

## L'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA

*Alessandro Sterpa*

1. Premessa. – 2. L'attuazione da parte dello Stato. – 2.1 L'art. 117 della Costituzione. – 2.2 L'emergenza rifiuti in Campania. – 2.3 L'attuazione del diritto comunitario. – 2.4 L'autonomia finanziaria ed il debito sanitario. – 2.5 La disciplina degli enti locali. – 2.6 L'attuazione nel Sistema delle Conferenze. – 2.7 I provvedimenti non adottati. – 3. L'attuazione da parte delle Regioni.

### *1. Premessa*

Il presente capitolo si occupa di ricostruire l'attività normativa dello Stato e delle Regioni durante l'anno 2007, con attenzione ai riflessi che essa ha avuto sull'attuazione del Titolo V della Costituzione, così come modificato dalle leggi costituzionali che si sono succedute dal 1999 al 2001 <sup>(1)</sup>.

In ogni modo, la chiusura anticipata della XV legislatura ha fatto sì che l'analisi si estendesse anche all'attività normativa posta in essere dal Parlamento e dal Governo nei primi mesi del 2008, ossia fino alla data del 28 aprile 2008 (ultimo giorno della legislatura iniziata proprio il 28 aprile di due anni prima), dopo che il 6 febbraio 2008 era stato pubblicato il Decreto del Presidente della Repubblica relativo allo scioglimento delle Camere <sup>(2)</sup>.

Nell'analisi in questione, saranno tenuti in considerazione i provvedimenti legislativi e regolamentari adottati dal legislativo e dall'esecutivo, organizzati per disposizioni costituzionali o per specifici temi, con attenzione anche all'attività che si è svolta all'interno del Sistema delle Conferenze <sup>(3)</sup>.

La conclusione anticipata della legislatura, inoltre, ci permetterà di svolgere una breve riflessione anche su quei "provvedimenti non adottati", pur annunciati o attesi, che riguardavano il sistema delle autonomie territoriali. Appare opportuno, invece, rinviare al capitolo di questo lavoro

---

<sup>(1)</sup> Cfr. Leggi costituzionali n. 1 del 1999 e nn. 2 e 3 del 2001.

<sup>(2)</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 6 febbraio 2008, n. 19, Scioglimento del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, G.U. n. 31 del 6-2-2008-Suppl. Ordinario n. 31.

<sup>(3)</sup> Con questa espressione si intende l'insieme degli organi composti da rappresentanti degli esecutivi nazionali, regionali e locali, ossia la Conferenza Stato-Regioni, quella Stato-Autonomie locali e quella Unificata. Si rinvia, in ogni caso, al capitolo dedicato all'argomento in questo volume.

dedicato alla giurisprudenza costituzionale per le sentenze additive e sostitutive adottate recentemente dalla Corte costituzionale che hanno inciso in modo significativo sulla normativa adottata dallo Stato, con riferimento, soprattutto, al principio di leale collaborazione.

Per quanto riguarda l'attività delle Regioni, cercheremo di individuare in quali casi esse abbiano adottato atti normativi tesi ad esercitare le "nuove" competenze costituzionali, sia relative alle materie *ex art. 117, Cost.*, che alla distribuzione delle funzioni amministrative *ex art. 118 Cost.*, nonché con riguardo all'organizzazione regionale, alla propria forma di governo e al sistema elettorale, come previsto dagli artt. 122 e 123 della Costituzione.

## 2 *L'attuazione da parte dello Stato*

Va subito detto che, per il periodo in esame, occorre tenere in considerazione una serie di fattori che hanno caratterizzato in modo strutturale i rapporti tra lo Stato ed il sistema delle autonomie e, conseguentemente, l'attività normativa del Parlamento e del Governo.

In primo luogo, dobbiamo considerare che, proprio nel corso del 2007, aveva cominciato a dispiegarsi l'azione normativa della nuova legislatura parlamentare che, iniziata nell'aprile dell'anno prima, aveva iniziato a lavorare a regime solo alcuni mesi dopo; contemporaneamente, però, la stessa maggioranza politica uscita dalle urne nelle consultazioni politiche per la XV legislatura è stata interessata, proprio durante il 2007, da una serie di accadimenti che ne hanno posto in evidenza la crescente crisi ed instabilità, fino al rallentamento della capacità decisionale del Parlamento e del Governo, compromesse dalla frammentazione politica e dalla esigua maggioranza governativa presente tra i banchi del Senato della Repubblica.

