



RIPENSARE IL TITOLO V A VENT'ANNI DALLA RIFORMA DEL 2001  
1 A G O S T O 2 0 2 2

Le politiche socio assistenziali tra Stato  
e Regioni a venti anni dalla riforma  
costituzionale

di Giulia Maria Napolitano  
Ricercatrice ISSiRFA-CNR



# Le politiche socio assistenziali tra Stato e Regioni a venti anni dalla riforma costituzionale\*

di **Giulia Maria Napolitano**

Ricercatrice ISSiRFA-CNR

**Abstract [It]:** Questo contributo è finalizzato ad offrire un quadro dei rapporti tra Stato e Regioni nei circa venti anni che sono seguiti alla riforma costituzionale, nella materia l'assistenza sociale. Vengono presentati gli interventi dello Stato e delle Regioni e il delicato ruolo di mediazione svolto dalla Corte costituzionale anche per sopperire a ritardi e mancanze nell'attuazione della riforma costituzionale. Le conclusioni sono relative ai possibili sviluppi alla luce dei nuovi livelli essenziali definiti nella legge di bilancio per il 2022.

**Title:** Social welfare policies between State and Regions twenty years after constitutional reform

**Abstract [En]:** This contribution is aimed at offering a picture of the relations between the State and the Regions in the twenty years that followed the constitutional reform, in the matter of social assistance. The interventions of the State and the Regions and the delicate mediating role played by the Constitutional Court are presented, also to make up for delays and shortcomings in the implementation of the constitutional reform. The conclusions relate to possible developments in light of the new essential levels defined in the budget law for 2022.

**Parole chiave:** Riforma costituzionale, assistenza sociale, livelli essenziali, fondi vincolati, federalismo fiscale

**Keywords:** Constitutional reform, social assistance, essential levels, tied funds, fiscal federalism

**Sommario:** 1. Un inquadramento dell'assistenza sociale. 2. Lo Stato e l'assistenza sociale. 3. La legislazione regionale sull'assistenza sociale, dopo le modifiche al Titolo V della Costituzione. 4. Il confronto tra Stato e Regioni ed il ruolo della Corte Costituzionale. 5. Un bilancio delle politiche sociali tra Stato e Regioni a venti anni dalla riforma costituzionale.

## 1. Un inquadramento dell'assistenza sociale

L'assistenza sociale è, insieme alla previdenza e all'assistenza sanitaria, elemento fondante del sistema di sicurezza sociale universalistico e solidaristico, finalizzato a garantire condizioni di vita adeguate a coloro che si trovavano in situazioni di maggiore debolezza economica e sociale sia che questa dipenda da una situazione di incapacità, sia che dipenda da “infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria” (art. 38 Cost.). L'art. 38 Cost. distingue tra previdenza ed assistenza, la prima “fondata sulla solidarietà nella condivisione dei rischi sociali”<sup>1</sup> e su “presupposti lavorativi e contributivi”<sup>2</sup>, la

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> A. POGGI, *La previdenza sociale dopo la riforma dell'art. 117*, Intervento nel sito [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Relazione al Convegno "Riforma del Titolo V della Costituzione e nuovi confini tra pubblico e privato. La protezione sociale del lavoratore infortunato tra principi costituzionali di devoluzione e nuovi modelli gestionali", Roma, 17-18-19 ottobre 2002. Reperibile in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>2</sup> E. FERRARI, *I servizi sociali. Trattato di diritto amministrativo*, in S. CASSESE (a cura di), *Diritto amministrativo speciale*, I, Milano, Giuffrè, 2000, p. 601.

seconda rappresenta la modalità con cui la “collettività pubblica si renderebbe pienamente responsabile dell’intervento necessario per rimuovere una determinata condizione di difficoltà”<sup>3</sup>. In particolare l’art. 38 Cost. riconosce che ha diritto al mantenimento e all’assistenza sociale “ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere”<sup>4</sup>. Questo è, tuttavia, l’unico richiamo nella Costituzione, all’assistenza sociale, sebbene già il d.lgs. n. 112 del 1998, nel realizzare i trasferimenti di funzioni dallo Stato alle Regioni, avesse reso i servizi sociali “non più una serie di materie, ma essi stessi una materia”<sup>5</sup>. L’assistenza sociale è infatti definita come “tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia”<sup>6</sup>. La materia non è, tuttavia, richiamata<sup>7</sup> nel riparto dell’art. 117 Cost., finendo per essere inclusa tra quelle c.d. innominate e, da una ormai consolidata giurisprudenza costituzionale<sup>8</sup>, compresa tra quelle “residualmente”<sup>9</sup> (c.4) attribuite alle Regioni. Si tratta di una materia, insieme alla sanità e l’istruzione<sup>10</sup>, dove sono stati previsti i livelli essenziali delle prestazioni e dove, negli anni successivi alla riforma costituzionale, il confronto tra Stato e Regioni è stato a volte molto intenso e serrato. Tra gli elementi che contribuiscono ad alimentare questo difficile rapporto è il carattere c.d. *multilevel* dell’assistenza sociale, in quanto le prestazioni sono erogate da più livelli istituzionali, Stato, Regioni ed enti locali; il finanziamento è alimentato con risorse di diversa provenienza, Unione europea, Stato, Regioni, enti locali ed, infine, è una materia storicamente contraddistinta sia da politiche regionali molto diversificate, sia da una estrema varietà di prestazioni. In questo complesso sistema si intrecciano, si sovrappongono, e talvolta confliggono, competenze, meccanismi di finanziamento e diritti dei singoli. Alle Regioni compete prevalentemente la programmazione e l’organizzazione del servizio sul territorio, mentre le prestazioni e gli interventi sociali sono generalmente assicurati direttamente dallo Stato e dai

<sup>3</sup> E. FERRARI *Ibidem*.

<sup>4</sup> Per i commenti all’art. 38 Cost., vedi M. PERSIANI, *Commentario delle Costituzione, Rapporti economici*, in G. BRANCA (a cura di), Zanichelli, 1980; L. VIOLINI, in *Commentario alla Costituzione*, R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), UTET, 2006; C. TRIPODINA, in *Commentario breve alla Costituzione*, diretto da S. BARTOLE - R. BIN, Padova, Cedam, 2008.

<sup>5</sup> A. POGGI, *La previdenza sociale dopo la riforma dell’art. 117, op. cit.*

<sup>6</sup> Art. 28, D.lgs. 112 del 1998.

<sup>7</sup> Un tentativo esplicitarla era stato previsto nella proposta di riforma c.d. Renzi-Boschi, bocciata dal referendum del 4 dicembre 2016, attribuendo alla competenza esclusiva dello Stato per la definizione di disposizioni generali e comuni.

<sup>8</sup> Cfr., ex plurimis. sent. nn. 296 del 2012, 61 del 2011, 121 del 2010, 168 del 2008, 166 del 2008, 50 del 2008, 118 del 2006, 300 del 2005, 287 del 2004, 423 del 2004, 219, 427 del 2005.

<sup>9</sup> A. D’ATENA sottolinea la particolare forza della clausola residuale in quanto la novella costituzionale del 2001 usa “una formula più impegnativa, assoggettando la competenza regionale residuale ogni materia non espressamente riservata alla legislazione statale”, *Diritto regionale*, Giappichelli, 2017, pg.139

<sup>10</sup> I livelli essenziali delle prestazioni sono stati previsti dal d.lgs. n. 68 del 2011 art. 13, in attuazione della legge n. 42 del 2009.

Comuni, questi ultimi come enti territoriali, soddisfano i diritti sociali, sia per tradizione, sia per ragioni istituzionali in considerazione della loro «*prossimità, culturale e territoriale, rispetto alle esigenze della comunità che vive ed opera in quell'ambito*»<sup>11</sup>.

## 2. Lo Stato e l'assistenza sociale

Lo Stato garantisce il diritto all'assistenza ai cittadini, attraverso i suoi organi ed istituti, in base all'art. 38, co. 1 e 4, Cost., in presenza di una situazione di inabilità combinata a quella del bisogno. Sulla base di questi presupposti, le prestazioni assistenziali sono assicurate dall'INPS e vanno, per esempio, dall'assegno di maternità, a quello per il nucleo familiare, alle varie forme di indennità dovute per una qualche menomazione che riduce la capacità lavorativa, fino alla c.d. pensione di cittadinanza<sup>12</sup>.

Accanto alle disposizioni costituzionali, la legge quadro sull'assistenza sociale (l. n. 328 del 2000) approvata, dopo decenni di attesa, alla vigilia della riforma del Titolo V, rappresenta, ancora oggi, uno dei più importanti interventi normativi in materia assunti dallo Stato, spesso richiamata sia dalla legislazione nazionale e che da quella regionale, sebbene sia stata in parte superata dalla riforma stessa<sup>13</sup>. La legge quadro aveva distribuito le competenze, tra tutti soggetti istituzionali coinvolti nell'assistenza sociale, sulla base del principio di prossimità e sussidiarietà, declinandolo nella sua dimensione sia verticale che orizzontale. Allo Stato riservava le funzioni di programmazione delle politiche, attraverso il Piano sociale nazionale ed il finanziamento, che pur continuava ad avvalersi anche di risorse regionali e locali, e la definizione dei livelli essenziali di assistenza. Alle Regioni affidava l'organizzazione del servizio, il coordinamento delle politiche locali e la gestione dei finanziamenti trasferiti dallo Stato. Alle autonomie locali era affidata la gestione e l'erogazione dei servizi sul territorio<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> O. CARAMASCHI, *La dimensione regionale del fenomeno immigratorio tra interventi normativi, riparto di competenze e giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 5, 2020; E. VIVALDI, *I diritti sociali tra Stato e Regioni: il difficile contemperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n.3, 2012. Sullo stesso argomento v. anche G.M. FLICK, *Nuovi diritti, ruolo delle Regioni e decentramento*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2010, pp. 9 ss.; A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Dir. soc.*, n. 2, 2001, pp. 198 ss.

