscimento di un'autonomia statutaria e finanziaria di entrata e di spesa degli enti locali (art. 119 Cost.).

Esempio: gli enti territoriali gestiscono e stabiliscono in modo autonomo le risorse finanziarie di cui hanno bisogno per attuare le funzioni loro assegnate;

La competenza
generale in materia
legislativa alle
Regioni

- una **competenza generale in materia legislativa alle Regioni**, attribuita dal nuovo ordinamento che ha riformato completamente il testo dell'articolo 117 della Costituzione.

Nella formulazione originaria le leggi statali potevano avere ad oggetto ogni materia (competenza generale), mentre alle Regioni era riservata la possibilità di approvare leggi solo nelle materie espressamente indicate (competenza speciale). In queste materie lo Stato interveniva per stabilire i principi fondamentali, limitando in tal modo, ulteriormente, la potestà legislativa regionale. Questa impostazione, secondo il nuovo testo dell'art. 117, Cost. è stata ribaltata, nel senso che oggi si parla di:



» Competenza legislativa

- a. una **competenza legislativa esclusiva** dello Stato su alcune fondamentali materie.

Esempio: politica estera, legislazione elettorale, ordine pubblico e sicurezza (art. 117, comma 2, Cost.);

- b. una **competenza legislativa concorrente** che è attribuita alle leggi dello Stato limitatamente alla determinazione dei principi fondamentali nelle materie espressamente individuate.

Esempio: tutela della salute, rapporti internazionali con l'Unione europea, protezione civile (art. 117, comma 3, Cost.);

- c. una **competenza legislativa residuale** che è individuata per esclusione ed è riservata, in via esclusiva, alle Regioni (art. 117, comma 4, Cost.).

Esempio: spetta per le materie non elencate in modo specifico nei due commi precedenti dell'art. 117 Cost.;

La competenza
amministrativa generale
riservata al Comune

- una **competenza amministrativa generale riservata al Comune** cui spetta la rappresentanza della propria comunità ma, soprattutto, l'esercizio delle funzioni amministrative in quanto, in applicazione del principio di sussidiarietà, è l'organo più vicino al cittadino.

La "Legge Delrio"

La **L. n. 7 aprile 2014, n. 56**, cosiddetta "**Legge Delrio**", recante "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni" ha attuato una parziale riorganizzazione degli enti locali, incoraggiando anche le forme associative tra loro.

Per imparare di più

LE LEGGI DI ATTUAZIONE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2001

Data la complessità della riforma del titolo V e la previsione al suo interno di numerose norme di natura programmatica, è stato necessario emanare successive leggi in grado di dare attuazione a quanto stabilito dal nuovo dettato costituzionale, tra le quali, prima fra tutte la L. n. 131/2003, cosiddetta "Legge La Loggia" cui hanno fatto seguito L. n. 42/2009 sul federalismo fiscale e la L. n. 156/2010, che ha disciplinato l'ordinamento di Roma Capitale.

2. L'autonomia degli enti pubblici territoriali

Gli enti pubblici territoriali

Gli **enti pubblici territoriali** si definiscono:

- **enti territoriali** in quanto il loro territorio rappresenta l'elemento costitutivo essenziale;
- **enti necessari** poiché tutti i cittadini appartengono necessariamente ad un Comune (quello della residenza anagrafica), ad una Provincia, ad una Regione (che sono quelle di cui fa parte il Comune);
- **persone giuridiche pubbliche**, perché sono soggetti di diritto con una responsabilità giuridica, un patrimonio, un bilancio;
- **enti autonomi**, poiché godono di una sfera di libertà garantita dalla Costituzione e dalle leggi.

Essi sono:

- **Comuni** (es. Sorrento, Arezzo, Lodi);
- **Province** (es. Modena, Livorno, Napoli, Padova, Catania);
- **Città metropolitane** (es. la Città metropolitana di Roma, Milano, Firenze, Bari, Torino, Venezia, Genova, Bologna, Napoli);
- **Regioni** (es. Campania, Veneto, Puglia, Lazio, Toscana, Sicilia, Valle d'Aosta).



La Mole Antonelliana: città metropolitana di Torino

Gli enti locali

I Comuni, le Province e le Città metropolitane si definiscono **enti locali** (l'art. 2 del Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali tra essi include anche le Comunità montane, le Comunità isolate e le Unioni di Comuni).

Gli enti autonomi

Questi, assieme alle Regioni, costituiscono la categoria dei governi locali che sono **enti autonomi**, dotati di propri poteri, statuti e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione (art. 114, c. 2, Cost.), e come tali godono di diversi tipi di autonomie.

L'autonomia politica

Per **autonomia politica** s'intende la possibilità di dotarsi di un indirizzo politico differente da quello prevalente a livello statale, purché non sia in contrasto con l'art. 5 Cost. che sancisce l'unità e l'indivisibilità della Repubblica.

Ciò comporta che a livello locale siano svolte autonome elezioni amministrative in occasione delle quali sono eletti gli organi che compongono gli enti territoriali.

Esempio: può accadere che, nell'ambito di una Regione, risulti vittorioso uno schieramento politico che non corrisponde a quello che, a livello statale, sta al Governo.



Autonomia politica

L'autonomia
normativa

L'**autonomia normativa** prevede che gli enti territoriali abbiano la possibilità di approvare leggi e regolamenti, nei casi espressamente indicati dalla Costituzione.

Esempio: le Regioni sono titolari di potestà legislativa e regolamentare nelle materie e nei casi indicati dall'art. 117 Cost. e i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno una potestà regolamentare, ai sensi del comma 6 del medesimo articolo.

L'autonomia
statutaria

L'**autonomia statutaria** comporta che gli enti territoriali possano disciplinare la loro forma di governo e fissare i loro principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento, mediante l'adozione di un proprio Statuto, nel rispetto dei principi stabiliti dal dettato costituzionale.

Esempio: esistono statuti comunali e provinciali, Regioni a Statuto ordinario e Regioni a Statuto speciale.

L'autonomia
amministrativa

L'**autonomia amministrativa** degli enti territoriali implica la possibilità di emanare atti amministrativi necessari al perseguimento di quelle finalità prefissate nel programma politico del governo locale. Tali atti hanno la stessa efficacia dei corrispondenti provvedimenti amministrativi statali.

Esempio: in base alla legge di riforma del 2001, il Comune ha il primo posto relativamente all'esercizio dell'attività amministrativa in ogni settore.

L'autonomia
finanziaria

L'**autonomia finanziaria** comporta che gli enti territoriali abbiano il potere di applicare e disporre di entrate proprie e che siano responsabili delle proprie spese (art. 119 Cost.).

Esempio: un Comune può istituire una nuova tassa sui rifiuti.



» Autonomia finanziaria



3. I Comuni

Il **Comune**, di origine molto antica, è l'ente locale più vicino al cittadino ed ha la diretta rappresentanza della propria comunità di cui cura gli interessi e promuove lo sviluppo.

Spettano al Comune, in base al Testo unico degli enti locali (TUEL D.Lgs. n. 267/2000):

Le funzioni proprie

- **funzioni proprie**, ossia tutte le funzioni amministrative concernenti la popolazione e il territorio comunale, principalmente, in quei settori di servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto

e dell'utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia specificatamente riservato ad altri soggetti dalla legge dello Stato o della Regione.

Esempio: organizzazione ed erogazione dei servizi sociali; adozione dei piani regolatori, in materia urbanistica; autorizzazione all'apertura degli esercizi commerciali.

Le funzioni delegate

- **funzioni delegate**, ossia quei servizi di competenza statale che, pur rimanendo nella titolarità dello Stato, sono esercitati dal Sindaco in qualità di Ufficiale di Governo.

Esempio: i servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica.

Gli organi istituzionali del Comune



Gli **organi istituzionali del Comune** sono:

- il **Consiglio comunale**, che è l'organo normativo (regolamenti) e deliberativo (atti amministrativi) del Comune che ha autonomia organizzativa funzionale e finanziaria e svolge funzioni di indirizzo e controllo politico e amministrativo, tra cui l'emanazione degli Statuti comunali. È presieduto dal Sindaco ed è composto dai consiglieri comunali, eletti dai cittadini del Comune che hanno la maggiore età, iscritti nelle liste elettorali. Dura in carica cinque anni;
- la **Giunta comunale**, che è l'organo esecutivo del Comune, composta dagli assessori nominati e revocati dal loro incarico dal Sindaco. Tale organo svolge le sue funzioni collegialmente ed è sottoposto al controllo politico del Consiglio comunale che può approvare nei suoi confronti una mozione di sfiducia, che, se accolta, obbliga anche il Sindaco a dimettersi;
- il **Sindaco**, che rappresenta e coordina unitariamente il Comune ed è il capo dell'amministrazione comunale; è eletto a suffragio universale dai cittadini residenti nel Comune. Tale organo sovrintende ai servizi comunali, fa eseguire gli atti del Comune e svolge i compiti a esso attribuiti dallo Stato.



► Duomo e Torre Ghirlandina
Comune di Modena



► Municipio: sede
dell'Amministrazione
comunale

Il Testo Unico del 2000, come modificato dalla legislazione successiva, ha previsto forme di associazionismo e di cooperazione tra enti locali, al fine di ottenere un migliore esercizio di funzioni e servizi, tra le quali le **Unioni di Comuni**, che hanno potestà statutaria e regolamentare. Ogni Comune può aderire a un'unica Unione di Comuni.

Le Unioni di Comuni

4. Le Province

La Provincia

Secondo il Testo Unico del 2000, la **Provincia** è l'ente autonomo intermedio tra Comune e Regione, è dotato di un proprio Statuto, comprendente il territorio di più Comuni ed ha il compito di rappresentare la propria comunità, di averne cura e di promuoverne e coordinarne lo sviluppo.



► Piazza del Campo: Provincia di Siena

La "Legge Delrio"

Nell'ambito della riorganizzazione del 2014, attuata dalla "**Legge Delrio**", le Province sono concepite come **enti di vasta area** che svolgono **funzioni fondamentali**, riguardanti particolari settori.