Inoltre, nel periodo in esame, la maggioranza parlamentare ed il Governo sono stati costretti ad operare in un regime di stretto controllo della finanza pubblica: si tratta di un fattore che ha condizionato in modo decisivo le scelte normative ed in modo particolare proprio quelle relative ai rapporti dello Stato con il sistema delle autonomie territoriali.

In questa situazione, l'attività del legislatore statale durante il 2007 (e nei primi mesi dell'anno successivo) non è stata interessata da alcun intervento che avesse l'obiettivo esplicito di concorrere all'attuazione del Titolo V della Costituzione, né, tanto meno, di contribuire ad una sua razionalizzazione con, ad esempio, l'approvazione di leggi quadro o leggi cornice che individuassero i principi fondamentali nelle materie oggetto di potestà legislativa concorrente (*ex*

art. 117, comma terzo, Cost.) oppure con l'adozione di leggi relative alla distribuzione delle funzioni amministrative nelle materie di competenza statale (ex artt. 117, comma secondo e 118 Cost.).

L'analisi dell'attuazione del regionalismo italiano da parte della legislazione statale, dunque, può essere ricostruita solo prendendo in considerazione una serie di fonti primarie (di natura parlamentare e governativa) che hanno interessato il quadro delle autonomie locali in ragione del fatto che hanno disciplinato materie oggetto di competenza legislativa concorrente ed esclusiva statale; in quest'ultimo caso, anche tentando di ampliare lo spettro di azione della legge statale in aree riconducibili a materie legislative statali "trasversali" o consolidando la disciplina di materie di riserva statale, in particolare quella relativa agli enti locali.

Per quanto riguarda le materie concorrenti, sono stati oggetto di intervento del legislatore statale il settore dell'energia, quello delle professioni, della ricerca, della tutela della salute e del lavoro, del governo del territorio; mentre, per le materie "trasversali", sono stati compiuti interventi normativi con riguardo alla tutela dell'ambiente, della concorrenza e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e dell'ordinamento civile.

In ragione di questo peculiare quadro di riferimento, abbiamo ritenuto opportuno, da un lato, ricostruire l'impatto di questi interventi legislativi statali, dall'altro, concentrare la nostra attenzione anche su alcuni temi più rilevanti sui quali si è misurato in modo evidente il rapporto tra Stato, Regioni ed autonomie locali in questi mesi, ossia l'emergenza rifiuti in Campania, l'attuazione del diritto comunitario, la situazione della finanza regionale e locale (ed il tema del debito sanitario delle Regioni) e la disciplina degli enti locali. Un'analisi a parte, infatti, merita proprio il tema dell'assetto delle autonomie sub-regionali, settore nel quale sono annoverabili numerosi interventi del legislatore statale, soprattutto al fine di ridurre i costi imputabili direttamente o indirettamente alla loro organizzazione e all'esercizio delle loro funzioni.

## *2.1 L'art. 117 della Costituzione.*

Come abbiamo detto, dunque, nell'attività legislativa del Parlamento e del Governo si riscontrano alcuni atti che hanno riguardato le previsioni costituzionali relative al sistema delle autonomie territoriali, ma senza che alcun atto sia caratterizzato dalla volontà esplicita di

completare l'attivazione "a regime" del quadro costituzionale ancora contrassegnato da alcune norme giuridiche di fatto "congelate".

Il legislatore statale si è mosso – in primo luogo - adottando provvedimenti legislativi che hanno interessato specifiche materie *ex art. 117* della Costituzione, siano esse oggetto di potestà legislativa concorrente, materie "trasversali" oppure "etichette" dell'elenco riservato alla legge dello Stato la cui disciplina produce conseguenze dirette sul sistema delle autonomie. In tutti i casi in esame, comunque, si può riscontrare una tendenza di fondo: il legislatore statale ha sempre tentato di ampliare (legittimamente o meno) il raggio di azione dei titoli di intervento statale previsti in Costituzione.

Per quanto concerne le materie *ex art. 117*, comma terzo, della Costituzione, si segnalano gli interventi del legislatore statale in materia di energia, di cui alla competenza legislativa concorrente su "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia". Essi sono stati indirizzati all'attuazione del diritto comunitario con riguardo all'implementazione del processo di liberalizzazione del settore <sup>(4)</sup>, sia con riguardo all'assetto delle aziende energetiche, sia ai rapporti contrattuali con i consumatori; si tratta, dunque, di discipline legislative riconducibili ai tradizionali titoli di intervento statale in materia, così come anche consolidati dalla giurisprudenza costituzionale, ossia "tutela della concorrenza", "ordinamento civile" e "livelli essenziali nelle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" <sup>(5)</sup>.