<sup>12</sup> Si tratta in tutti casi di trasferimenti monetari che, in parte, giustificano la collocazione dell'assistenza sociale garantita dallo Stato nel Titolo III della Costituzione, relativo ai rapporti economici, a differenza della tutela della salute posta, invece, nel Titolo II relativo ai rapporti etico-sociali (art. 32).

<sup>13</sup> La Corte costituzionale nella sent. n. 296 del 2012 riconosce come «*l'attribuzione della competenza legislativa residuale alle Regioni nella materia qui considerata preclude allo Stato di fissare i principi fondamentali della materia, e di indicare gli obiettivi della programmazione, come era invece previsto dalla legge n. 328 del 2000, approvata in una fase nella quale la materia in esame rientrava tra quelle di competenza concorrente tra Stato e Regioni*». La Corte evidenzia, inoltre, come la riforma costituzionale abbia radicalmente modificato il sistema organizzativo precedentemente vigente «*dal momento che la natura della nuova competenza regionale, di tipo residuale e non più concorrente, risulta incompatibile con la previsione di un piano statale nazionale e con l'indicazione da parte dello Stato dei principi e degli obiettivi della politica sociale*» (sent. n. 296 del 2012).

<sup>14</sup> Per una recente bilancia sulla legge quadro sull'assistenza sociale n. 328 del 2000 si rinvia a M. BURGALASSI, P. GALEONE, L. PACINI (a cura di), *I vent'anni della legge 328 del 2000 nella penisola. Le trasformazioni del welfare locale*, Roma, 2021; F. BIONDI, *Per un sistema integrato di interventi e servizi sociali. Sfide e prospettive nel quadro del PNRR e dopo venti anni dall'approvazione della l. 328/2000*, *Le Regioni*, n. 4, 2021.

La riforma del 2001 costituzionalizza, in parte, quanto già previsto dalla legge quadro, lasciando immutate le competenze e le funzioni degli enti locali, attribuisce, in via residuale<sup>15</sup>, la competenza della materia alle Regioni; priva lo Stato del potere di programmazione<sup>16</sup> e gli riserva la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (art. 117, Cost c. 2 lett. *m*) e le competenze relative alle prestazioni monetarie già erogate dall'INPS. Il finanziamento delle prestazioni rientra, invece, nel più generale disegno costituzionale previsto dall'art 119 Cost., per cui le funzioni pubbliche attribuite alle autonomie territoriali devono essere finanziate in parte con risorse autonome ed in parte con un fondo perequativo, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Negli anni che seguono la riforma costituzionale lo Stato non definisce<sup>17</sup> per lungo tempo alcun livello essenziale delle prestazioni sociali (LEP) fino all'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)<sup>18</sup>. Questo non costituisce una prestazione, ma un revisionato strumento per consentire un accesso uniforme ed omogeneo alle prestazioni assistenziali e superare le difformità territoriali che determinavano gravi forme di sperequazione. La prima vera prestazione definita livello essenziale è il Reddito di inclusione, finalizzato a garantire l'eguaglianza dei cittadini e il pieno sviluppo della persona, contrastare la povertà e l'esclusione sociale e ampliare le protezioni fornite dal sistema delle politiche sociali (art 1, l. n. 33 del 2017). Questa prestazione, prima ancora di entrare a regime, sarà sostituita dal Reddito di cittadinanza (da ora RdC) (così come disciplinato dal d.lgs n. 147 del 2017 e dal d.l. n. 4 del 2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 26 del 2019). Si tratta sempre di una prestazione monetaria, erogata a certe condizioni, e accompagnata dalle conseguenti previsioni organizzative, qualificate come LEP, e a questa strettamente correlate come, ad esempio, la sottoscrizione di patti per l'inclusione sociale da parte dei beneficiari della misura. Si tratta pertanto di LEP erogati dallo Stato e in numero così esiguo, da determinare numerosi e ripetuti richiami da parte della Corte costituzionale<sup>19</sup>, della Corte dei Conti<sup>20</sup>,

---

<sup>15</sup> La Corte costituzionale attribuisce la materia alla competenza regionale attraverso una ricostruzione che parte dalla definizione contenuta nell'art. 128, d.lgs. n.112 del 1998 e dalla legge quadro n. 328 del 2000. (cfr. sent. n. 121 del 2010, n. 124 del 2009, n. 287 del 2004, n. 296 del 2012).

<sup>16</sup> La Corte costituzionale con la sent. n. 296 del 2012 dichiara definitivamente superato il meccanismo di programmazione a cascata a partire dallo Stato.

<sup>17</sup> Salvo la "parentesi" delle *c.d. social card* istituita dall'art.1, c. 29, del d. l. n.112 del 2008. La complessa vicenda di questo strumento, su cui si è pronunciata la Corte costituzionale (sent. n. 10 del 2010 e n. 62 del 2013) non può essere analizzata in questa sede, si rinvia a A. RUGGERI, *Livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010)*, in [www.formucostituzionale.it](http://www.formucostituzionale.it), 2010, 2. C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 4, 2010; E. LONGO, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, in *Giur.c ost.*, n. 1, 2010; A. ANZON DEMMIG, *Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2010; L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in [gruppodipisa.it](http://gruppodipisa.it), 2012.

<sup>18</sup> L'ISEE è uno strumento idoneo a costruire un reddito utilizzabile come soglia per l'accesso a prestazioni agevolate di assistenza sociale, disciplinato dal DPCM n. 159 del 5 dicembre 2013.

<sup>19</sup> Da ultimo la sent. n. 220 del 2021, *ex multis*, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020 e n. 297 del 2012.

<sup>20</sup> Corte dei conti, Sezione delle autonomie Testo presentato all'audizione del 27 ottobre 2021 presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

della Commissione tecnica per i fabbisogni standard<sup>21</sup> e dell'Ufficio parlamentare di bilancio su tale mancanza<sup>22</sup>. Negli ultimi due anni, tuttavia, c'è stata una ripresa nella definizione dei LEP<sup>23</sup>, sotto l'impulso dato, da un lato dall'esperienza maturata con il RdC, che ha facilitato la definizione di alcune procedure e, dall'altro, dei significativi progressi nella identificazione dei fabbisogni standard, nell'ambito nel processo di avanzamento del federalismo fiscale riavviatosi a livello comunale<sup>24</sup>.

L'ultima legge di bilancio per il 2022<sup>25</sup> finalmente individua alcuni livelli essenziali delle prestazioni sociali, erogate da enti territoriali, e definisce il percorso per la definizione di altri. Nella prima stesura del disegno di legge, tutte le prestazioni indicate venivano ambiziosamente definite LEP ma, nella versione definitiva, dopo l'apposizione della questione di fiducia e la caducazione dei titoli dei vari articoli del ddl, non tutte le prestazioni sembrano aver mantenuto tale natura, per lo meno nell'immediatezza. Comunque, al di là, degli aspetti definitori, le prestazioni sociali indicate nella legge di bilancio 2022 possono essere raccolte in quattro gruppi: quelle relative a servizi/interventi più strettamente connesse ai servizi di assistenza sociale garantiti sul territorio e definite prioritarie; quelle relative alla non autosufficienza; i servizi rivolti all'infanzia, o meglio gli asili nido; infine, il trasporto scolastico degli alunni con disabilità. Sebbene siano tutte prestazioni sociali, erogate dal medesimo livello istituzionale, il Comune, e rientrino sotto il comune "cappello" di LEP (o siano sulla strada per diventare LEP), presentano delle diversità sia per gli aspetti definitori e prescrittivi, sia per le modalità di finanziamento ed infine per le modalità di monitoraggio e verifica sulla loro attuazione. Elementi questi che tuttavia non inficiano l'impegno dello Stato nel riavviare il percorso di definizione dei livelli essenziali.

La limitata attività dello Stato in questo senso è stata, di contro, accompagnata da un intenso dinamismo sul piano dei finanziamenti delle politiche sociali. Sono numerosi i fondi statali a destinazione vincolata che sono stati istituiti o rifinanziati nel corso di questi venti anni. Preesistente alla riforma costituzionale era il Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS)<sup>26</sup> che, a tutt'oggi continua a rappresentare lo

---

<sup>21</sup> Il richiamo sulla mancanza dei LEP è contenuto nelle diverse audizioni del suo Presidente G. Arachi, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, testo del resoconto stenografico 6 ottobre 2021, 25 giugno 2020, 6 giugno 2019.

<sup>22</sup> Così A. ZANARDI nel testo presentato nel corso dell'Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3° c., della Costituzione, 21 ottobre 2021.

<sup>23</sup> Nel 2021 è stato introdotto un ulteriore LEP, dalla legge di bilancio del 2021 (l. n.178 del 2020, art 1 c.) definito da un assistente sociale ogni 5.000 abitanti e un ulteriore obiettivo di servizio definito da un operatore ogni 4.000 abitanti. Al fine di potenziare il sistema dei servizi sociali comunali, la legge di bilancio ha altresì previsto l'erogazione di un contributo economico a favore degli Ambiti sociali territoriali in ragione del numero di assistenti sociali impiegati in proporzione alla popolazione residente.