Esempio: pianificazione dei servizi di trasporto, valorizzazione dell'ambiente, programmazione della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica.

D'intesa con i Comuni interessati, possono essere svolte dalla Province anche altre specifiche funzioni. Le Regioni possono riconoscere alle Province forme particolari di autonomia, nelle materie di legislazione concorrente e residuale (art. 117, c. 3 e 4, Cost.).

La nuova normativa non si applica alle Province autonome di Trento e Bolzano e alla Regione Valle d'Aosta.

Gli organi della Provincia

In base alla nuova disciplina della "Legge Delrio", sono **organi della Provincia**:

- il **Presidente della Provincia**, che è l'organo che rappresenta l'ente ed è eletto dai Sindaci e dai consiglieri dei Comuni della Provincia, ogni quattro anni. Convoca e presiede il Consiglio provinciale e l'Assemblea dei Sindaci;
- il **Consiglio provinciale**, che è l'organo d'indirizzo e di controllo dell'ente ed è eletto dai Sindaci e dai consiglieri comunali dei Comuni della Provincia, ogni due anni;
- l'**Assemblea dei Sindaci**, che è formata dai Sindaci dei Comuni che fanno parte della Provincia e ha poteri propositivi, consultivi e di controllo. Adotta o respinge lo Statuto, proposto dal Consiglio provinciale.

Per imparare di più

LA RIFORMA DELLE PROVINCE PRIMA DELLA "LEGGE DELRIO".

La crisi economica degli anni più recenti aveva indotto il Governo a snellire l'apparato amministrativo e burocratico dello Stato, con lo scopo di ridurre la spesa pubblica. Quest'obiettivo aveva trovato una prima realizzazione con l'approvazione del D.L. n. 201/2011, cosiddetto decreto "Salva Italia" (recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici"), convertito in L. n. 214/2011, che modificava profondamente il ruolo e l'organizzazione della Provincia, ridimensionandone le funzioni e gli organi di governo.

Poi, sempre in un'ottica di contenimento della spesa pubblica, la L. n. 135/2012 di conversione del D.L. n. 95/2012 (sulla cosiddetta "spending review"), aveva sancito un riordino delle Province esistenti, attraverso l'accorpamento di quelle più piccole e la trasformazione di quelle particolarmente vaste in Città metropolitane.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 220 del 19 luglio 2013, ha dichiarato incostituzionali tutte queste disposizioni innovative, in tema di Province, per contrasto con l'art. 77 Cost., in quanto adottate con lo strumento del decreto legge che non si presta a realizzare una riforma organica di questo tipo, ma deve essere utilizzato solo in casi straordinari di necessità e urgenza.

5. Le Città metropolitane

La Città metropolitana

La **Città metropolitana**, introdotta nel nostro ordinamento dalla L. n. 142/1990, è stata esplicitamente riconosciuta dalla Costituzione (art. 114) con la riforma del 2001. Essa è così equiparata agli altri enti territoriali con tutte le prerogative riservate agli enti autonomi.

La "Legge Delrio"

È stata a lungo disciplinata in via transitoria, ma solo la "**Legge Delrio**", ha provveduto all'**istituzione delle Città metropolitane** di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria.

Enti di vasta area

Esse sono definite **enti di vasta area**, ai quali sono attribuite specifiche finalità istituzionali.

Esempio: cura delle relazioni istituzionali relative al proprio livello, comprese le Città e le Aree metropolitane europee, promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione.

Gli organi

Sono **organi** della Città metropolitana:

- il **Sindaco metropolitano**, che è di diritto il Sindaco del Comune capoluogo ed è responsabile dell'amministrazione dell'ente;
- il **Consiglio metropolitano**, che è composto dal Sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri che varia in base al numero della popolazione ivi residente. I membri di tale Consiglio sono eletti dai Sindaci e dai consiglieri comunali dei Comuni ricompresi nel territorio della Città metropolitana. È organo d'indirizzo e di controllo dell'ente;
- la **Conferenza metropolitana**, formata dal Sindaco metropolitano e dai Sindaci dei Comuni facenti parte della Città metropolitana. Adotta o respinge lo Statuto proposto dal Consiglio e ha poteri propositivi e consultivi.

La Città metropolitana svolge le stesse funzioni fondamentali attribuite alle Province, oltre ad altre funzioni specificamente individuate.

Esempio: coordinamento e organizzazione dei servizi pubblici di ambito metropolitano, promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

La riforma costituzionale del 2001 ha previsto una normativa specifica per Roma, che, ai sensi dell'art. 114, comma 3, Cost., "è la capitale della Repubblica" e la "legge dello Stato disciplina il suo ordinamento".

Roma Capitale



► Roma Capitale

In forza delle norme di attuazione (L. n. 42/2009), il Comune di Roma è confluito nel nuovo ente territoriale **Roma Capitale**, che è un ente territoriale speciale i cui confini corrispondono a quelli del Comune di Roma e ha una speciale autonomia finanziaria, statutaria e amministrativa.

La sua creazione è finalizzata a garantire il migliore assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali e delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri.

Oltre alle funzioni comunali, esercita altre **funzioni amministrative** che gli sono state espressamente conferite.

Esempio: concorso alla valorizzazione dei beni storici e artistici, edilizia pubblica e privata, sviluppo urbano e pianificazione territoriale, protezione civile.

L'ente è entrato in vigore il 3 ottobre 2010 e il suo ordinamento è disciplinato dalla legislazione statale (D.Lgs. n. 61/2012, modificato dal D.Lgs. n. 51/2013). La "Legge Delrio" ha esteso alla Città metropolitana di Roma Capitale le norme relative alle Città metropolitane.



► Porto antico di Genova: città metropolitana

6. Le Regioni

Nel nostro ordinamento, secondo il dettato costituzionale, le Regioni si suddividono in due categorie:

- **Regioni a Statuto ordinario** (n. 15 disciplinate dalle norme del Titolo V della Parte II della Costituzione);
- **Regioni a Statuto speciale** (n. 5 disciplinate da norme speciali contenute in leggi costituzionali).

Le Regioni a Statuto speciale

Le **Regioni a Statuto speciale** sono cinque: la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, il Trentino-Alto Adige/Südtirol, il Friuli-Venezia Giulia, la Sicilia e la Sardegna.

Il Friuli-Venezia Giulia fu costituito nel 1963, a causa delle vicende internazionali relative al territorio di Trieste che a lungo, dopo la guerra, rimase separato dall'Italia.

Le altre quattro Regioni a Statuto speciale nacquero contestualmente alla Costituzione.

Le Regioni a Statuto ordinario

Le **Regioni a Statuto ordinario** furono concretamente costituite solo nel 1970 e cominciarono a funzionare solo nel 1972.

A queste, secondo quanto prevede il nuovo art. 116 Cost., come riformato dalla L. Cost. n. 3/2001, può essere attribuita con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, una maggiore autonomia nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. e nelle materie in tema di giurisdizione e norme processuali, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

In base all'art. 123 Cost. lo Statuto di ciascuna Regione è l'atto che, in armonia con la Costituzione, determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento.

Il medesimo articolo prevede che gli **Statuti ordinari** siano adottati dal Consiglio regionale, "con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi".

Essi possono essere oggetto di referendum popolare qualora entro tre mesi dalla loro pubblicazione, un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei consiglieri regionali ne faccia richiesta e non sono promulgati se non sono approvati dalla maggioranza dei voti validi.

Diversamente, per quanto riguarda gli **Statuti speciali**, si applica la disciplina contenuta nell'art. 116 Cost., a norma del quale la loro approvazione avviene mediante legge costituzionale, emanata dal Parlamento. Di conseguenza, sono equiparati a norme di rango costituzionale e, per la loro modifica, occorre il procedimento di revisione costituzionale.



Regioni



Cagliari: capoluogo della Sardegna, regione a Statuto speciale



Bari: capoluogo della Puglia, regione a Statuto ordinario

Gli Statuti ordinari



Statuti regionali

Gli Statuti speciali

U.d. 1 • Lo stato sociale e i diritti della persona



1. Lo stato sociale e i suoi fini

Lo Stato contemporaneo è il risultato di una serie di trasformazioni sociali, politiche ed economiche avvenute nel corso della storia.

Nei secoli XVIII e XIX, dopo le rivoluzioni liberali, la concezione dello **Stato di diritto** è coincisa con lo Stato-apparato in cui i tre poteri fondamentali (legislativo, esecutivo, giudiziario) sono separati gli uni dagli altri e attribuiti ad organi previsti dalla Costituzione. I cittadini sono portatori di diritti civili e politici e lo Stato è pensato soprattutto come garante delle loro libertà e tutore dell'ordine pubblico.



Stato sociale

Lo Stato di diritto



Dal "Welfare State" al "Welfare mix"

Lo Stato sociale

Accanto allo Stato di diritto si è affermata, durante il XIX e XX secolo, la concezione di uno **Stato sociale** (cosiddetto "Welfare State" o "Stato del benessere") che ha come fine primario quello di creare, per tutti i cittadini, le condizioni materiali e spirituali per l'esercizio effettivo dei diritti civili e politici. È un sistema sociale in cui lo Stato garantisce a tutti i cittadini servizi ritenuti indispensabili (abitazione, istruzione, sanità), finanziandoli mediante prelievo fiscale che, essendo ispirato a criteri di progressività, redistribuisce il reddito nazionale a favore dei meno abbienti. Tale sistema è stato realizzato nel Novecento prima in Inghilterra e nelle socialdemocrazie scandinave e poi in altri paesi europei come il nostro.