In senso diverso, invece, sono da segnalare gli interventi del legislatore statale in materia di fonti energetiche rinnovabili (FER) e di bioedilizia, con i quali si è introdotta la previsione di specifici obblighi per l'ente che rilascia il titolo, con l'obiettivo di condizionare la concessione dei permessi a costruire con la previsione di una autoproduzione energetica rinnovabile minima per ogni unità abitativa <sup>(6)</sup>. Tali previsioni sono il frutto del combinato disposto della competenza

---

<sup>(4)</sup> Cfr. Legge 3 agosto 2007, n. 125, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 giugno 2007, n. 73, recante misure urgenti per l'attuazione di disposizioni comunitarie in materia di liberalizzazione dei mercati dell'energia", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 188 del 14 agosto 2007.

<sup>(5)</sup> Cfr. B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2005; A. STERPA, S. DA EMPOLI, *La Corte costituzionale ed il federalismo energetico*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>(6)</sup> Si tratta dell'art. 1, comma 289, della legge finanziaria 2008, ossia la legge n. 244 del 2007. La materia "governo del territorio" è oggetto di potestà legislativa concorrente e, quindi, appare illegittima la previsione in esame, considerato anche che alcune Regioni hanno adottato una propria disciplina legislativa di dettaglio con riferimento alla bioedilizia e alle Fer. Sempre in tema di FER, cfr. legge n. 244 del 2007, art. 2, commi 136-176 che disciplinano, tra l'altro, un meccanismo di "certificati verdi" e nuove competenze per l'Autorità di settore.

legislativa concorrente in materia energia e governo del territorio, nonché dell'attuazione del diritto comunitario <sup>(7)</sup>.

Più interessante, sempre nell'ambito dei rapporti tra lo Stato e le Regioni in materia di energia, è quanto prescritto dalla legge n. 244 del 2007. La legge finanziaria 2008, infatti, ha previsto un meccanismo di compensazione a vantaggio di quelle Regioni interessate dalla presenza di infrastrutture energetiche: i titolari di impianti di stoccaggio di gas naturale debbono versare alle Regioni, "a titolo di contributo compensativo per il mancato uso alternativo del territorio, un importo annuo pari all'1 per cento del valore della capacità complessiva autorizzata di stoccaggio di gas naturale". La Regione, inoltre, è tenuta a dividere tale importo tra il Comune interessato ed i comuni limitrofi investiti dall'impatto dell'infrastruttura energetica. Si tratta di uno strumento di compensazione volto, tra le altre cose, a ridurre la difficoltà di installazione di nuovi impianti energetici nel Paese, cercando di introdurre un meccanismo compensatorio che riduca i rischi della sindrome *Nimby* <sup>(8)</sup>, che – purtroppo - ha caratterizzato il tema delle infrastrutture energetiche in Italia in questi ultimi anni.

La scelta di introdurre meccanismi compensativi appare dettata, per l'appunto, dall'estrema difficoltà che nel nostro Paese si è incontrata ogni qualvolta si sia dovuto decidere dove collocare delle infrastrutture altamente impattanti dal punto di vista ambientale, paesaggistico ed urbanistico e che erano però necessarie per l'intero sistema economico nazionale, pur non fornendo al territorio che le ospitasse reali contropartite. La compensazione a vantaggio dell'ente territoriale appare un primo importante segnale sulla strada della costruzione di un regionalismo "responsabile" che, per dotare il Paese di alcune infrastrutture, non sia costretto a ricorrere all'accentramento della funzione legislativa ed amministrativa statale (come è successo spesso proprio in materia energetica) <sup>(9)</sup>, ma che possa rendere partecipi di queste scelte le singole Regioni.

Come noto, dopo gli interventi della Corte costituzionale, le Regioni già intervengono in materia di localizzazione delle grandi infrastrutture energetiche sia nella loro complessità, all'interno del Sistema delle Conferenze, sia singolarmente con la necessaria "intesa forte" tra lo Stato e la Regione interessata. Rispetto a questo quadro, però, la previsione in esame introduce un

---

<sup>(7)</sup> Decreto Legislativo n. 20 dell'8 febbraio 2007, G.U. n. 54 del 6 marzo 2007, recante "Attuazione della direttiva 2004/8/CE sulla promozione della cogenerazione basata su una domanda di calore utile nel mercato interno dell'energia, nonché modifica alla direttiva 92/42/CEE".