<sup>24</sup> A questo proposito si richiama da ultimo il DPCM 1 luglio 2021, Obiettivi di servizio e modalità di monitoraggio per definire il livello dei servizi offerti e l'utilizzo delle risorse da destinare al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali.

<sup>25</sup> L. n. 234 del 2021 art. 1, commi 159-178.

<sup>26</sup> Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (l. n. 449 del 1997, art. 59, c. 44) e ridefinito dalla l. n. 328 del 2000, art. 20, è destinato alle Regioni per lo sviluppo della rete integrata di interventi e servizi sociali. Una quota del Fondo è inoltre attribuita al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per



«strumento indistinto di finanziamento delle politiche sociali territoriali»<sup>27</sup>, in attesa della definizione dei livelli essenziali, che nel tempo è stato annualmente rifinanziato<sup>28</sup>. A questo seguono una serie di altri fondi vincolati, che saranno spesso oggetto di scontro e confronto tra Stato e Regioni. Si ricordano in questa sede solo quelli più rilevanti: il fondo nazionale per le non autosufficienze<sup>29</sup>, il fondo per le politiche della famiglia<sup>30</sup>, il fondo per l'infanzia e l'adolescenza<sup>31</sup>, il fondo per le politiche giovanili<sup>32</sup>, o il fondo nazionale per l'occupazione dei disabili<sup>33</sup>, il fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione<sup>34</sup>, il fondo per il superamento delle barriere architettoniche<sup>35</sup>, il fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere<sup>36</sup>, il fondo per la disabilità e la non autosufficienza<sup>37</sup>. Molti di questi

---

gli interventi a carattere nazionale per gli interventi che rientrano nelle proprie competenze. La ripartizione delle risorse viene decisa con la Conferenza Unificata. Per una ricostruzione dei finanziamenti erogati negli anni si rinvia a Camera dei Deputati, Temi dell'attività Parlamentare, I Fondi per le politiche sociali.

<sup>27</sup> Del. Corte dei conti n. 18/2016/G.

<sup>28</sup> Per una ricostruzione delle vicende del fondo sia consentito rinviare a G.M. NAPOLITANO, *L'assistenza sociale da materia a politica multivel*, in IPOF, 2020.

<sup>29</sup> Il Fondo per le non autosufficienze istituito (l. n. 296 del 2006, art. 1, c. 1264) presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è finalizzato a finanziare i costi di rilevanza sociale dell'assistenza socio-sanitaria. Le risorse sono aggiuntive rispetto alle risorse già destinate alle prestazioni e ai servizi a favore delle persone non autosufficienti da parte delle Regioni, nonché da parte delle autonomie locali.

<sup>30</sup> Il Fondo per le politiche della famiglia, istituito dall'articolo 19 del d.l. n. 223/2006, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato rivisto dalla finanziaria 2007 che ha fra l'altro istituito l'Osservatorio nazionale sulla famiglia. Le risorse destinate nel loro complesso alle politiche familiari sono assegnate mediante un apposito decreto di ripartizione. Dal 2010 le risorse afferenti al Fondo sono ripartite fra interventi relativi a compiti ed attività di competenza statale ed attività di competenza regionale e degli enti locali.

<sup>31</sup> Il Fondo per l'infanzia e l'adolescenza, istituito dalla l. n. 285 del 1997, è stato inizialmente suddiviso tra le Regioni (70%) e le 15 Città riservatarie (30%)— con risorse inizialmente allocate nel Fondo nazionale delle politiche sociali. A partire dal 2008 sono determinate dalla legge finanziaria le risorse destinate al finanziamento degli interventi nei 15 Comuni riservatari indicati dalla legge istitutiva

<sup>32</sup> Il Fondo per le politiche giovanili, istituito dall'art.19, c. 2, del d. l. n. 223 del 2006, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, è finalizzato a finanziare le iniziative che promuovono il diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale e all'inserimento nella vita sociale, anche attraverso interventi volti ad agevolare la realizzazione del diritto dei giovani all'abitazione, nonché per facilitare l'accesso al credito per l'acquisto e l'utilizzo di beni e servizi ed è destinato a finanziare azioni e progetti di rilevante interesse nazionale, nonché le azioni ed i progetti destinati al territorio, individuati di intesa con le Regioni e gli Enti Locali.

<sup>33</sup> Istituito con la l. n. 66 del 1999, e si propone di favorire l'occupazione dei disabili presso la Pubblica amministrazione, presso i datori di lavoro privati o le cooperative.

<sup>34</sup> Istituito dall'art. 11, c. 5, l. n. 431 del 1998 presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. A decorrere dal 2005 la ripartizione delle risorse del fondo è effettuata dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa in conferenza Stato-Regioni, e sulla base di criteri fissati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti previa medesima intesa ed in rapporto alla quota di risorse messe a disposizione dalle singole Regioni e Province autonome.

<sup>35</sup> In relazione alla legge n. 13 del 1989 sono stati previsti finanziamenti statali alle Regioni, che a loro volta li ripartiscono ai comuni in base ad una complessa procedura

<sup>36</sup> La legge finanziaria 2008 (l. n. 244 del 2007, art. 1, c. 463) istituisce un Fondo, con una dotazione di 20 milioni, per finanziare un Piano contro la violenza alle donne. Il primo "Piano nazionale contro la violenza di genere e *lo stalking*" è emanato con DPCM 11 novembre 2010.

<sup>37</sup> Si tratta del fondo istituito dalla legge di bilancio 2020 (art. 1, c. 330, l. n. 160 del 2019). A decorrere dal 1° gennaio 2022 è denominato «Fondo per le politiche in favore delle persone con disabilità» ed è trasferito presso lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, "al fine di dare attuazione a interventi legislativi in materia di disabilità finalizzati al riordino e alla sistematizzazione delle politiche di sostegno alla disabilità di competenza dell'Autorità politica delegata in materia di disabilità" (l. n. n. 234 del 2022, art. 1, c. 178).

fondi saranno nel tempo “stabilizzati”<sup>38</sup>, superando la fase transitoria e sperimentale. A questi fondi se ne aggiungono altri “minori” quali, ad esempio, quelli istituiti con l’ultima legge di bilancio, quale il fondo per finanziare interventi per l’offerta turistica in favore di persone con disabilità<sup>39</sup>, o il fondo per l’assistenza all’autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità<sup>40</sup>, che rappresentano una forma di finanziamento centralizzato a cui lo Stato fatica a rinunciare e che è presente in quasi ogni legge di bilancio. La maggior parte dei fondi nazionali vengono ripartiti tra lo Stato (per iniziative gestite direttamente) e le Regioni, con quote di finanziamento generalmente superiori per queste ultime. L’assegnazione delle quote alle Regioni è spesso suddivisa in più *tranche*, la cui attribuzione è spesso vincolata ad alcuni adempimenti, per lo più rappresentati dall’adozione di atti di pianificazione regionali. L’istituzione dei fondi nazionali è spesso accompagnata, o meglio giustificata, da un piano nazionale che disciplina con un certo dettaglio finalità e destinazione delle risorse assegnate agli enti territoriali, i quali partecipano agli atti tramite un’intesa, che varia di intensità in base alla prevalenza delle competenze nelle materie coinvolte. Questo modalità operativa porta, ad esempio, alla emanazione del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023<sup>41</sup>, che contiene al suo interno il Piano sociale nazionale 2021-2023 e il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023<sup>42</sup>, del Piano

---

<sup>38</sup> Il processo di stabilizzazione di molti fondi statali che finanziano l’assistenza sociale è richiamato nel Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023. Il Piano richiamato nella legge di bilancio 2022 (l. n. 234 del 2021, art. 1, c.170) è stato approvato nell’agosto 2021 e predisposto dalla Rete della protezione e dell’inclusione sociale. Tuttavia è stato “assorbito” solo parzialmente in un atto normativo, il d.m. del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 22 ottobre 2021, Adozione dei Capitoli 1 e 2 del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 e riparto delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali. La Rete della protezione e dell’inclusione sociale è un organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali è stata istituita dal d.lgs. n.147 del 2017 per favorire una maggiore omogeneità territoriale nell’erogazione delle prestazioni e definire linee guida per gli interventi.

<sup>39</sup> Questo Fondo è stato istituito presso il Ministero del turismo con una dotazione pari a 6 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024, destinato alla realizzazione di interventi per l’accessibilità all’offerta turistica delle persone con disabilità (l. n. 234 del 2021, art. 1, c.176).

<sup>40</sup> Il Fondo è stato istituito con l. n. 234 del 2021, art. 1 comma 179, presso lo stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze, per il potenziamento dei servizi di assistenza all’autonomia e alla comunicazione per gli alunni con disabilità della scuola dell’infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado, ai sensi dell’art.13, c. 3, della l. n. n. 104 del 1992. Il fondo è ripartito, per la quota parte di 70 milioni di euro in favore degli enti territoriali, con decreto del Ministro per le disabilità e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con i Ministri dell’istruzione, dell’economia e delle finanze e dell’interno, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

<sup>41</sup> Il Piano è stato predisposto dalla Rete della protezione e dell’inclusione sociale. Si tratta di un organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali è stata istituita dal d.lgs. n.147 del 2017 per favorire una maggiore omogeneità territoriale nell’erogazione delle prestazioni e definire linee guida per gli interventi; è presieduta dal Ministro del Lavoro e delle politiche sociali e ne fanno parte rappresentanti dei diversi livelli di governo, oltre a un rappresentante dell’INPS.