Gli obiettivi dello Stato sociale

La concezione dello Stato del benessere si fonda sul principio di uguaglianza sostanziale e sull'idea della sicurezza sociale, in modo da ridurre le disuguaglianze. Gli **obiettivi dello Stato sociale** trovano la più ampia formulazione nell'articolo 3 della Costituzione che stabilisce:

- il principio di uguaglianza formale (primo comma), in base al quale "tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali" e che esclude che le varie distinzioni possano costituire motivo per disparità di trattamento;

Esempio: per le lavoratrici, a parità di qualità e di quantità di lavoro prestato, è previsto lo stesso stipendio dei lavoratori; i coniugi, all'interno del matrimonio, hanno gli stessi diritti e doveri.

- il principio di uguaglianza sostanziale (secondo comma), in base al quale "è compito della Repubblica 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 che impone allo Stato di creare le condizioni affinché ogni individuo possa essere effettivamente uguale agli altri.



Uguaglianza tra uomo e donna

Esempio: lo Stato prevede che gli studenti provenienti da famiglie con reddito basso possano accedere alla fornitura gratuita dei libri di testo o a borse di studio che ne favoriscano l'accesso agli studi; le persone particolarmente povere (indigenti) hanno il diritto a ricevere assistenza sanitaria gratuita.

A fondamento della concezione dello Stato sociale vi è l'idea politica della sicurezza sociale, che esprime l'esigenza di garantire a chiunque si trovi in condizione di debolezza o bisogno, lavorare o no, l'esercizio dei diritti sociali e politici.

Il **sistema della sicurezza o protezione sociale**, attuato attraverso un ampio complesso di norme, comprende tre importanti settori:

L'assistenza sociale

a. **Assistenza sociale.**

È un complesso di aiuti di vario genere, erogati dallo Stato ai cittadini più bisognosi che si trovano in una condizione di debolezza.

Esempio: l'art. 38 Cost. riconosce agli inabili e ai minorati il diritto all'educazione e all'avviamento professionale e attribuisce ad ogni cittadino, inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi necessari per vivere, il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale; lo Stato prevede agevolazioni per i diversamente abili, cura e assistenza sociale per gli anziani.



» Diritto all'assistenza sociale

La previdenza sociale

b. **Previdenza sociale.**

È il sistema delle cosiddette assicurazioni sociali obbligatorie (es. quella gestita dall'INPS), che tutelano dal rischio di perdere la capacità di lavoro, per infortunio, malattia, vecchiaia, i lavoratori che hanno versato i relativi contributi previdenziali per un determinato numero di anni.

Esempio: chi ha cessato l'attività lavorativa, per la perdita totale della capacità di svolgere il proprio lavoro, ha diritto a una pensione di inabilità e chi ha subito solo una riduzione della medesima capacità percepisce un assegno d'invalidità.



» Previdenza sociale: pensioni

L'assistenza sanitaria

c. **Assistenza sanitaria.**

È garantita dallo Stato a tutti i cittadini mediante il Servizio Sanitario Nazionale, istituito nel 1978 (L. n. 833/1978).

Si tratta delle prestazioni sanitarie di prevenzione, cura e riabilitazione che il Servizio Sanitario Nazionale eroga attraverso le AUSL (Aziende Unità Sanitarie Locali) in parte gratuitamente, in parte con una quota di partecipazione alla spesa a carico dell'utente che varia in relazione al reddito (ticket).

Esempio: lo Stato garantisce visite mediche ambulatoriali e domiciliari dei pediatri o dei medici di medicina generale, prescrizioni di farmaci e visite specialistiche, esami diagnostici, protesi e cure riabilitative.



» Diritto all'assistenza sanitaria

INPS: è l'Istituto Nazionale della Previdenza sociale che è l'ente previdenziale italiano più importante, con competenza generale sia nel settore privato sia nel settore pubblico.

2. La tutela dei diritti sociali

I diritti sociali



I diritti sociali nelle
carte dei diritti

Il processo di formazione e di consolidamento del Welfare State o Stato del benessere coincide con la nascita e l'affermazione dei **diritti sociali**. A essi corrispondono pretese di prestazioni, da erogarsi da parte degli organi e dei poteri pubblici facenti capo allo Stato, che siano in grado di garantire un minimo indispensabile per vivere dignitosamente e che possano assicurare quell'uguaglianza sostanziale, cui si è accennato nel paragrafo precedente.



► Diritto sociale al lavoro

In altri termini, i diritti sociali garantiscono il diritto a condurre una vita civile e decorosa anche quando si è ammalati, o disoccupati, o vecchi, o, comunque, in difficoltà.

Esempio: il diritto alla salute, all'istruzione, al lavoro, all'assistenza.

I diritti di seconda
generazione

Tradizionalmente, i diritti sociali sono definiti "**diritti di seconda generazione**", per distinguerli da quelli di "prima generazione", costituiti dai diritti civili e politici, come il diritto alla vita, alla libertà di pensiero, al voto, che storicamente sono stati riconosciuti per primi e che nello Stato liberale garantivano l'uguaglianza formale.

È opinione prevalente che i diritti sociali siano equiparati ai diritti fondamentali, sia per l'efficacia sia per il loro valore giuridico: sono diritti inalienabili, indisponibili, intrasmissibili e godono di una posizione privilegiata che, in molti casi, si traduce in una vera e propria inviolabilità (in quanto manifestazione di valori o principi costituzionali di grado superiore).

La Costituzione italiana

La **Costituzione italiana** dedica ampio ed esplicito riconoscimento ai diritti sociali, in particolare laddove:

- all'art. 32 garantisce espressamente il **diritto alla salute** come "fondamentale diritto dell'individuo ed interesse della collettività";
- all'art. 34 configura il **diritto all'istruzione** evidenziando che "la scuola è aperta a tutti" e che l'istruzione inferiore "è obbligatoria e gratuita" avendo cura di prevedere un sostegno sociale legato al reddito e meritocratico (borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze) e all'art. 33 delinea un sistema statale di scuole di ogni ordine e grado;
- all'art. 4 non si limita a prevedere, in via generale, il "**diritto al lavoro**", ma "promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto";
- all'art. 38, primo comma, individua un vero e proprio **diritto all'assistenza** sancendo che "ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale" mentre, al secondo comma, introduce il **diritto alla previdenza** garantendo che "i lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria".



► Diritto all'istruzione

X Il sistema di tutela dei diritti sociali, delineato dal dettato costituzionale, è rafforzato, infine, dal principio di uguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.), che impegna lo Stato a passare dalla previsione astratta dei diritti alla loro realizzazione in concreto.

Esempio: lo Stato attua politiche sociali e di redistribuzione.

A completamento del disegno di tutela e del quadro solidaristico sin qui evidenziato, il legislatore, ha riservato allo Stato la competenza esclusiva relativa alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117 Cost.).

La "coesione e la solidarietà sociale", inoltre, sono individuate quali presupposti giustificativi di finanziamenti speciali a favore di enti pubblici territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni) che si trovino, eventualmente, in difficoltà (art. 119 Cost.).

Il riconoscimento, in generale, dei diritti fondamentali della persona e, più specificamente, dei diritti sociali trova attuazione non solo in ambito nazionale ma anche a **livello** di ordinamento internazionale.

In tale contesto, il documento che, più di tutti gli altri, rappresenta una grande affermazione dei diritti umani e, quindi, tra essi, anche di quelli sociali, è senza dubbio la **"Dichiarazione Universale dei Diritti Umani"**, proclamata, il 10 dicembre 1948, dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (organo deliberativo dell'O.N.U.).

I lavori preparatori alla stesura della Dichiarazione Universale hanno influenzato la nostra Costituzione che, nei suoi principi guida, è perfettamente coerente al contenuto della medesima.

Trattandosi di una dichiarazione di principio non giuridicamente vincolante, per garantire i diritti in essa affermati, nel 1966 si rese necessaria l'emanazione da parte dell'O.N.U. (Organizzazione delle Nazioni Unite) di due "Patti delle Nazioni Unite sui diritti umani", tra i quali uno sui "diritti economici, sociali e culturali". Detti Patti entrarono in vigore solo dieci anni più tardi, dopo che fu raggiunto il numero minimo di adesioni previste (35) e divennero vincolanti solo per gli Stati che provvidero a ratificarli.

In ambito europeo, nel 1950 fu firmata a Roma la **"Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali"**, entrata in vigore nel 1953 e divenuta vincolante per l'Italia con una legge del 1955. Tale documento fu approvato dai dieci Stati (Belgio, Francia, Gran Bretagna, Italia, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Svezia, Danimarca e Norvegia) che fondarono il Consiglio d'Europa. Al suo interno, è stato previsto un originale sistema di tutela internazionale dei diritti fondamentali che consente agli individui di invocare il controllo giudiziario sul rispetto dei loro diritti, rivolgendosi alla Corte Europea dei diritti dell'uomo, appositamente istituita con sede a Strasburgo.

Con il **Trattato di Maastricht** del 1992 fu individuato, tra gli obiettivi primari della Comunità europea, quello di rafforzare la "coesione sociale" attraverso la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini, mediante lo sviluppo di una cittadinanza dell'Unione.



Dichiarazione Universale dei Diritti Umani

O.N.U.: è l'Organizzazione delle Nazioni Unite, nata nell'ottobre del 1945, di cui fanno parte 193 Stati, che si propone, principalmente, di mantenere la pace e di salvaguardare il rispetto dei diritti umani nel mondo.

La Dichiarazione
Universale dei Diritti
Umani

La Convenzione europea
per la salvaguardia dei
diritti dell'uomo e delle
libertà fondamentali

Il Trattato di Maastricht



Maastricht

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea

Fu, altresì, inserito nel Trattato uno specifico "Protocollo" sulla politica sociale, orientato alla tutela della salute, della protezione sociale, delle pari opportunità fra lavoratori, dell'integrazione delle persone escluse dal mondo del lavoro e, soprattutto, degli immigrati e dei tossicodipendenti.

Il 7 dicembre 2000, a Nizza, (con il Trattato siglato il 26/02/2001), fu adottata dagli organi dell'Unione europea la "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea", che ha sancito in maniera inequivocabile il carattere fondamentale e la portata dei diritti in essa contenuti, raccogliendoli

per la prima volta in un testo organico. Oltre ai valori universali di dignità umana e di uguaglianza, essa prevede anche quelli di solidarietà.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea è stata resa giuridicamente vincolante dal **Trattato di Lisbona** del 2007, entrato definitivamente in vigore il 1° dicembre 2009.