<sup>(8)</sup> *Not in my back yard.*

<sup>(9)</sup> Cfr., Corte costituzionale, sent. n. 6 del 2004, sentt. nn. 366 e 383 del 2005; lo Stato, prima del 2001, accentrava la competenza in materia attraverso la clausola dell'interesse nazionale e dell'attuazione delle riforme economico-sociali; cfr., proprio in materia di energia, Corte costituzionale, sentt. nn. 482 e 483 del 1991.

elemento ulteriore, perché la compensazione non esclude che alcuni territori possano ritenere di sopperire alla marginalità economica della propria area con un'infrastruttura che contribuisca a drenare risorse economiche per i bilanci degli enti territoriali autonomi <sup>(10)</sup>.

Numerosi sono stati gli interventi del legislatore statale in tema di lavoro, professioni e salute. Tra di essi, emerge la legge 3 agosto 2007, n. 123 relativa a "Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia" <sup>(11)</sup>, la quale rappresenta anche un parziale tentativo di costruire una razionalizzazione delle norme presenti in materia, alla luce della "nuova" divisione costituzionale di competenze tra lo Stato e le Regioni.

Oltre a provvedere alla modifica di alcune previsioni del d.lgs. n. 626 del 2004, nonché di alcune fattispecie di reato penale in materia, l'aspetto più interessante di questo intervento legislativo è il conferimento al Governo della delega nella materia "tutela della salute e sicurezza del lavoro", ossia in una materia di potestà legislativa concorrente nella quale, però, il Governo è chiamato, "attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche con riguardo alle differenze di genere e alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati" a garantire l'uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale.

Si tratta, dunque, dell'invocazione, come titolo legittimante l'intervento legislativo statale, della materia trasversale di cui alla lettera m) dell'art. 117, comma secondo, della Costituzione, relativo alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". La delega, la cui scadenza era prevista per maggio 2008, è stata esercitata con l'adozione, da parte del Governo Prodi II, del D.lgs. n. 81 del 9 aprile 2008 recante, per l'appunto, "Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro" <sup>(12)</sup>.

Nel caso di specie, occorre ricordare che siamo in presenza dell'adozione di legge delega in materie di potestà concorrente e, come la stessa Corte costituzionale ha ravvisato nella propria

---

<sup>(10)</sup> Si tratta, se vogliamo, di una previsione normativa che ricorda il tema della c.d. "tassa sul tubo" introdotta dalla Regione Sicilia per i gasdotti che passano sul proprio territorio e diretti a rifornire il Paese.

<sup>(11)</sup> Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 185 del 10 agosto 2007.

<sup>(12)</sup> Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 101 del 30 aprile 2008; cfr. il parere sullo schema di decreto legislativo della Conferenza Stato Regioni, espresso ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge 3 agosto 2007, n.123, Repertorio Atti n. 68/CSR del 12/03/2008.

consolidata giurisprudenza, il fatto che i principi fondamentali della materia siano posti con decreto legislativo non costituisce una violazione del dettato costituzionale<sup>(13)</sup>.

Nel merito, il D.lgs. n. 81 del 2008 si è preoccupato di effettuare "il riassetto e la riforma delle norme vigenti in materia di salute e sicurezza delle lavoratrici e dei lavoratori nei luoghi di lavoro, mediante il riordino e il coordinamento delle medesime in un unico testo normativo". Riprendendo quanto previsto dalla legge di delega, l'atto del Governo contiene norme che garantiscono "l'uniformità della tutela delle lavoratrici e dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche con riguardo alle differenze di genere, di età e alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati". In particolare, con riferimento all'art. 117, comma quinto, della Costituzione<sup>(14)</sup>, il decreto legislativo si avvale della tecnica della "*cedevolezza in materia comunitaria*"<sup>(15)</sup> prevedendo che "le disposizioni del decreto legislativo, riguardanti ambiti di competenza legislativa delle Regioni e Province autonome, si applicano, nell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato e con carattere di cedevolezza, nelle Regioni e nelle Province autonome nelle quali ancora non sia stata adottata la normativa regionale e provinciale e perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore di quest'ultima, fermi restando i principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione".