<sup>42</sup> Il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà è stato emanato con il DM del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 30 dicembre 2021, Approvazione del Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, e di riparto del Fondo per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale relativo al triennio 2021-2023. Il Piano individua i principali interventi di lotta alla povertà da portare avanti sul territorio. Il precedente era stato approvato con DM del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 18 maggio 2018.



per la non autosufficienza<sup>43</sup>, del Piano nazionale contro la violenza sessuale e di genere<sup>44</sup>. I piani sono spesso definiti da organismi misti, costituiti da rappresentanti di Ministeri e Regioni, talvolta anche con la partecipazione di rappresentanti del terzo settore, e, da un lato definiscono la allocazione delle risorse, ma dall'altro indicano vere e proprie linee politiche di intervento, in parte sottraendo competenze alle Regioni.

Gli interventi statali sopra descritti attengono a quello che è stato il rapporto dialettico ed il confronto tra Stato e Regioni nel corso dei venti anni che separano dalla riforma costituzionale. Tuttavia questo lungo lasso temporale è stato segnato da due significativi eventi che hanno, soprattutto da parte dello Stato, costituito una sorta di “rottura” della stabilità raggiunta nei rapporti con le Regioni. In particolare tanto la crisi economica del 2008, che la pandemia da Covid-19, iniziata del 2020, hanno determinato degli interventi dello Stato, in parte per l'assenza di livelli essenziali, in parte proprio per fronteggiare una situazione di necessità così grave per la quale gli strumenti ordinari, ma anche gli interventi regionali non erano apparsi adeguati o sufficienti. Così, durante gli anni della grave crisi economica e sociale, per sopperire all'assenza di una misura unica ed omogenea su tutto il territorio nazionale, che non poteva essere sostituita da alcuni interventi regionali (sebbene strutturali in alcune Regioni)<sup>45</sup>, l'esecutivo adottava c.d. *social card*<sup>46</sup> un sussidio destinato alle famiglie che versano in difficoltà economica per permettere loro di sostenere determinate spese di primaria importanza ed assicurare il nucleo essenziale di un diritto ad un'esistenza dignitosa. Tale misura, tuttavia, pur di fronte ad una emergenza di tale portata, non veniva qualificata come livello essenziale, ma si limitava a rimanere nell'ambito delle misure emergenziali. La Corte posta di fronte al dilemma del rispetto delle competenze o la necessità di assicurare a soggetti che versavano in condizioni di estremo bisogno “una misura minima di esistenza” (sent. n.10 del 2010)<sup>47</sup>, strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, riteneva prioritario assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali, legittimando il

---

<sup>43</sup> DPCM 21 novembre 2019, Adozione del Piano nazionale per la non autosufficienza e riparto del Fondo per le non autosufficienze del triennio 2019-2021.

<sup>44</sup> In realtà il primo atto di programmazione nazionale è il Piano nazionale contro la violenza di genere e lo *stalking* previsto dalla legge finanziaria 2008 (l. n. 244 del 2007, art. 1, c. 463) che contestualmente istituisce un Fondo per finanziarlo. Il piano sarà emanato con DPCM 11 novembre 2010. Segue un ulteriore atto il Piano d'azione nazionale contro la violenza sessuale e di genere, previsto dall'art. 5 del d.l. n. 93 del 2103 (convertito nella legge n. 119 del 2013) e adottato con DPCM 7 luglio 2015. Seguono nel 2017, il Piano Strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020, e nel novembre 2021, Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023, che tuttavia non assumono la veste di atti normativi e non sono pubblicati in Gazzetta Ufficiale

<sup>45</sup> In realtà erano già molte le Regioni ad avere forme di reddito di sussistenza in situazioni di bisogno. Per una rassegna si rinvia G.M. NAPOLITANO, in *Rapporto sulla legislazione tra Stati Regioni ed Unione europea*, anni 2007 e ss. op.cit., in Camera dei deputati, Osservatorio sulla legislazione e ad una base dati consultabile, su richiesta, di tutta la produzione legislativa, regolamentare ed amministrativa regionale in materia dal 2002.

<sup>46</sup> Istituita con il d.l. n. 112 del 2008 per il sostegno della spesa alimentare, sanitaria e il pagamento delle bollette della luce e del gas.

<sup>47</sup> In questo senso anche la sent. n. 62 del 2013.

solo intervento dello Stato (sentt. n. 10 del 2010 e n. 62 del 2013) e “scavalcando” il ricorso alla leale collaborazione. La Corte legittimava lo Stato tanto alla previsione della misura, che alla diretta erogazione sugli artt. 2 e 3, 2 comma 2, Cost. e dell’art. 38 Cost., considerando la carta come “*un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano del diritto di tutti i soggetti*” (sent. n. 134 del 2006) e lo Stato il naturale soggetto preposto ad assumere le misure necessarie a garantire un diritto fondamentale in condizioni di uniformità in base all’art 117 Cost, comma 2, lett. m). Tuttavia la Corte condizionava tanto il dovere dello Stato di attivarsi, quanto il diritto dei cittadini a percepire la misura, ad alcune condizioni: l’assenza di uno strumento in grado di assicurare un diritto fondamentale<sup>48</sup>; una situazione di straordinarietà, eccezionalità e urgenza<sup>49</sup>; la mancata attuazione dell’art.119 della Costituzione<sup>50</sup>.

Parzialmente diversa la situazione durante l’emergenza sanitaria dovuta alla pandemia da Covid-19. Infatti sul piano delle competenze le materie maggiormente coinvolte sono state la sanità e la protezione civile, sebbene vi siano stati evidenti ed importanti riflessi sul piano sociale, che tuttavia non hanno generato gravi conflitti di competenze<sup>51</sup>, come con la *social card*. Durante la pandemia lo scontro tra Stato e Regioni è stato sulla gestione delle misure sanitarie<sup>52</sup> e non di quelle sociali. Tra le misure socio assistenziali assunte dallo Stato durante la pandemia, è stato il c.d. reddito di emergenza<sup>53</sup>, quale misura di sostegno in favore dei nuclei familiari in difficoltà a causa dell’emergenza epidemiologica da Covid-19, non rinnovato nella finanziaria 2022 ad indicare la fine del periodo emergenziale.

---

<sup>48</sup> Sent. n. 10 del 2010, considerazioni in diritto punto 6.3.

<sup>49</sup> Corte cost. sent. n. 10 del 2010 considerazioni in diritto punto 6.4 “*l’intervento dello Stato sia ammissibile nei casi in cui, come quello di specie, esso, oltre a rispondere ai richiamati principi di eguaglianza e solidarietà, riveste quei caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza conseguenti alla situazione di crisi internazionale economica e finanziaria che ha investito negli anni 2008 e 2009 anche il nostro Paese.*”

<sup>50</sup> Per il quale le funzioni attribuite alle Regioni devono essere finanziate integralmente dalle fonti di cui allo stesso art. 119 (tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e altre entrate proprie. La Corte nella sent. n. 10 del 2010 precisa che “*in mancanza di norme che attuino detto articolo (è noto che la legge delega 5 maggio 2009, n. 42, che fissa i principi della materia, deve essere ancora attuata), l’intervento dello Stato sia ammissibile nei casi in cui, come quello di specie, esso, oltre a rispondere ai richiamati principi di eguaglianza e solidarietà, riveste quei caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza*”

<sup>51</sup> La Corte costituzionale nella sent. n. 37 del 2021 ha toccato aspetti attinenti la materia sanitaria.

<sup>52</sup> La Corte costituzionale nella nota sent. n. 37 del 2021 ribadiva che spetta allo Stato, non alle Regioni, determinare misure necessarie al contrasto della pandemia e che “*in queste situazioni deve prevalere una esigenza di disciplina unitaria, che sia idonea a preservare l’eguaglianza delle persone nell’esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l’interesse della collettività*”. Per una approfondimenti V. B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d’Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2021, n. 11, parte Paper; M. COSULICH, *Il governo della salute ai tempi della pandemia da COVID-19: più Stato, meno Regioni?*, in *Le Regioni*, 2021, n.3; A. D’ATENA, *L’impatto dell’emergenza sanitaria sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in [www.italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it](http://www.italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it), 2021, n. 1; S. MANGIAMELI, *L’emergenza non è una materia di legislazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2021, n. 2, pag. 474; C. PINELLI, *Era il richiamo alla "profilassi internazionale" il modo più congruo per affermare la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella gestione dell’emergenza sanitaria?*, in *Giur.cost.*, 2021, n. 2, pag. 450.