Il Trattato di Lisbona

Tale Trattato prevede anche nuovi meccanismi di solidarietà, garantisce una migliore protezione dei cittadini europei e contempla, tra i diritti fondamentali, anche quelli sociali, poiché si propone, ad esempio, di combattere "l'esclusione sociale" o di promuovere la "protezione sociale" e la "solidarietà tra le generazioni" e la "coesione sociale".

Nella tabella che segue, si riportano alcuni degli aspetti più significativi della tutela dei diritti sociali, contenuti nei principali documenti esaminati.



Trattato di Lisbona

DIRITTI SOCIALI	A livello nazionale: COSTITUZIONE ITALIANA (01.01.1948)	A livello internazionale: DICHIARAZIONE UNIVERSALE DEI DIRITTI UMANI (10.12.1948)	A livello europeo: CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA (7.12.2000)
Diritto alla salute	Art. 32: salute come fondamentale diritto dell'individuo ed interesse della collettività	Art. 25: diritto al benessere e alla salute di ciascun individuo e della sua famiglia con particolare riguardo alle cure mediche e ai servizi sociali necessari	Art. 35: ogni individuo ha diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche
Diritto all'istruzione	Art. 34: diritto all'istruzione in base al quale la scuola è aperta a tutti e l'istruzione inferiore è obbligatoria e gratuita e si prevede un sostegno sociale legato al reddito e meritocratico	Art. 26: ogni individuo ha diritto all'istruzione, che deve essere gratuita e obbligatoria per le classi elementari, nonché accessibile a tutti, sulla base del merito, quella superiore	Art. 14: ogni individuo ha diritto all'istruzione con accesso gratuito a quella obbligatoria
Diritto al lavoro	Art. 4: diritto al lavoro; Art. 36: il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa	Art. 23: ogni individuo ha diritto al lavoro, alla protezione contro la disoccupazione e ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a lui stesso e alla sua famiglia una esistenza conforme alla dignità umana	Art. 27: diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'impresa; Art. 31: condizioni di lavoro giuste ed eque; Art. 32: divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro
Diritto alla sicurezza e all'assistenza sociale	Art. 38: diritto all'assistenza sociale e diritto alla previdenza sociale	Art. 22: diritto alla sicurezza sociale; Art. 25: diritto di ogni individuo alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia	Art. 34: diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e all'assistenza sociale e abitativa

Sviluppo dello Stato sociale

3. Evoluzione, crisi e riforma dello Stato sociale

Lo Stato sociale, negli ^{dagli}anni Settanta - Ottanta, vide un proliferare di leggi in materia economico-sociale con provvedimenti ampliativi dei diritti sociali.

che hanno addebiilitato la spesa che
In campo lavorativo, ad esempio, si rese trimestrale la scala mobile (meccanismo di adeguamento automatico dei salari all'aumento del costo della vita) e si assistette, di conseguenza, ad una costante espansione del costo del lavoro.

In ambito assistenziale, venne attuata una rete di servizi che direttamente o indirettamente andavano a tutelare i soggetti in condizioni di debolezza, quali i minori, gli anziani, gli handicappati e, più in generale, i membri della famiglia che si trovavano in difficoltà. Rispondono a tale esigenza i Consultori familiari, istituiti con Legge n. 405 del 1975.

In ambito di assistenza minorile, furono attribuiti agli Enti locali (Comuni) interventi in favore di minori soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile che, in precedenza, erano affidati al Servizio Sociale alle dipendenze del Ministero di Grazia e Giustizia (D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616).

Anche gli **anziani**, in questi anni, trovarono ampie tutele, attraverso il riconoscimento di pensioni sociali (Legge n. 153/1969), pensioni di invalidità e di inabilità (Legge n. 222/1984).

A livello regionale, si registrò una fitta rete d'interventi assistenziali (es. assegno economico) per sostenere la famiglia che sceglieva di tenere presso di sé gli anziani, che necessitavano di assistenza, piuttosto che avvalersi di strutture pubbliche. Il progressivo invecchiamento della popolazione fece aumentare anche la spesa pensionistica, sanitaria e assistenziale.

Negli anni, il sistema assistenziale si è dimostrato ^{con esito} fattore determinante del disavanzo pubblico, poiché al rapido aumento della domanda di servizi sociali si è contrapposto il rallentamento della crescita del reddito nazionale e di conseguenza delle entrate fiscali.

Questo Stato sociale, così congegnato, ha rappresentato un gravoso impegno per le casse statali, determinando un'elevata spesa pubblica.

Ad aggravare questo scenario, nel 1973, ci fu una grave crisi economica determinata dall'aumento del costo del petrolio che comportò una forte inflazione, una notevole instabilità monetaria e un aumento incontrollato della spesa pubblica. La globalizzazione, infine, vincolando le decisioni dei governi all'operato delle imprese multinazionali e degli investitori internazionali, andava riducendo le possibilità di intervento a livello fiscale, in quanto un'eccessiva tassazione avrebbe determinato la fuga dal mercato nazionale delle maggiori imprese. Ebbe così inizio, nei primi anni Novanta, al fine di contrastare questo stato di cose, un vero e proprio mutamento di atteggiamento, nei confronti delle problematiche del Welfare State, a livello politico, sociale e culturale.



Rete di servizi



Entrate fiscali



Spesa pubblica

Crisi dello Stato sociale

Riforma dello Stato
sociale

A rafforzare tale cambiamento nel 1992, in ambito europeo, fu siglato il Trattato di Maastricht, cui l'Italia aderì, destinato a porre limiti all'azione economica, finanziaria e monetaria degli Stati membri. La necessità di contenere il disavanzo statale e di ridurre il debito pubblico (condizione indispensabile per entrare nel sistema monetario europeo) costrinse il Governo di allora ad approvare, tra le altre, **radicali riforme del sistema di sicurezza sociale**.

In ambito previdenziale, furono adottati provvedimenti a intervalli ravvicinati (dal 1992 al 1997), che modificarono aspetti fondamentali del sistema previdenziale sino ad allora vigente, e in particolare:

- l'accesso alle pensioni di anzianità, tanto nel settore privato quanto in quello pubblico, fu reso più severo con l'innalzamento dell'età pensionabile e l'aumento del numero di anni di contributi per avere diritto alla pensione;
- il criterio di calcolo delle pensioni passò da un sistema retributivo (per il calcolo della pensione si considerava l'importo dell'ultima retribuzione) ad un sistema contributivo (che si basa sulla somma dei contributi accantonati durante la vita lavorativa).



► Associazione di volontariato

Il cammino della riforma dello Stato sociale si è orientato, sin dall'inizio, nella direzione di favorire una progressiva integrazione tra interventi e servizi sociali gestiti, da un lato, da soggetti pubblici (Stato, Comuni, Province e Regioni) e, dall'altro, da soggetti privati (associazioni di volontariato, cooperative sociali, ONLUS).

In ambito assistenziale, nel corso degli anni Novanta, ci furono numerosi provvedimenti di riforma che sfociarono nella Legge quadro n. 328/2000, "per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", in cui si delineò un nuovo sistema di interventi e servizi sociali.

Nel dettaglio, furono definiti i criteri e i sistemi oggettivi di misurazione delle condizioni di bisogno del cittadino alle prestazioni assistenziali agevolate (ISEE, Indicatore della Situazione Economica Equivalente che considera reddito, patrimonio e caratteristiche del nucleo familiare).

Anche l'**assistenza sanitaria** fu riformata.

Negli anni che vanno dal 1992 al 1999, il Sistema Sanitario Nazionale subì gradualmente e profondi mutamenti, volti a ridurre gli sprechi e, conseguentemente, i costi.

Situazione dello Stato sociale PRE CRISI	Legislazione ampliativa	Assistenza e Previdenza	• Pensioni sociali (1969). • Riforma del Diritto di Famiglia (1975). • Consultori familiari (1975). • Assistenza minorile (1977). • Pensioni d'invalidità e inabilità (1984).
		Lavoro	• Statuto dei lavoratori ampliamento dei diritti dei lavoratori (1970). • Adeguamento automatico dei salari al costo della vita (scala mobile) (1975). • Estensione del diritto alla pensione ad un numero sempre maggiore di lavoratori.
Cause della CRISI dello Stato sociale	• Aumento della spesa pubblica per l'ampliamento delle tutele del sistema di sicurezza sociale. • Crisi economica (1973). • Progressivo invecchiamento della popolazione. • Trattato di Maastricht (1992).		
Leggi di RIFORMA	• Riforma del sistema previdenziale (c.d. "Riforma Dini" – L. n. 335/1995). • Riforma del sistema assistenziale socio-sanitario: a) riforma del Servizio Sanitario Nazionale (D.Lgs. n. 502/1992; D.Lgs. n. 229/1999). b) riforma dell'assistenza sociale (Legge quadro n. 328/2000).		

4. Il volontariato: una particolare forma di assistenza

A causa della crescente crisi dello Stato sociale, è progressivamente cresciuto il **ruolo del volontariato**, dedito a un'attività solidale e gratuita promossa nei confronti di persone in difficoltà.

Negli ultimi anni, la diffusione delle associazioni di volontariato, che rappresentano una parte importante del terzo settore, ha raggiunto dimensioni considerevoli tanto che oggi assicurano quei servizi sociali che un tempo erano riservati alla pubblica assistenza.

Negli anni Settanta - Ottanta, in assenza di una specifica disciplina legislativa, alle organizzazioni di volontariato sono stati riconosciuti spazi di operatività, all'interno di ambiti in cui si avvertiva in modo più pressante l'esigenza d'interventi di solidarietà.