<sup>53</sup> Il reddito di emergenza è stato istituito con l’art. 82 del d.l. n. 34 del 2020,

### 3. La legislazione regionale sull'assistenza sociale, dopo le modifiche al Titolo V della Costituzione

Una legislazione di riordino del servizio di assistenza sociale è stata adottata nella quasi totalità delle Regioni<sup>54</sup> dopo la riforma costituzionale. E' una legislazione che si caratterizza per una crescente autonomia e indipendenza, rispetto a quella nazionale, tanto più aumenta la distanza temporale che si interpone tra le modifiche al Titolo V<sup>55</sup> e la legge quadro sull'assistenza sociale<sup>56</sup>. Nel primo periodo le leggi presentano un impianto simile, che spesso richiama e ricalca la legge quadro nazionale (l.n. n. 328 del 2000) nell'indicazione delle finalità perseguite, nella definizione dei diritti degli utenti, nell'indicazione delle modalità di accesso ai servizi. Successivamente le organizzazioni regionali si caratterizzano sempre di più, tanto che è possibile individuare diversi modelli, più dirigisti o più consociativi, a seconda della diversa declinazione che le Regioni fanno del principio di sussidiarietà, sia nella dimensione verticale che orizzontale. L'esercizio delle funzioni più importanti, quali la programmazione o la gestione delle risorse regionali, avviene spesso insieme agli enti locali come, per esempio, in Emilia Romagna, oppure coinvolgendo, su un piano paritario, il terzo settore e gli enti locali come, per esempio, avviene in Lombardia. Oltre alla normativa di riordino si è sviluppata un'articolata legislazione *ad hoc* che tocca tutti gli ambiti dell'assistenza sociale dalla famiglia, ai minori, alla disabilità, alle dipendenze, al contrasto della povertà, alla popolazione carceraria e alle politiche di genere, a cui si aggiungono tutte quelle disposizioni, inserite anche all'interno di leggi di natura finanziaria. Il complesso delle leggi di settore emanate, in materia di politiche socio-assistenziali, dal 2002 al 2020 supera i 900 atti<sup>57</sup>, pari a circa il 37% della produzione legislativa relativa ai servizi alla persona<sup>58</sup>, con una diversa distribuzione nelle Regioni (Fig. 1).

---

<sup>54</sup> Non essendo possibile in questa sede fare menzione della ricchissima legislazione regionale in materia socio-assistenziale sia consentito rinviare a G.M. NAPOLITANO, in *Rapporto sulla legislazione tra Stati Regioni ed Unione europea*, anni 2007 *op.cit.*

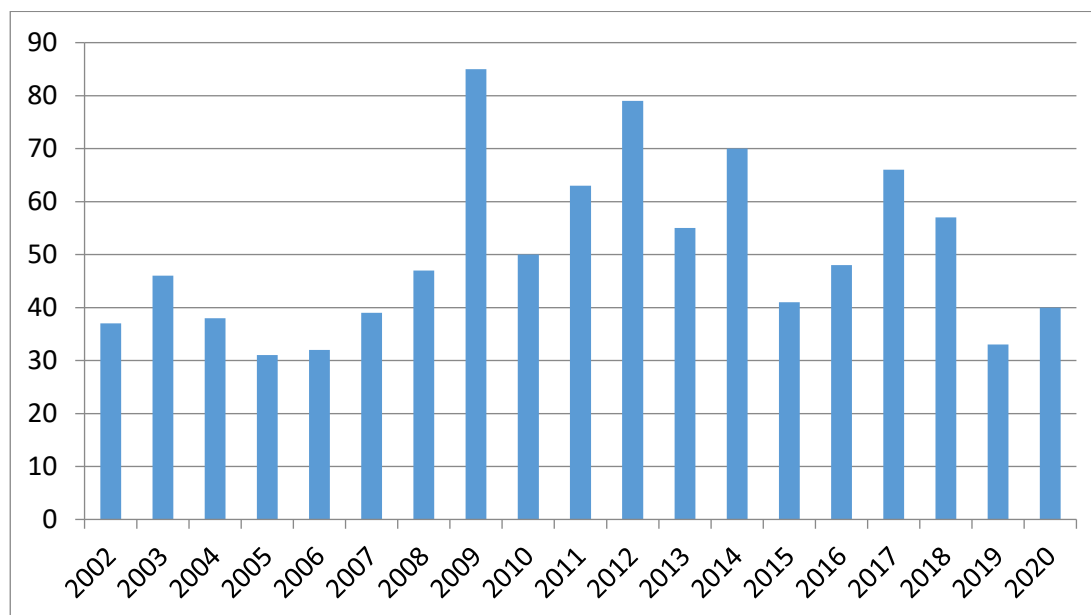
<sup>55</sup> Legge n. 3 del 2001.

<sup>56</sup> Legge n. 328 del 2000.

<sup>57</sup> A questa produzione legislativa bisogna aggiungere le moltissime disposizioni delle leggi finanziarie e multi-settore, che spesso hanno rappresentato risposte immediate a bisogni urgenti, come negli anni della crisi economica, talvolta anticipando successivi interventi strutturali.

<sup>58</sup> I dati sono elaborati nell'ambito dei Rapporti ISSiRFA-CNR sulla legislazione della Camera dei Deputati dei vari anni.

**Fig. 1 - Legislazione regionale socio-assistenziale: anni 2002-2020**



Fonte: dati Issirfa nostra elaborazione

Questo dato, dal 2008, non scende mai sotto il 30%, e cresce nel tempo per toccare l'apice nel 2012, l'anno più difficile della crisi economica in cui raggiunge il 45% (80 leggi emanate), e che coincide anche con il livello più basso del finanziamento, destinato alle Regioni, del FNPS, che non superava i 10 mil<sup>59</sup>. Tale crescita, testimonia l'impegno dei legislatori regionali nell'intercettare i bisogni del territorio e fronteggiare le crescenti situazioni di difficoltà, disagio ed impoverimento della popolazione, anche a fronte di una limitatezza di risorse disponibili. La legislazione non è omogenea né per numerosità, né per qualità, alcune Regioni fanno da "apripista", con leggi innovative, in altri casi si assiste ad un effetto "trascinamento-emulazione", che porta una Regione a legiferare in modo simile ad altre come, ad esempio, le leggi sul sostegno ai genitori separati, le leggi per favorire soggetti con disturbi specifici di apprendimento, le leggi sulle varie forme di reddito, sull'installazione di videocamere in residenze per anziani, le leggi mirate a ridurre il fenomeno della ludopatia, o sui *cargiver* familiari.

<sup>59</sup> Il FNPS ha subito, nel 2012, una fortissima riduzione delle risorse destinate alle Regioni. Nella riunione del 25 luglio 2012, la Conferenza delle regioni e delle province autonome, ha espresso la mancata intesa sullo schema di decreto di riparto del FNPS per l'anno 2012 come trasmesso dal Governo, chiedendo l'interlocuzione con l'esecutivo per ridiscutere il finanziamento delle politiche sociali. Successivamente, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, il 6 ottobre del 2012, ha elaborato un Documento per un'azione di rilancio delle politiche sociali, dove ha evidenziato alcune osservazioni in materia di politiche sociali, sottolineando al contempo l'impossibilità, per i livelli di governo territoriali, di garantire, nel corso del 2013, il sistema dei servizi sociali sul territorio. Poi il 16 novembre 2012, il decreto di riparto è stato approvato, ed è reperibili qui: <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2012/Decreto-Interministeriale-16-novembre-2012.pdf>.

**Fig. 2 - Legislazione regionale socio-assistenziale: anni 2002-2020- distribuzione tra le Regioni**



*Fonte: dati Irsirfa nostra elaborazione*

Esistono alcune significative differenze nella produzione legislativa, tra il 2002 al 2020, si va dalla Sicilia con 18 leggi emanate, a più di 70 leggi in Toscana e Calabria mentre nelle altre Regioni, la produzione legislativa, è all'incirca tra le 40 e le 50 leggi (fig. 2). Tuttavia la numerosità non sembra imputabile all'ampiezza del territorio o alla consistenza della popolazione, quanto ad altri fattori più legati alla tradizione della singola Regione. La distribuzione per ambiti evidenzia l'ampio spettro di azione su cui si muovono i legislatori regionali (fig. 3). In particolare sono quattro le aree che negli anni 2002-2020 assorbono rispettivamente tra l'11 ed il 13% della produzione legislativa di settore: l'organizzazione del servizio, le politiche per la disabilità, il terzo settore e le politiche per la famiglia. La legislazione sull'organizzazione del servizio di assistenza, è un'attività che impegna costantemente il legislatore regionale nel corso degli anni e non risente di significative variazioni. Le leggi sulla disabilità sono finalizzate a favorire l'inserimento lavorativo, il superamento delle barriere architettoniche, il sostegno a ragazzi con disturbi di apprendimento, la regolamentazione delle figure del *cariver* familiare e dei servizi dedicati a questa fascia di popolazione e spesso sono accompagnate dalla creazione di fondi regionali dedicati, che assorbono gran parte delle risorse dedicate all'assistenza sociale. Questo gruppo di leggi,

sommate a quelle dedicate agli anziani, raggiungono il 15% della produzione legislativa socio assistenziale. Infine quelle del terzo settore sono dedicate alla disciplina ed al finanziamento di tutte le forme di associazionismo che vanno dalle cooperative e ai gruppi di volontariato.

Le leggi dedicate alle politiche per la famiglia e minori si suddividono tra quelle relative ai servizi per i minori e quelle che prevedono varie forme di sostegno economico e sociale alle famiglie. Infine una particolare menzione meritano le politiche migratorie, sia relative all'immigrazione che all'emigrazione, e le politiche sulla parità di genere (che include disposizioni volte ad assicurare forme di tutela e sostegno a coloro che sono vittime di violenze di genere) accomunate da una sorta di impennata della produzione legislativa<sup>60</sup> dovuta all'acuirsi di determinati fenomeni e all'istituzione e stabilizzazione dei fondi nazionali<sup>61</sup>. A queste, sono contigue le leggi relative all'esclusione sociale che registrano un particolare incremento, tanto da passare negli ultimi dieci anni dal 2 al 4% della produzione legislativa socio-assistenziale. Si tratta sia di misure emergenziali o sperimentali, che di interventi strutturali, con una frequente trasformazione delle prime nei secondi. Gli strumenti utilizzati vanno da leggi specifiche, a disposizioni contenute in leggi finanziarie, a pianificazioni di lungo periodo; così variano le forme di finanziamento che vanno dai fondi nazionali, a risorse proprie, all'utilizzo di fondi strutturali e di investimento europei (SIE), come i programmi operativi regionali (POR). Spesso specifici fondi regionali vengono istituiti dopo la previsione di uno nazionale, come nel caso dei fondi per la non autosufficienza o di quello per le pari opportunità e contro la violenza di genere.

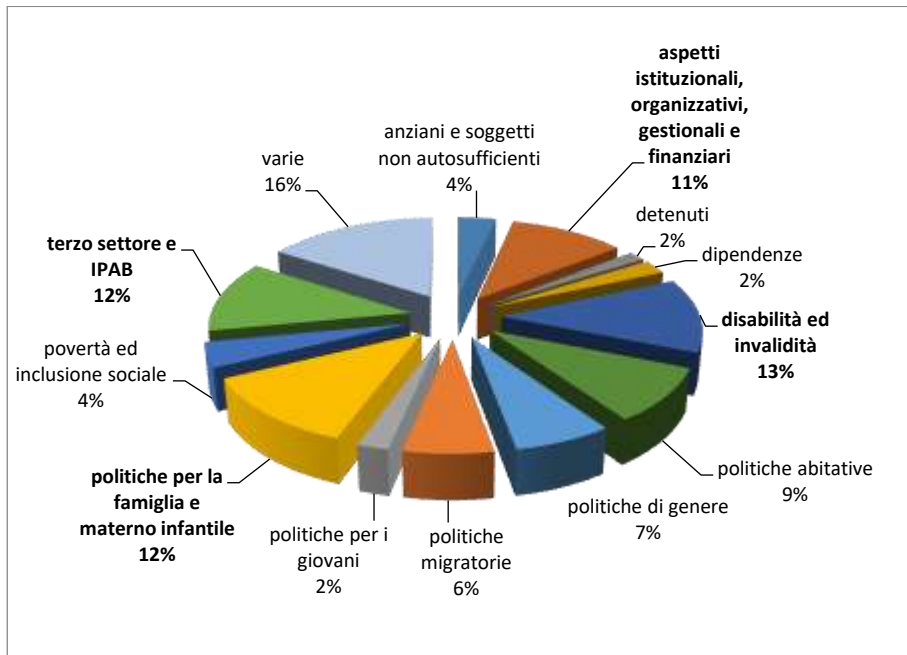
---

<sup>60</sup> Le politiche migratorie passano, per esempio, da due leggi, nel 2008, a dieci nel 2009. L'aumento è probabilmente dovuto ad una esplosione del fenomeno cui si accompagna un effetto di trascinamento – emulazione dei legislatori regionali.

<sup>61</sup> Con il d.l. n. 93 del 2013, Disposizioni urgenti in materia di sicurezza per il contrasto alla violenza di genere (convertito con modificazioni dalla l. n. 119 del 2013), si organizza in modo stabile il trasferimento alle Regioni del Fondo pari opportunità, vincolandone una parte a questa finalità.



**Fig. 3 Legislazione regionale socio-assistenziale anni 2002-2020: distribuzione per ambiti**



Fonte *Issirfa nostra elaborazione*

#### 4. Il confronto tra Stato e Regioni ed il ruolo della Corte Costituzionale

La materia dell'assistenza sociale, negli anni che seguono la riforma del Titolo V, è caratterizzata da una forte conflittualità tra Stato e Regioni, acuita dalla crisi economica che in particolare segna gli anni dal 2008 al 2010. Dopo un primissimo avvio, in cui sembrava essere riconosciuta una autonoma gestione delle politiche sociali alle Regioni<sup>62</sup>, inizia una graduale, ma costante, erosione delle competenze regionali sulla materia a vantaggio di una progressiva centralizzazione, che, come si è visto nei paragrafi precedenti, va dai tentativi di pianificazione e programmazione delle politiche, al controllo dei finanziamenti, al fine di limitare la spesa delle Regioni. Durante questo lunghissimo periodo lo Stato compie frequenti "sconfinamenti" nella competenza regionale e la conflittualità forse raggiunge il culmine con la mancata intesa sul decreto di riparto del FNPS nel 2012, all'apice della crisi economica, per l'esiguità delle risorse messe a disposizione<sup>63</sup>. Durante questo lunghissimo periodo la Corte, si pronuncia innumerevoli volte

<sup>62</sup> All'indomani della riforma costituzionale l'autonomia del legislatore regionale sembrava ricevere un'ampia tutela dalla Corte costituzionale (sent. n. 282 del 2002) che aveva ritenuto non si dovesse ricercare uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto al contrario si dovesse indagare sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale.

<sup>63</sup> Dopo la mancata intesa sul decreto di riparto del FNPS (DM.27 novembre 2012) si avvia una nuova fase di cooperazione-concertazione nei rapporti tra Stato e Regioni, che si basa sulla valorizzazione e "riutilizzo", a livello nazionale, dell'esperienza e dei risultati raggiunti dalle Regioni nelle politiche sociali. In particolare il decreto, e i successivi<sup>63</sup>, "recepiscono" le risultanze del *Nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali* (2009), cui segue, nel luglio 2011, il documento: *Elaborazioni per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali*, che conteneva uno schema di riferimento per la individuazione dei macro-livelli e degli obiettivi di servizio delle prestazioni sociali, elaborato dalla

sui conflitti di competenze tra Stato e Regioni, ma soprattutto sulla legittimità dei numerosissimi fondi nazionali vincolati che lo Stato istituisce o rifinanzia quasi ad ogni legge finanziaria<sup>64</sup>.

Sul piano delle competenze lo scontro più aspro si registra in ambiti come l'immigrazione, il c.d. diritto all'abitazione<sup>65</sup>, i servizi per minori, il contrasto alla povertà (*social card*)<sup>66</sup>, la tutela della violenza sulle donne, dove convivono competenza regionale e statale. La Corte inizialmente richiama il principio della separazione delle competenze, come nel caso delle politiche migratorie, dove ammette il concorso di tutti i livelli istituzionali, Stato, Regioni, Province e Comuni, ma riconosce la competenza delle Regioni nel disciplinare una serie di attività di tipo sociale e assistenziale<sup>67</sup> e la legittimità dell'intervento legislativo regionale<sup>68</sup>. La Corte, tuttavia, se da un lato riconosce come questo si è reso necessario a seguito "al massiccio flusso di immigrati"<sup>69</sup>, per favorirne l'integrazione, dall'altro censura il legislatore regionale in tutti quei casi in cui interviene per limitare l'accesso alle prestazioni sociali, per esempio, facendo ricorso alla c.d. residenza qualificata<sup>70</sup>, nel tentativo di contenere la spesa, che rischia di non essere sostenibile per i

---

Commissione Politiche Sociali della Conferenza delle Regioni che introduce, per anni a venire, una nuova modalità per ripartire le risorse del FNPS.

<sup>64</sup> Nella sent. n. 296 del 2012 i giudici della Consulta riconoscono come "l'attribuzione della competenza legislativa residuale alle Regioni nella materia qui considerata preclude allo Stato di fissare i principi fondamentali della materia, e di indicare gli obiettivi della programmazione, come era invece previsto dalla legge n. 328 del 2000, approvata in una fase nella quale la materia in esame rientrava tra quelle di competenza concorrente tra Stato e Regioni".

<sup>65</sup> Si tratta di un diritto sociale, elaborato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha riconosciuto una valenza autonoma alla materia edilizia residenziale pubblica (sent. n. 94 del 2007). Si v. F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, num. 3-4, 2010, pag. 231; L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni op. cit.*

<sup>66</sup> Si ricordano le sent. n. 10 del 2010 e n. 68 del 2013

<sup>67</sup> Su Corte cost. sent. n. 300 del 2005 si veda: S. BALADIN, *La competenza esclusiva statale sull'immigrazione vs. la legislazione regionale sull'integrazione sociale degli immigrati: un inquadramento della Corte costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*; L. RONCHETTI, *Il Ruolo delle Regioni di fronte all'immigrazione*, in *Rapporto sulle Regioni* in S. MANGIAMELI (a cura di), Italia, Gruppo 24 ORE, 2013, S. MICOLI, *Immigrazione e riparto di competenze Stato-Regioni: legittimi gli interventi normativi degli enti territoriali. Il commento*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, n. 4, 2007.

<sup>68</sup> Sulle leggi regionali emanate per favorire l'integrazione o comunque la gestione delle persone immigrate da parte delle Regioni si rinvia A. GENTILINI, *Statuti e leggi regionali in materia di migrazioni*, in *Camera dei deputati, Osservatorio sulla legislazione - Rapporto 2011 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*; Camera dei Deputati, 2012; A. GENTILINI, *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in materia di migrazioni*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Giuffrè, 2012.

<sup>69</sup> La stessa Corte costituzionale ha segnalato come "a seguito delle novità introdotte nella legislazione statale dal decreto n. 286 del 1998 e del massiccio afflusso di immigrati" (sent. n. 300 del 2005) le Regioni non potessero non intervenire. Su sent. n. 300 del 2005 si veda: S. BALADIN, *La competenza esclusiva statale sull'immigrazione vs. la legislazione regionale sull'integrazione sociale degli immigrati: un inquadramento della Corte costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*; L. RONCHETTI, *Il Ruolo delle Regioni di fronte all'immigrazione*, op. cit.