Esempio: si è stabilito che l'autorità giudiziaria potesse autorizzare "assistenti volontari" a frequentare gli istituti penitenziari, per sostenere moralmente i detenuti (L. n. 354/1975) o che i centri medici di assistenza sociale, competenti per la prevenzione, il recupero e il reinserimento sociale dei tossicodipendenti, si potessero avvalere del medesimo tipo di assistenti (L. n. 685/1975).

Naturale conseguenza di questo atteggiamento di favore è stata l'approvazione della L. n. 266 dell'11 agosto 1991 (**Legge quadro sul volontariato**) che "riconosce il valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo" (art. 1).

Si considera **attività di volontariato** "quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà" (art. 2, c. 1, L. n. 266/1991).

In questa definizione si evidenziano i **caratteri principali** dell'attività di volontariato che sono:

1. la personalità della prestazione;
2. la spontaneità dell'attività, cioè "spontanea" sta per non obbligatoria giuridicamente;
3. la gratuità;
4. lo svolgimento dell'attività "tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte";
5. l'assenza di finalità lucrative (cioè di guadagno) e lo scopo di solidarietà.

Da ciò consegue che l'attività di volontariato non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario e che la qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto subordinato o autonomo o con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui fa parte (art. 2, comma 2 e 3, L. n. 266/1991).

Il rapporto di volontariato individuale, quindi, non rientra nella disciplina della legge quadro. Le organizzazioni di volontariato, che devono avvalersi in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti, possono assumere la **forma giuri-**

Legge quadro: era una legge emanata dallo Stato, con la quale si dettavano i principi, entro i quali le Regioni a statuto ordinario dovevano approvare le leggi regionali, nel rispetto delle direttive nazionali. Dopo la riforma costituzionale del 2001, che ha modificato la ripartizione della competenza legislativa, la legge quadro, formalmente, non ha più ragione d'esistere. Restano salve le leggi quadro emanate in precedenza.



Attività di volontariato

dica più aderente al perseguimento dei loro fini, compatibilmente con lo scopo solidaristico (art. 3, comma 2, L. n. 266/1991).

Sotto questo profilo, le **associazioni di volontariato** rientrano nelle associazioni riconosciute e non riconosciute di diritto privato, che trovano il loro fondamento nell'esercizio del diritto di libertà di associazione, previsto nell'art. 18 della Costituzione.



► Solidarietà sociale

Le organizzazioni di volontariato, che si occupano di solidarietà sociale, non possono avere come scopo la distribuzione di un profitto tra i propri associati e, di conseguenza, non possono essere società commerciali, in quanto svolgono attività tali da far conseguire ai soci un vantaggio economico.

Il loro ordinamento interno, l'amministrazione, i diritti e gli obblighi degli associati e le condizioni della loro ammissione sono regolati dal codice civile.

La legge quadro introduce agevolazioni fiscali (art. 8), istituisce l'"Osservatorio nazionale per il volontariato" e un registro generale regionale delle organizzazioni del volontariato (artt. 12 e 6).

5. Il fenomeno dell'esclusione sociale: i nuovi poveri

Volendo dare una definizione di povertà, è interessante osservare che, nel corso degli ultimi decenni, il concetto di povertà è stato integrato con quello di esclusione sociale, di cui la società moderna conosce molteplici cause di alto rischio.

Il **fenomeno povertà**, nel corso degli ultimi anni, ha assunto diverse sfaccettature per cui l'analisi non può limitarsi allo studio di uno solo degli aspetti caratterizzanti, ma deve procedere attraverso una valutazione d'insieme delle molteplici cause.

Partiamo dai fatti: i dati sulla povertà in Italia sono inquietanti.

Secondo il rapporto annuale dell'Istituto nazionale di statistica (Istat), nel 2015, le famiglie che vivevano in situazione di povertà assoluta (con cui s'intende l'impossibilità di soddisfare i bisogni essenziali come cibo, vestiti, medicine, una casa riscaldata) erano 1 milione e 582 mila, pari a 4 milioni e 598 mila persone, ossia 500 mila in più del 2014.

Lo stesso rapporto Istat rileva che il fenomeno della povertà si associa a collocazione geografica (le regioni meridionali), livello culturale (bassi livelli di istruzione, modesti profili professionali), disoccupazione ed esclusione dal mercato del lavoro.

Il dato più preoccupante appare l'ultimo, poiché nella società industriale avanzata chi non produce, e comunque non è inserito nel sistema occupazionale, è escluso dalla vita attiva non solo in ambito economico ma soprattutto sociale. Dai dati Istat emerge che la recessione che ha colpito il nostro Paese è ricaduta, in particolare, sulle famiglie numerose, sugli stranieri residenti in Italia e, soprattutto, sui giovani tra i diciotto e i trentaquattro anni che risultano poveri in misura doppia rispetto agli anziani al di sopra dei sessantacinque anni.

ISTAT: Istituto nazionale di statistica, con sede a Roma, che opera sotto le dipendenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri e compie indagini statistiche di interesse pubblico di natura sociale, demografica ed economico-finanziaria.

Il fenomeno povertà

U.d. 2 • L'attività e l'organizzazione amministrativa nel settore socio-assistenziale



1. L'assistenza sociale

L'**assistenza sociale** è l'attività dello Stato e degli Enti pubblici, finalizzata a proteggere gli individui e le famiglie dallo stato di bisogno e dai rischi più gravi dell'esclusione sociale. Si fonda sul disposto normativo dell'art. 38 della Costituzione, in base al quale "ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento ed all'assistenza sociale".

I diritti sociali

Essa rende effettivo il godimento dei **diritti sociali** non solo per il benessere personale ma anche per rimuovere gli ostacoli che impediscono l'inserimento e la partecipazione del soggetto all'organizzazione della società. In questa accezione i diritti sociali diventano anche diritti all'assistenza sociale, con la conseguenza che il soggetto ha il diritto soggettivo, nelle situazioni previste dalla legge, a determinate prestazioni le quali hanno il carattere di servizio pubblico. Da ciò emerge la differenza con le forme di assistenza volontaria e di beneficenza.



► Assistenza sociale a favore della famiglia

L'assistenza sociale mira a soddisfare in modo gratuito o semigratuito i bisogni individuali e familiari dell'assistito; si può realizzare direttamente, mediante la prestazione di servizi o l'erogazione di beni o indirettamente attraverso trasferimenti di denaro a favore della persona assistita o della sua famiglia.

Esempio: fornitura gratuita di protesi o attrezzature per gli invalidi o i disabili, assistenza agli anziani o all'infanzia (direttamente) o contributi per il diritto allo studio, assegno per il nucleo familiare, assegno sociale (indirettamente).

Il sistema di interventi

Le forme di assistenza sociale, nel nostro Paese, sono numerose e costituiscono un variegato **sistema di interventi**, tra i quali ricordiamo:

- interventi **a favore della famiglia**, diretti a salvaguardare la maternità e ad assicurare assistenza all'infanzia, agli anziani, alle persone non autosufficienti, che si realizzano mediante la prestazione di servizi e l'erogazione di assegni e sussidi;
- interventi **a favore dei poveri e degli emarginati**, che si attuano mediante erogazione in denaro qualora il reddito familiare risulti inferiore alla soglia di povertà;
- interventi **a sostegno del reddito** rivolti ai cittadini che non sono in grado di lavorare e sono sprovvisti dei mezzi necessari per vivere (es. assegno sociale).



► Assistenza sociale a favore del reddito



Integrazione degli immigrati

In attuazione del decentramento amministrativo e del potenziamento delle autonomie locali, la funzione dell'assistenza sociale è riservata agli **enti locali alle Regioni**, mentre allo Stato spetta il compito di indicare gli obiettivi della politica sociale nazionale e la determinazione dei livelli essenziali di assistenza.

Ai Comuni, in base al principio di sussidiarietà (per il quale i bisogni collettivi devono essere soddisfatti dall'ente più vicino alla popolazione), compete la maggior parte dei servizi.

Esempio: centri sociali, mense sociali, misure per l'integrazione degli immigrati, ricovero o assistenza domiciliare per le persone non autosufficienti, asili nido.

La Legge n. 328/2000

A seguito della riforma dello Stato Sociale, il settore assistenziale è stato completamente modificato, con l'emanazione della **Legge n. 328/2000**, ("legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali") che ha sostituito la precedente normativa e che ha fissato i principi fondamentali comuni.

Il sistema integrato di interventi e servizi sociali

La riforma ha delineato un nuovo **sistema integrato di interventi e servizi sociali**, attraverso la partecipazione di soggetti pubblici e privati, volto ad assicurare alle persone e alle famiglie una rete di servizi, attraverso politiche e prestazioni coordinate nei diversi settori della vita sociale. Anziani, famiglia, infanzia, povertà, tossicodipendenza e disabili sono diventati gli ambiti privilegiati dell'intervento pubblico e delle politiche sociali in genere (art. 22 della L. n. 328/2000).

Legge quadro: prima della riforma costituzionale del 2001, era emanata dallo Stato che dettava i principi (nelle materie indicate nel previgente testo dell'art. 117 Cost.) entro cui le Regioni a statuto ordinario dovevano approvare le leggi regionali, nel rispetto delle direttive nazionali. Dopo la riforma e la conseguente riformulazione dell'art. 117 Cost., la legge quadro, formalmente, non ha più ragione d'esistere. Restano valide le leggi quadro emanate in precedenza.

Per imparare di più

LINEE EVOLUTIVE DELL'ASSISTENZA SOCIALE, PRECEDENTI ALLA LEGGE DEL 2000.

Originariamente intesa come sinonimo di beneficenza, cioè di assistenza caritativa, ampiamente discrezionale e giuridicamente non esigibile, l'attività assistenziale fu legislativamente regolata dalla L. n. 6972/1890 (c.d. **Legge Crispi**) che trasformò le Opere Pie (fondazioni caritative) private o religiose (che tradizionalmente gestivano le attività benefiche) in **IPAB** (Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza), allo scopo di controllarne e coordinarne l'azione, nel rispetto degli statuti di fondazione.