<sup>70</sup> La residenza qualificata si può definire come "un requisito soggettivo per l'accesso a determinate prestazioni e benefici o per l'esercizio-acquisto di determinate facoltà, ovvero, ancora, per l'acquisizione di determinate posizioni e/o prerogative soggettive", F. DINELLI, *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, 2011, pg 144.

bilanci regionali<sup>71</sup>. Anche nell'ambito del diritto all'abitazione<sup>72</sup>, la Corte ricorre al principio della separazione delle competenze individuando tre livelli di normazione, il primo, di competenza Statale, attiene all' "offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti"<sup>73</sup>; il secondo attiene alla programmazione degli insediamenti e rientra nella competenza concorrente; il terzo attiene alla gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica e rientra nella competenza piena delle Regioni<sup>74</sup>. Tuttavia vi sono situazioni in cui il ricorso al criterio della separazione non appare sufficiente per dirimere l'intreccio di competenze e si rende necessario il ricorso a quello della prevalenza che vede spesso soccombere il legislatore regionale. E' quanto, per esempio, avviene con la ben nota vicenda degli asili nido<sup>75</sup> ove la Corte considera prevalenti le "funzioni educative e formative", sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino, e le "finalità di rispondere alle esigenze dei genitori lavoratori", per ricondurre la titolarità della disciplina nella materia istruzione e, per alcuni profili, nella tutela del lavoro, pur ammettendo che in passato "gli asili nido erano speciali servizi sociali di interesse pubblico, riconducibili alla materia "assistenza e beneficenza pubblica" di cui al precedente art. 117 Cost. (si vedano le sentenze n. 139 del 1985; n. 319 del 1983; n. 174 del 1981)"<sup>76</sup>.

Tuttavia nei casi in cui "la valutazione circa la prevalenza di una materia su tutte le altre può rivelarsi impossibile"<sup>77</sup>, il conflitto tra Stato e Regioni viene sempre più spesso composto dalla Corte facendo ricorso alla leale

---

<sup>71</sup> La Corte dichiara incostituzionale (sent. n. 172/2013) le disposizioni della P.a. di Trento delle che subordinano l'accesso all'assegno di cura, alla residenza nel territorio per tre anni continuati per tutti (italiani e stranieri comunitari e non); quelle del Friuli V.G (L.r. F.V.G. n. 16 del 2011, gli artt. 2 e 8, c. 2, dichiarati incostituzionale con sent. n. 222 del 2013) che condiziona l'accesso alle prestazioni assistenziali alla residenza nel territorio regionale per almeno 24 mesi; quelle del Veneto (L.r. Veneto n. 6 del 2017, art. 1, c. 1, dichiarato incostituzionale con sent. 107 del 2018) che aveva introdotto, come criterio di precedenza per l'accesso agli asili nido, la residenza dei genitori nella Regione anche in modo non continuativo o l'aver lavorato nella Regione ininterrottamente da almeno quindici anni, compresi eventuali periodi intermedi di cassa integrazione, o di mobilità o di disoccupazione; quelle del T.A. Adige che subordinava, la corresponsione dell'assegno regionale al nucleo familiare per i figli, alla residenza per cinque anni nella Regione (L.r. T. A.A. n. 8 del 2011, art.3, c.3, dichiarato incostituzionale con sent. n. 133 del 2013); quelle della Liguria (L.r. Liguria n. 13 del 2017, art. 4, c.1, dichiarato incostituzionale con sent. n. 16 del 2018), che introducevano il requisito temporale della residenza per dieci anni consecutivi nel territorio nazionale per i cittadini extracomunitari per accedere all'edilizia residenziale pubblica.

<sup>72</sup> La Corte fa rientrare nella competenza dello Stato (art 117 c. 2 lett. m) "la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486 del 1995" (sent. 94/2007 e sss 166/2008, 121/2010)" (sent. n. 94 del 2007).

<sup>73</sup> Corte cost. sent. n. 94 del 2007.

<sup>74</sup> Solo l'art. 11 del d.l. 112/2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, indica il un piano nazionale di edilizia abitativa (c.d. piano casa) come livello minimo essenziale di fabbisogno abitativo.

<sup>75</sup> Cort. cost. sent. n. 370 del 2003 la Corte, sebbene in passato, avesse riconosciuto che "erano speciali servizi sociali di interesse pubblico, riconducibili alla materia "assistenza e beneficenza pubblica" di cui al precedente art. 117 Cost. (si vedano le sentenze n., 139 del 1985; n. 319 del 1983; n. 174 del 1981)", dopo, una articolata ricostruzione, ritiene prevalenti le "funzioni educative e formative" e le "finalità di rispondere alle esigenze dei genitori lavoratori".

<sup>76</sup> Corte cost. sent. n. 370 del 2003.

<sup>77</sup> Corte cost. sent. n. 251 del 2016. La Corte ritiene che nei casi in cui "la relativa normativa si trovi all'incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri" (sent. n. 50 del 2008) non si possa prescindere da ricorso a moduli collaborativi tra Stato e Regioni, diversamente graduati a seconda della singola fattispecie (sent. n. 251 del 2016, nn.1 e 21 del 2016).

collaborazione, che consente di contemperare<sup>78</sup> le ragioni dell'esercizio unitario delle competenze con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie<sup>79</sup>. In particolare *“secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, la concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione e avendo riguardo alla natura unitaria e indivisa”*<sup>80</sup>, dei molti fondi statali vincolati<sup>81</sup>, destinati a finanziare i diritti sociali<sup>82</sup> *“giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (sentenze nn. 201, 24 del 2007; nn. 234 e 50 del 2005), che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie”*<sup>83</sup>. In altri casi la semplice istituzione di fondi statali non è di per sé stata ritenuta lesiva delle competenze regionali<sup>84</sup> in quanto il legislatore statale si limita *“ad indicare mere finalità di intervento nei settori di rispettiva competenza”*<sup>85</sup>, risultando le disposizioni inidonee a ledere *“le competenze regionali, potendo la lesione derivare non già dall'enunciazione del proposito di destinare risorse per finalità indicate in modo così ampio e generico, bensì (eventualmente) dalle norme nelle*

---

<sup>78</sup> Non tutti gli autori concordano sulla correttezza del ricorso al principio della leale collaborazione, che non troverebbe alcun fondamento nella Costituzione. In questo senso S. MANGIAMELI, “Rispetto a tale sistema deve innanzi tutto negarsi che la Conferenza possa rappresentare una sede costituzionalmente adeguata per negoziare in modo istituzionale il contenuto degli atti normativi...Al contrario la Conferenza ha ... espresso moduli procedurali in cui lo Stato poteva incidere sul riparto costituzionale delle competenze e orientare la deliberazione sull'accordo”, in *Leale collaborazione dir. cost.*, Treccani, 2007.

<sup>79</sup> In questo senso Corte cost. sent. nn. 65 e 215 del 2016, n. 88 del 2014 e n. 139 del 2012. Parte della dottrina ha, invece, evidenziato come questa soluzione apparentemente sembra salvaguardare entrambe le competenze, ma in realtà somiglia più ad una rinuncia a definire il campo materiale con il rischio di scivolare pericolosamente verso un forte ridimensionamento dell'autonomia regionale. In questo senso S. MANGIAMELI, che ritiene che *“nell'esercizio della potestà legislativa le sovrapposizioni di ambito materiale avrebbero dovuto essere risolte secondo moduli di netta separazione, attraverso l'applicazione del principio di prevalenza”*, in *Lecture sul regionalismo italiano*, 2011, Giappichelli, pg. 56.

<sup>80</sup> Corte cost. sent. n. 453 del 2008.

<sup>81</sup> La Corte ricorre sempre più spesso al principio della leale collaborazione sebbene abbia precisato che i finanziamenti a destinazione vincolata *“possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza”* Corte cost. sent. n. 168 del 2008, nello stesso senso, ex multis, sentenze n. 168 del 2009, nn. 63, 50 e 45 del 2008; n. 137 del 2007; n. 160, n. 77 e n. 51 del 2005) e che *“non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata, in materie e funzioni la cui disciplina spetti alla legge regionale, siano esse rientranti nella competenza esclusiva delle Regioni ovvero in quella concorrente, pur nel rispetto, dei principi fondamentali fissati con legge statale”* Corte cost. sent. n. 160 del 2005. La Corte con sentenza n. 50 del 2008 ha riconosciuto l'illegittimità costituzionale del fondo per l'inclusione sociale degli immigrati (art. 1, c. 1267, l. n. 296 del 2006), del fondo destinato all'eliminazione delle barriere architettoniche (art. 1, c. 389, l. n. 296 del 2006). Con la sentenza n. 370 del 2003 ha riconosciuto l'illegittimità costituzionale del fondo per la costituzione di asili nido (art. 70, l. n. 448 del 2001).

<sup>82</sup> Il Fondo per le politiche della famiglia era stato istituito dall'articolo 19 del DL n. 223 del 2006 (convertito con modificazioni dalla l. n. n. 248 del 2006). La Corte, con sent. n.453 del 2007, aveva ritenuta legittima l'istituzione in quanto la norma era limitata ad un'ampia e generica enunciazione del proposito di destinare risorse in settori di competenza statale e regionale e pertanto era stata ritenuta non lesiva delle sfere di competenza regionale. In tale pronuncia la Corte aveva peraltro anticipato che un'eventuale lesione delle competenze regionali poteva derivare dalle norme con le quali il legislatore statale dava concreta attuazione.