L'amministrazione e il controllo delle IPAB furono affidati prima alle Congregazioni di carità esistenti in ogni Comune e poi agli **ECA** (Enti Comunali di Assistenza), creati con L. n. 847/1937, col compito istituzionale di assistere le persone bisognose con prestazioni in denaro o in natura. La stessa legge sopprime le Congregazioni di carità, trasferendone i compiti agli ECA.

Nel 1945 furono istituiti anche i **Comitati Provinciali di assistenza e beneficenza pubblica**, con compiti di vigilanza e coordinamento. Con l'attuazione del decentramento regionale, anche gli ECA furono soppressi (1977), essendo la beneficenza pubblica materia di competenza delle Regioni, in attuazione del disposto costituzionale (art. 117 Cost.). Con il D.Lgs. n. 616/1977, fu definito il **settore dei servizi sociali** e furono delegati i Comuni a organizzare e a erogare i servizi di assistenza e di beneficenza.

Nella moderna concezione dei compiti dello Stato e degli enti pubblici, l'assistenza sociale andò progressivamente allontanandosi ed evolvendosi rispetto alla beneficenza. Essa comprese forme di assistenza obbligatoria (ossia giuridicamente esigibile), quali la pensione sociale (erogata ai cittadini ultrasessantacinquenni sprovvisti di reddito sufficiente - L. n. 153/1969). In questo periodo gli interventi in materia di assistenza sociale furono numerosi e assai importanti. Il sistema di sicurezza sociale si ampliò sempre più con l'allargamento delle tutele anche in quei settori e per quelle persone che, non coperte da assicurazione previdenziale, erano esposte a uno stato di bisogno (es. le pensioni a favore di ciechi, sordomuti, mutilati e invalidi civili). L'assistenza sociale, inoltre, assunse forme e ambiti nuovi di intervento (quali l'edilizia economica e popolare, spesso con il concorso dell'utente al costo delle prestazioni godute).

Negli anni Ottanta e Novanta l'assistenza sociale trovò ampio riconoscimento in numerosi provvedimenti legislativi, diretti a tutelare i soggetti in condizione di debolezza. Furono potenziati i servizi di assistenza alla famiglia e ai minori, agli anziani, agli handicappati, ai tossicodipendenti.

2. L'organizzazione dell'assistenza sociale

Con l'entrata in vigore della L. n. 328/2000, l'ordinamento dell'assistenza sociale presenta una pluralità di istituzioni (pubbliche e private) e una grande varietà di forme e modi di erogazione delle relative prestazioni.

Il modello organizzativo che è attuato con questa riforma si basa sui seguenti **principi generali**:

La sussidiarietà

Sussidiarietà

Tale principio è stato introdotto nel nostro ordinamento nel 1998 e prevede che i compiti dell'attività amministrativa siano affidati agli organi più vicini ai cittadini, poiché sono in grado di rispondere più facilmente alle loro necessità (D.Lgs. n. 112/1998, decreto attuativo della Legge Bassanini). Il principio di sussidiarietà si è sviluppato in due direzioni:

- la sussidiarietà **verticale**, che riconosce potere decisionale all'istituzione più vicina ai cittadini;

Esempio: prima il Comune e poi Province, Città metropolitane, Regioni e Stato.

- la sussidiarietà **orizzontale**, che sussiste quando vengono favoriti i rapporti tra istituzioni.

Esempio: famiglia, associazioni e soggetti operanti nel terzo settore.



» Sussidiarietà orizzontale

L'integrazione di servizi e di prestazioni sociali

Integrazione di servizi e di prestazioni sociali.

Il sistema integrato prevede la creazione di una **rete di servizi e di prestazioni** alla persona e alla famiglia, tutti collegati tra loro, al fine di realizzare un'efficiente ed efficace relazione di aiuto ai cittadini in difficoltà.



» Rete di servizi

Esempio: strutture residenziali e semiresidenziali, centri per le famiglie, consultori familiari, comunità familiari.

Ai servizi si aggiungono l'assistenza economica o l'assistenza indiretta (interventi in denaro), rivolta alle persone o alle famiglie che non hanno reddito sufficiente per il soddisfacimento dei bisogni primari.

Il sistema integrato di servizi e prestazioni sociali prevede la specificazione di livelli essenziali delle prestazioni, cioè le modalità o gli ambiti entro i quali quelle prestazioni debbono essere erogate.

Esempio: interventi di sostegno per i minori in situazione di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l'inserimento presso famiglie.

Il pluralismo organizzativo e complementarietà dei soggetti pubblici e privati

Pluralismo organizzativo e complementarietà dei soggetti pubblici e privati.

La rete dei servizi sociali è affidata a strutture gestite da:

- **soggetti pubblici** (Stato, Regioni ed enti locali);
- **soggetti privati** (volontariato, settore non profit).

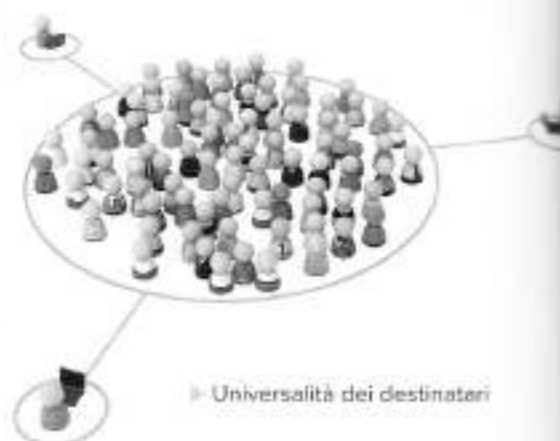
Per complementarità dei ruoli nella gestione s'intende l'affiancamento di strutture private a strutture pubbliche, mediante lo strumento dell'accreditamento. Questo si basa sulla sussistenza in capo alle strutture richiedenti di determinati requisiti o parametri tecnici.

Esempio l'asilo nido gestito da privati deve avere gli stessi requisiti di igiene e sicurezza richiesti a quello comunale.

L'universalità dei destinatari

Universalità dei destinatari.

Il diritto alle prestazioni del sistema integrato di interventi e servizi sociali, qualora si trovino in condizione di bisogno, è esteso a tutti, sia cittadini italiani, sia cittadini di Stati appartenenti all'Unione Europea e i loro familiari, sia gli stranieri che si trovano in Italia per motivi di lavoro o per motivi familiari (es. ricongiungimento del coniuge).



► Universalità dei destinatari

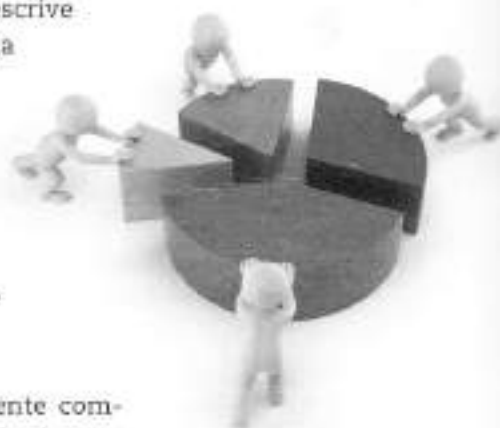


3. La ripartizione delle funzioni e delle competenze

La legge di riforma dell'assistenza sociale (L. n. 328/2000) descrive l'**organizzazione del settore socio-assistenziale**, che si fonda sul principio di sussidiarietà, secondo il quale:

- allo **Stato** spetta la programmazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali;
- agli **enti locali**, alle **Regioni** e ai **soggetti privati** (terzo settore) è rimesso il compito di attuare e gestire concretamente i servizi.

Ciò significa che l'erogazione delle prestazioni è preferibilmente compiuta dall'ente pubblico territoriale più vicino ai cittadini e che lo Stato interviene solo in via residuale, in caso d'incapacità degli altri enti o degli altri soggetti privati.



► Ripartizione delle competenze

L'organizzazione del settore socio-sanitario

I **Comuni** sono gli enti pubblici che hanno il compito di realizzare, in concreto, il sistema integrato di servizi e interventi sociali a livello locale.

Nel corso della storia, il Comune ha sempre rappresentato l'ambito territoriale di riferimento per l'organizzazione e l'erogazione dei servizi sociali e sanitari. Con la legge del 2000, il legislatore ha confermato tale importanza, raccogliendo e unificando intorno ai Comuni l'insieme delle funzioni amministrative volte a provvedere e gestire l'erogazione dei diversi tipi di servizi socio-assistenziali.

Esempio: disabilità, tossicodipendenza, salute mentale, criminalità minorile, infanzia abbandonata.

I servizi sociali sono definiti tramite la "**Carta dei Servizi sociali**", introdotta dalla L. n. 328/2000, che ogni Comune (e, in generale, ogni ente erogatore) deve predisporre e il cui schema generale è definito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. I **contenuti essenziali** della Carta dei servizi sociali sono:

- la definizione dei criteri e delle modalità di accesso al servizio;
- la determinazione delle modalità del finanziamento dei servizi;
- la predisposizione di standard qualitativi e quantitativi delle prestazioni;
- l'approntamento di modalità che consentano la valutazione degli standard di qualità e quantità da parte degli utenti;
- la previsione di procedure per assicurare la tutela dei diritti degli utenti (es. rimborsi, indennizzi).



» Valutazione dei servizi

Ai Comuni spetta, nel rispetto dell'ordinamento regionale, la scelta concreta delle forme di gestione più idonee ad assicurare la realizzazione di determinati interventi sul proprio territorio (accreditamento o procedure negoziali).

Alle **Province** sono assegnate, dalla legge di riforma del 2000, funzioni residuali e accessorie all'esercizio delle funzioni attribuite alle Regioni e ai Comuni. La funzione della Provincia è, prevalentemente, quella di concorrere alla programmazione per la definizione e l'attuazione dei piani di zona.

Alle **Regioni** sono riconosciute le funzioni ed i compiti non espressamente riservati allo Stato dalla Costituzione (art. 117, c. 4, Cost.) e ampiamente indicati dalla L. n. 328/2000, nella quale si individuano compiti di programmazione, verifica della gestione e regolamentazione dell'integrazione degli interventi.