<sup>83</sup> Corte cost. sent. n. sentenza n. 453 del 2008. In particolare la Corte richiederà: l'intesa in Conferenza Unificata, per il decreto relativo alla distribuzione degli stanziamenti del fondo per la famiglia e del parere della Conferenza Unificata per il decreto che fissa i criteri di ripartizione del fondo per le politiche relative ai diritti ed alle pari opportunità.

<sup>84</sup> Per esempio, il fondo per le politiche per la famiglia, il fondo per le politiche giovanili e il fondo per le politiche relative ai diritti ed alle pari opportunità (sentenza n. 453 del 2007).

<sup>85</sup> Corte cost. sent. n. 453 del 2007.

quali quel proposito si concretizza, sia per entità delle risorse sia per modalità di intervento sia, ancora, per le materie direttamente e indirettamente implicate da tali interventi<sup>86</sup>.

Infine, il ricorso al coordinamento della finanza pubblica ha rappresentato uno tra gli strumenti più efficaci per limitare la sfera di autonomia dei legislatori regionali, anche nell'ambito dell'assistenza sociale, in quanto "prevale su tutte le altre competenze anche esclusive" (sent. 65/2016). Così, per la Corte, i frequenti tagli lineari<sup>87</sup>, che hanno spesso caratterizzato gli interventi di finanza pubblica negli anni più difficili della crisi economica<sup>88</sup> "possono determinare ricadute sull'intensità con la quale le Regioni concorrono ad assicurare la garanzia di alcuni fondamentali diritti" ma "il contributo imposto alle Regioni ordinarie determina una contrazione complessiva del livello della spesa, ma non è e non potrebbe essere indirizzato ad incidere, in dettaglio, sui singoli ambiti di questa"<sup>89</sup> e le "ampie riduzioni di spesa in alcuni, pur fondamentali ambiti (assistenza sociale ....) "non dimostrano "l'oggettiva impossibilità di offrire un adeguato livello di servizio rispetto ai bisogni della popolazione" (sent. n. 65 del 2016)<sup>90</sup> in quanto permane in capo "a ciascuna Regione la possibilità di allocare diversamente le risorse tra i vari campi di intervento, allo scopo di continuare a perseguire obiettivi considerati strategici" (sent. n. 154 del 2017). Più recentemente la Corte ha espressamente ritenuto che la definizione dei livelli essenziali rappresenta "un valido strumento per ridurre il contenzioso sulle regolazioni finanziarie fra enti (se non altro, per consentire la dimostrazione della lesività dei tagli subiti)"<sup>91</sup> in quanto "grava sul ricorrente l'onere di provare l'irreparabile pregiudizio lamentato" (ex plurimis, sentenza n. 76 del 2020)<sup>92</sup>. I giudici della Consulta hanno pertanto identificato inequivocabilmente nella definizione dei LEP il parametro di riferimento su cui valutare l'impossibilità per l'ente territoriale di esercitare la funzione attribuita.

I livelli essenziali<sup>93</sup> sono uno dei nodi fondamentali sui quali si incentra il rapporto tra Stato e Regioni in quanto rappresentano, da un lato, "un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata

<sup>86</sup> Corte cost. sent. n. 141 del 2007.

<sup>87</sup> Si ricordano l'art. 46, comma 6, del dl n. 66 del 2014, che aveva stabilito il contributo delle Regioni inizialmente in 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, esteso negli anni successivi.

<sup>88</sup> A. D'ATENA sottolinea come "il complesso delle sentenze costituzionali che si sono venute stratificando nel tempo evidenzia una trasformazione del titolo competenziale riconosciuto allo Stato dall'art. 119, comma 2, Cost. Per loro effetto, in particolare la competenza concorrente su riparto verticale...tende sempre di più, ad assumere i caratteri di una competenza finalistica", in *Diritto regionale*, Giappichelli, 2017, pg. 224.

<sup>89</sup> Corte cost. sent. n. 154 del 2017.

<sup>90</sup> Sulla dinamica Stato-Regioni e gli effetti dell'esercizio del coordinamento della finanza pubblica M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei Sessant'anni della Corte costituzionale*, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2016.

<sup>91</sup> Corte cost. sent. n. 220 del 2021.

<sup>92</sup> Corte cost. sent. 220 del 2021.

<sup>93</sup> Sui livelli essenziali la bibliografia è amplissima si richiamano tra i tanti E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, n. 6, 2003; C. GORI, *Applicare i livelli essenziali nel SOCIALE*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 15, 2003; E. RANCI ORTIGOSA, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, Milano, 2009; A. COMINO, A. DE MARCO, A. NATALINI, *La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in L. TORCHIA (a cura di), in *Welfare e federalismo*, Il Mulino; L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni ... op.cit.*, 2012; A. BANCHERO, *Fondo delle politiche sociali*, livelli essenziali di assistenza, in *Rassegna di servizio sociale*, 2003, 3, pg 37-48; C. GORI, *Livelli essenziali delle prestazioni sociali: dai principi alla pratica?*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 15-17, 2003; V. MOLASCHI, *Sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni: riflessioni sulla vis expansiva di una materia*, in *Sanità pubblica e privata*, n. 5, 2003



*uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto*<sup>94</sup>, dall'altro *“un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali (ex multis, sentenze n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018)”*<sup>95</sup>. I venti anni che seguono la riforma costituzionale sono stati pertanto segnati dai continui moniti della Corte costituzionale sulla necessità di definire i livelli essenziali (sentt. nn. 330 e 8 del 2011, nn. 309 e 121 del 2010, nn. 322 e 124 del 2009, n.162 del 2007, n. 134 del 2006, n. 88 de 2003) al punto che a dieci anni di distanza, la Corte era costretta ad ammettere che *“la nuova disciplina per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni nella materia in esame è rimasta inattuata”* (sent. n. 296 del 2012). Più recentemente i giudici della Consulta hanno ribadito come non si possa non *“valutare negativamente il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché «il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi tali diritti (ex multis, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020)”*<sup>96</sup>.

## **5. Un bilancio delle politiche sociali tra Stato e Regioni a venti anni dalla riforma costituzionale**

Il rapporto tra Stato e Regioni negli anni che seguono la riforma costituzionale ha visto la Corte cercare soluzioni a situazioni complesse sospese tra il tentativo di assicurare un sostegno economico adeguato alle politiche sociali e garantire al contempo il rispetto dell'autonomia regionale, arginare i tentati dell'esecutivo di far valere una pregressa posizione sovra-ordinata dello Stato, salvaguardare gli eventuali effetti prodotti dall'erogazione delle risorse, evitando la cancellazione di possibili benefici, diritti o aspettative che si possano essere creati, ed infine traghettare, attraverso una difficile fase di transizione, il modello di assistenza sociale verso un modello regionale di assistenza autonomamente gestito e finanziato, all'interno di sistema di federalismo fiscale. A venti anni dalla riforma costituzionale e dopo più di dieci dalla c.d. legge sul federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009), la legge di bilancio per il 2022, n. 234 del 30 dicembre 2021 (art. 1, commi 159-174) individua finalmente alcuni livelli essenziali delle prestazioni sociali e determina un percorso per la definizione di altri gestiti dalle autonomie territoriali. Questo risultato, dopo anni di conflitto, assume una valenza particolare nei rapporti tra Stato e Regioni e sembra indicare al contempo il punto di partenza per ridare impulso al processo di attuazione del

---

; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni: a proposito dell' art. 117, comma 2, lett.m) della Costituzione*, n. 3, 2002; E. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Studi Zancan*, n. 2, 2003; G. GUIGLIA, *Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali alla Luce della Recente Giurisprudenza*, CEDAM, Padova, 2007; M. ATRIPALDI, *Diritto alla salute e livelli essenziali di assistenza*, in *federalismi.it, Osservatorio di diritto sanitario*, novembre 2017.

<sup>94</sup> Corte cost. sent. 111 del 2014.

<sup>95</sup> Corte cost. sent. n. 220 del 2021.

<sup>96</sup> Corte cost. sent. n. 220 del 2021.





federalismo fiscale. Come si è visto fino ad oggi i LEP sono stati un numero esiguo<sup>97</sup>, costituito per lo più da prestazioni gestite dallo Stato ma il fatto che dopo anni, nella legge di bilancio per il 2022, trovi finalmente spazio la disciplina di diverse prestazioni sociali che, se non immediatamente definite LEP, hanno la strada segnata per diventarlo, sono gestite dagli enti territoriali e, in parte, finanziate con le risorse delle autonomie locali rappresenta un sviluppo che fa ben sperare che in tempi ragionevoli possano, non solo essere superati i vari punti di frizione emersi tra Stato e Regioni, ma possa essere definito un metodo di lavoro per arrivare, da un lato, alla definizione degli “auspicati” livelli essenziali, almeno per quelle prestazioni che garantiscono i diritti fondamentali, dall’altro possa essere rivitalizzato il processo di attuazione del federalismo fiscale<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> Per una recente ricognizione completa dei livelli essenziali extra-sanitari si rinvia a A. ZANARDI testo depositato nel corso dell’audizione del 5 maggio 2022 presso la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, pg 38-41.

<sup>98</sup> Per una ricostruzione dei nuovi sviluppi in tema di federalismo fiscale si rinvia alla Relazione semestrale sull’attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale redatta dalla Commissione Parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale 12 dicembre 2021, si veda anche il testo di A. Zanardi, Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, audizione del 5 maggio 2022 op. cit.