Il ruolo dello **Stato**, secondo l'art. 117 Cost., è quello di determinare "i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Le funzioni ad esso spettanti consistono, in particolare, in poteri di indirizzo, di coordinamento e di regolazione in tema di politiche sociali e in competenze in materia di servizi sociali.

Il **terzo settore** (o privato sociale) è composto di organizzazioni private del volontariato, dell'associazionismo, della cooperazione sociale cui affluiscono tutti quei soggetti che svolgono attività senza finalità lucrative, nei settori sociali, assistenziali o culturali, e che danno luogo a quel sistema che gli economisti definiscono non profit.



» Livelli essenziali delle prestazioni

Queste cosiddette "organizzazioni della società civile" hanno lo scopo di promuovere azioni collettive per la realizzazione dell'interesse generale e del bene collettivo: dignità e promozione della persona, uguaglianza dei diritti, dimensione comunitaria e partecipativa.

Esempio: un'associazione di volontariato che affianca i bambini malati in ospedale, organizzando giochi e attività che possano aiutarli a superare il dolore e l'impatto con l'ambiente in cui sono ricoverati.

Il terzo settore, le cui prestazioni sono finalizzate alla creazione di un "mercato" dei servizi sociali, si differenzia sia dal settore pubblico (primo settore), in quanto di proprietà privata, sia da quello dell'imprenditoria (secondo settore), nel quale i soggetti esercitano, in via stabile e principale, un'attività economica di produzione o di scambio di beni e servizi, con finalità lucrative.

Il legislatore ha identificato e regolato in diversi provvedimenti normativi le tipologie dei soggetti del non profit, che costituiscono il terzo settore.

Esempio: ONG (Organizzazioni non governative), associazioni di volontariato, ONLUS (organizzazioni non lucrative di utilità sociale).

FUNZIONI E COMPETENZE NELL'AMBITO DELL'ASSISTENZA SOCIALE

Comuni	• Realizzano, in concreto, il sistema integrato di servizi e interventi sociali a livello locale.
Province	• Hanno funzioni residuali e accessorie all'esercizio di quelle attribuite alle Regioni e ai Comuni (es. concorrono alla programmazione per la definizione e l'attuazione dei piani di zona).
Regioni	• Programmano gli ambiti territoriali, le modalità e gli strumenti per la gestione del sistema dei servizi sociali a rete. • Verificano la gestione che, in vario modo, prevede la definizione di criteri e requisiti idonei ad attuare un sistema di valutazioni. • Regolamentano l'integrazione degli interventi, mediante l'autorizzazione e l'accreditamento di strutture, per disciplinare il mercato dei servizi, in materia sanitaria e socio-sanitaria.
Stato	• Esercita poteri di indirizzo e coordinamento e di regolazione in tema di politiche sociali. • Ha competenze in materia di servizi sociali (funzioni proprie), per garantire a tutte le persone, in qualunque Comune, Provincia o Regione si trovino, un'uniforme tutela sociale.
Terzo settore	• Concorre a creare un "mercato" dei servizi sociali che, pur essendo rivolto alla collettività, ha natura privatistica con assenza di finalità lucrative (non profit).

4. Il ruolo del terzo settore

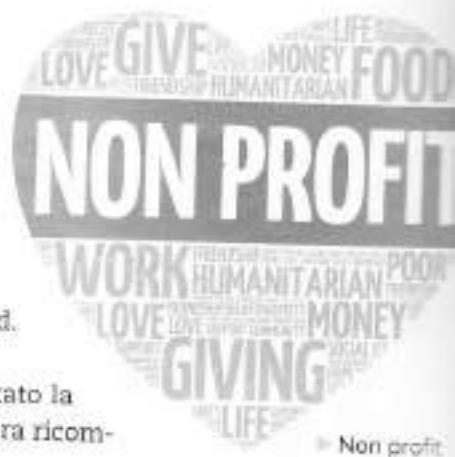
L'evoluzione del terzo settore

Il ruolo del **terzo settore** (o privato sociale o settore non profit) ha subito una profonda **evoluzione**.

Tale fenomeno è molto vasto e composito e si è sviluppato in Italia, tra la fine degli anni Ottanta e gli anni Novanta, con un certo ritardo rispetto ai paesi anglosassoni e dell'Europa del Nord.

In quel periodo, le organizzazioni del non profit hanno esercitato la funzione di sostituire lo Stato negli ambiti di bisogno non ancora ricompresi nella programmazione pubblica.

Esempio: ciò è accaduto in relazione al diffondersi di nuove situazioni di disagio, come la tossicodipendenza (anni '70), l'AIDS, l'Alzheimer (anni '80) e l'immigrazione (anni '90).



Non profit

Con la crisi finanziaria dei primi anni '90, si è assistito ad un progressivo ridimensionamento delle risorse economiche destinate alle politiche sociali che, essendo basate sui trasferimenti monetari e sul finanziamento dei servizi, gravavano in modo consistente sul debito pubblico.

In questo scenario, il terzo settore diviene fonte di collocamento occupazionale, in quanto aumenta la richiesta di collaborazione da parte dello Stato, per continuare a garantire a tutti i servizi e le prestazioni sociali.

Il pluralismo dei soggetti giuridici privati collettivi, che accresce la varietà dell'offerta di servizi socio-assistenziali, trova il suo fondamento giuridico nella **Costituzione**.

In particolare, l'art. 2 enuncia il principio solidarista (doveri di "solidarietà sociale": ognuno di noi dovrebbe cercare di aiutare i soggetti più deboli) e pluralista ("formazioni sociali": es. famiglia, associazioni, gruppi sociali) in cui i "diritti inviolabili dell'uomo" (es. vita, integrità fisica e morale, riservatezza, libertà) devono essere garantiti. Anche l'art. 38, comma 5 Cost., legittima l'attività del terzo settore quando usa l'espressione "l'assistenza privata è libera".

Il ruolo del terzo settore, tuttavia, è stato formalmente riconosciuto dalla Legge n. 328/2000, che ha delineato un nuovo sistema di protezione sociale (cosiddetto sistema integrato di interventi e servizi sociali), che coinvolge i soggetti privati, accanto a quelli pubblici, nell'erogazione e nella progettazione dei servizi nei diversi settori della vita sociale, quali anziani, famiglia, infanzia, povertà, tossicodipendenza e disabili.

La stessa legge assegna un ruolo centrale al terzo settore quando rimette agli enti locali, alle Regioni e allo Stato il compito di promuovere azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti in esso operanti, attribuendo alle Regioni, in particolare, la funzione programmatica, diretta a individuare gli ambiti entro cui devono muoversi le organizzazioni di utilità sociale.

Si è dunque passati da un sistema di Stato sociale (Welfare State) ad un sistema a responsabilità plurima, cosiddetto **Welfare mix** solidaristico, che prevede la partecipazione di una pluralità di soggetti (sia formazioni di cittadini, sia istituzioni locali) alla gestione dei servizi pubblici.

Per incentivare l'attività del non profit e riconoscerne l'utilità sociale, il legislatore è intervenuto in vari modi come, ad esempio, attraverso l'istituto del 5 per mille dell'IRPEF o il più recente coinvolgimento del terzo settore, nell'ambito della cosiddetta agricoltura sociale (L. n. 141/2015), diretta allo sviluppo di interventi e di servizi sociali, socio-sanitari, di inserimento socio-lavorativo ed educativi, per garantire le prestazioni essenziali, in particolare, alle comunità locali delle zone rurali o svantaggiate.

Esempio: la creazione di fattorie didattiche riconosciute dalle Regioni, per iniziative di accoglienza di minori in età prescolare e soggetti con disagio fisico, psichico o socio-culturale.



» Welfare mix solidaristico

5 PER MILLE: è un istituto che è stato introdotto per la prima volta nel 2005 e consiste nella possibilità del contribuente di destinare, all'atto della dichiarazione dei redditi, una quota pari al 5 per mille dell'IRPEF (imposta sul reddito delle persone fisiche), per incentivare l'attività svolta dai soggetti che operano nel terzo settore.



» Agricoltura sociale

5. I caratteri e la composizione del terzo settore

I caratteri distintivi del terzo settore

Il terzo settore è basato su relazioni sociali e partecipative, i cui **caratteri distintivi** sono:

- la **centralità** delle esigenze **della persona-utente**, che a volte diventa essa stessa fondatrice di organizzazioni avendone esperienza diretta;
- la **competenza** e la **professionalità** nel gestire i casi con interventi mirati su più livelli e di farsi carico anche delle problematiche del nucleo familiare dell'utente;
- la **flessibilità**, l'innovazione delle prestazioni e la capacità di creare un rapporto di fiducia tra l'utente e l'operatore del servizio;
- la capacità di generare **capitale sociale**, cioè di far crescere le reti operative sul territorio.



► Capitale sociale

Le principali organizzazioni non profit di utilità sociale

Le **principali organizzazioni non profit di utilità sociale**, che appartengono al **terzo settore** e operano nel sociale con impegno solidaristico, sono:

- **Organizzazioni non governative - ONG** - (Legge n. 49/1987)
Sono delle organizzazioni di diritto privato con scopi non lucrativi, riconosciute dal Ministero degli Esteri, che ne accerta l'idoneità e le include in una specifica lista.

Hanno la finalità di promuovere e di sviluppare progetti di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, tali da incoraggiare una maggiore tutela dei diritti umani e incrementare il benessere (migliori condizioni di vita) di coloro che si trovano a vivere in zone meno fortunate del Pianeta.

Esempio: "Save the children", che si occupa di attività e progetti destinati ai bambini e alle bambine dei paesi in via di sviluppo, distribuendo medicinali, cibo, acqua e altri generi di prima necessità o realizzando interventi educativi e di ricostruzione, soprattutto in situazioni di guerra o di calamità naturali.



► Save the children

In quest'ambito, nel 2014, è stata approvata una legge che ha dettato una nuova disciplina generale, affidando all'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo il compito di aggiornare, ai modelli più utilizzati nell'Unione europea, l'intero sistema italiano, organizzazioni non governative comprese (L. n. 125/2014).



► Organizzazione di volontariato

- **Organizzazioni di volontariato - Odv** - (Legge quadro n. 266/1991)
Si definiscono tali le organizzazioni che svolgono un'attività senza scopo di lucro diretto o indiretto, con finalità solidaristiche, che si avvalgono delle prestazioni personali, rese in modo gratuito e volontario dai propri aderenti.

Esempio: "AVO - Associazione volontari ospedalieri", presente un po' ovunque sul territorio italiano, i cui membri si occupano di assistenza ai malati degenti presso strutture ospedaliere o socio-assistenziali, offrendo aiuto nella consumazione dei pasti, calore umano, dialogo. La "FEDERAVO" è la Federazione nazionale che riunisce tutte le AVO italiane.

Esse sono costituite con atto pubblico o scrittura privata autenticata e iscritte presso il Registro Generale delle organizzazioni di volontariato della Regione di competenza. Tale iscrizione è condizione indispensabile per accedere ai fondi pubblici, per stipulare le convenzioni con i soggetti erogatori di servizi e anche per beneficiare delle agevolazioni fiscali previste dalla Legge istitutiva.

Le associazioni di volontariato, nello svolgimento delle loro attività, si avvalgono di Centri di servizio per il volontariato (Csv), presenti in tutte le Regioni italiane e nati proprio per sostenere e aiutare, attraverso servizi gratuiti, le associazioni stesse.

Il 2011 è stato proclamato dall'Unione Europea anno europeo delle attività di volontariato. È la dimostrazione dell'impegno dell'Unione europea per creare nella società civile condizioni favorevoli al volontariato e dare visibilità alle iniziative realizzate dai soggetti del terzo settore.

• **Cooperative sociali** - Legge quadro n. 381/1991

Definite come "imprese tipiche" del terzo settore, nascono con lo scopo di "perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini" (art. 1, L. n. 381/1991).

Esempio: gestiscono servizi socio-sanitari ed educativi destinati ai minori (nei nidi, nelle scuole d'infanzia, nei centri estivi), agli anziani (nelle Case di riposo, nelle Residenze protette e sanitarie assistenziali), ai disabili (nei centri diurni, nelle comunità alloggio), ai soggetti in stato di disagio (in comunità di recupero); svolgono attività diverse (agricole, commerciali) per favorire l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.



» Scuola d'infanzia

La normativa di riferimento è la Legge quadro n. 381/1991, che rimette alla legislazione regionale la definizione delle specifiche norme di esecuzione. Presso le Regioni è stato istituito l'Albo regionale delle cooperative sociali, la cui iscrizione è condizione per usufruire delle agevolazioni previste per legge.

Le cooperative sociali in Italia si sono progressivamente diffuse in tutto il territorio nazionale e, sotto il profilo occupazionale, rappresentano un'importante realtà che offre opportunità di lavoro stabile a un discreto numero di giovani.

• **Organizzazioni non lucrative di utilità sociale ONLUS** - D. Lgs. n. 460/1997

Per essere delle ONLUS (art. 10 D.Lgs. n. 460/1997) è necessario che lo statuto o l'atto costitutivo delle associazioni, dei comitati, delle fondazioni, delle società cooperative e degli altri enti di carattere privato, con o senza personalità giuridica, preveda l'esercizio di attività in settori prestabiliti.



» ONLUS

Esempio: assistenza sociale e socio-sanitaria; assistenza sanitaria; beneficenza; formazione; tutela e valorizzazione dell'ambiente; tutela dei diritti civili; ricerca scientifica di particolare interesse sociale.

Lo svolgimento di queste attività deve essere, esclusivamente, per finalità sociale e deve avvenire secondo i principi dettati dalla legge di riferimento, che vieta di distribuire, anche in modo indiretto, utili e avanzi di gestione.

Esempio: "ADMO – Associazione donatori midollo osseo", che ha come scopo fondamentale quello di informare la popolazione in merito alle possibilità di combattere le leucemie e altre malattie del sangue, mediante la donazione e il trapianto di midollo osseo, di cui sostiene la pratica e la diffusione.

È previsto a favore delle ONLUS un particolare regime tributario, con agevolazioni fiscali riguardanti le imposte sui redditi e l'imposta sul valore aggiunto (IVA). Condizione necessaria per beneficiarne è l'iscrizione all'Anagrafe unica delle ONLUS. Per le persone fisiche e per le imprese è possibile dedurre dal proprio reddito imponibile l'importo delle donazioni effettuate a favore delle medesime organizzazioni.

• **Associazioni di promozione sociale (APS) - L. n. 383/2000**

Esse sono associazioni, movimenti, gruppi e i loro coordinamenti o federazioni i cui statuti o atti costitutivi devono essere redatti per atto scritto e regolarmente registrati all'Ufficio del Registro e caratterizzati dai seguenti requisiti:

- lo svolgimento di un'attività sociale rivolta ai soci o a terzi;
- l'assenza di finalità lucrative.

Esempio: "UISP – Unione Italiana Sport per tutti", che sostiene i valori dello sport contro ogni forma di sfruttamento, promuove la funzione educativa della pratica sportiva sia nella crescita individuale sia nella collettività e incoraggia gli stili di vita incentrati sul movimento.

Le APS, per stipulare le convenzioni e per usufruire dei benefici fiscali previsti dalla legge, hanno l'obbligo d'iscrizione nei Registri regionali delle Associazioni di promozione sociale. A livello statale, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, esiste un Registro delle APS consultabile anche online.

• **Istituti di patronato e di assistenza sociale - L. n. 152/2001**

Sono persone giuridiche di diritto privato, costituite e gestite da confederazioni o associazioni nazionali di lavoratori la cui finalità è di prestare servizi di utilità pubblica, quali l'assistenza e la tutela dei diritti dei lavoratori.

Esempio: istituti di patronato ACLI (Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani), INAS (patronato della CISL, Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori), INCA (patronato della CGIL, Confederazione Generale Italiana del Lavoro) che svolgono servizi nell'ambito delle prestazioni previdenziali, del trattamento della famiglia, della consulenza e della tutela giuridica del lavoro, della gestione di contratti di colf e di collaboratori domestici, dell'assistenza e dell'istruttoria di pratiche presso organismi pubblici, anche di natura fiscale.

• **Imprese sociali - D.Lgs. n. 155/2006**

Introdotte nel 2006, le imprese sociali rappresentano un'ulteriore qualificazione giuridica delle imprese presenti nell'ordinamento.

Sono organizzazioni private che, senza finalità lucrative, esercitano, in via stabile e principale, un'attività economica diretta alla produzione e allo scambio di beni e servizi di utilità sociale in quei settori di attività indicati in modo specifico dalla legge (es. assistenza sociale).



► Impresa sociale

Esempio: un'impresa sociale che promuove il reinserimento lavorativo di soggetti disagiati, impiegandoli nella produzione di nuovi accessori (borsoni, borsette e valigie) realizzati con materiali di recupero e tessuti di marca, scartati dai circuiti ordinari perché di seconda scelta.

TERZO SETTORE

Organizzazioni non governative (ONG) (Legge n. 49/1987)	Sono delle organizzazioni di diritto privato con scopi non lucrativi, riconosciute dal Ministero degli Esteri, che hanno la finalità di promuovere e di sviluppare progetti di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo.
Organizzazioni di volontariato (OdV) (Legge quadro n. 266/1991)	Sono organizzazioni che svolgono un'attività senza scopo di lucro diretto o indiretto, con finalità solidaristiche, che si avvalgono delle prestazioni personali, rese in modo gratuito e volontario dai propri aderenti.
Cooperative sociali (Legge quadro n. 381/1991)	Definite come "imprese tipiche" del terzo settore, nascono con lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini, attraverso la gestione dei servizi socio-sanitari ed educativi e lo svolgimento di attività dirette all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.
Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) (D. Lgs. n. 460/1997)	Sono associazioni, comitati, fondazioni, società cooperative e altri enti di carattere privato, con o senza personalità giuridica, che esercitano attività in uno dei settori previsti dalla legge di riferimento (es. assistenza sociale e socio-sanitaria, beneficenza).
Associazioni di promozione sociale (APS) (L. n. 383/2000)	Sono associazioni, movimenti, gruppi che svolgono un'attività sociale rivolta ai soci o a terzi, senza finalità lucrative.
Istituti di patronato e di assistenza sociale (L. n. 152/2001)	Sono persone giuridiche di diritto privato, costituite e gestite da confederazioni o associazioni nazionali di lavoratori, la cui finalità è di prestare servizi di utilità pubblica, quali l'assistenza e la tutela dei diritti dei lavoratori.
Imprese sociali (D.Lgs. n. 155/2006)	Sono organizzazioni private che, senza finalità lucrative, esercitano in via stabile e principale un'attività economica diretta alla produzione e allo scambio di beni e servizi di utilità sociale in quei settori di attività indicati in modo specifico dalla legge (es. assistenza sociale).

6. La pianificazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali

La L. n. 328/2000, per la programmazione degli interventi e dei servizi sociali, prevede strumenti di competenza dei diversi livelli di governo che sono:

Il Piano nazionale

Piano nazionale.

Ogni tre anni il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali predispone lo schema del Piano nazionale, alla cui stesura sono chiamati soggetti ed organi pubblici e privati. Lo schema è trasmesso alle competenti Commissioni parlamentari, che devono esprimere il loro parere entro trenta giorni. Il procedimento si conclude con l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri. Esso deve indicare:

- i **livelli essenziali** ed uniformi delle **prestazioni sociali** che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- le **risorse** del **Fondo nazionale** da ripartire annualmente per le politiche sociali;
- la definizione degli **indirizzi** per la predisposizione di interventi in specifiche aree, quali minori, giovani, anziani;
- le modalità di attuazione e di definizione delle **priorità** del sistema integrato.



► Programmazione piano nazionale