Sempre in tema di "tutela del lavoro", è intervenuta la legge 17 ottobre 2007, n. 188 recante "Disposizioni in materia di modalità per la risoluzione del contratto di lavoro per dimissioni

---

<sup>(13)</sup> Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 205 del 2005, nella quale si ricorda che "nella sentenza n. 50 del 2005 la Corte ha osservato che "la lesione delle competenze legislative regionali non deriva dall'uso, di per sé, della delega, ma può conseguire sia dall'aver il legislatore delegante formulato principi e criteri direttivi che tali non sono, per concretizzarsi invece in nome di dettaglio, sia dall'aver il legislatore delegato esorbitato dall'oggetto della delega, non limitandosi a determinare i principi fondamentali (...). Il rapporto tra la nozione di principi e criteri direttivi, che concerne il procedimento legislativo di delega, e quello di principi fondamentali della materia, che costituisce il limite oggettivo della potestà statale nelle materie di competenza concorrente, non può essere stabilito una volta per tutte". Va quindi ribadito, da un lato, che ben può lo Stato, in materie di competenza concorrente, dettare i principi fondamentali per mezzo di leggi delegate (sentenze n. 303 del 2003; n. 259 del 1993; incidentalmente, n. 280 del 2004) e, dall'altro lato, che la legge delega può essere oggetto di impugnazione se i principi ed i criteri direttivi fissati sono essi stessi, tenuto "conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e delle ragioni e finalità poste a fondamento della legge di delegazione", invasivi della sfera di competenza regionale (sentenze n. 280 del 2004; n. 125 del 2003; n. 163 e n. 425 del 2000): sia la censura sia la contrapposta eccezione devono, in breve, concernere specifiche previsioni legislative e non già lo strumento in sé, tanto meno assumendo che esso "favorirebbe" norme delegate dettagliate".

<sup>(14)</sup> Il quale recita che "Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza".

<sup>(15)</sup> Cfr. art. 16, comma 3, della legge 4 febbraio 2005, n. 11 che ha tradotto in termini legislativi la giurisprudenza costituzionale che ha ammesso la "*cedevolezza comunitaria*".

volontarie della lavoratrice, del lavoratore, nonché del prestatore d'opera e della prestatrice d'opera" (16) la quale sembrerebbe – ad una prima analisi - porre norme di dettaglio in una materia oggetto di potestà legislativa concorrente.

Tuttavia, la legittimazione dell'intervento del legislatore statale appare riconducibile al fatto che si tratta di norme relative alla posizione giudica soggettiva del lavoratore e del datore di lavoro, quindi inquadrabili nella disciplina del diritto civile, inteso come materia di esclusiva competenza statale *ex combinato disposto* delle lettere l) ed m) dell'art. 117, comma secondo, della Costituzione (17).

Infine, sempre in tema di lavoro, lo Stato ha previsto una serie di misure nella legge finanziaria 2008 per incentivare l'assunzione di dipendenti con contratto a tempo indeterminato nelle Regioni del sud del Paese, mentre, per i lavoratori precari della pubblica amministrazione locale e centrale, sono stati introdotti strumenti di stabilizzazione.

Sono stati anche altri gli interventi del legislatore nazionale in tema di professioni (18), ovverosia in un'altra materia concorrente *ex art.* 117, comma terzo, della Costituzione. Uno di essi ha interessato le modalità di svolgimento delle prove per l'esame di abilitazione (19) (tema sul quale la stessa Corte costituzionale si è già pronunciata) (20), il secondo invece ha riguardato l'esercizio dell'attività intramuraria nelle strutture sanitarie che è stato disciplinato con la legge 3 agosto 2007, n. 120 (21). In quest'ultimo caso, il legislatore statale ha previsto una serie di competenze per le Regioni con l'introduzione di meccanismi di potere sostitutivo nei loro confronti e degli enti sub-regionali interessati.

Con riferimento alla ricerca, anch'essa materia di potestà legislativa concorrente, gli interventi del legislatore statale non hanno inciso sulle competenze regionali, sia perché riferiti agli enti

---

(16) Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 260 dell'8 novembre 2007.

(17) L'art. 117, comma terzo, lettera l), Cost. reca: "giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa".

(18) Cfr., inoltre, il decreto legislativo 14 gennaio 2008, n. 22, relativo alla "Definizione dei percorsi di orientamento finalizzati alle professioni e al lavoro, a norma dell'articolo 2, comma 1, della legge 11 gennaio 2007, n. 1", pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 32 del 7 febbraio 2008, nonché la stessa legge n. 1 del 2007.

(19) Legge 16 gennaio 2008, n. 16 recante "Modifica all'articolo 32 della legge 3 febbraio 1963, n. 69. Introduzione dell'uso dell'elaboratore elettronico (personal computer) nello svolgimento della prova scritta dell'esame di idoneità professionale per l'accesso alla professione di giornalista", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 31 del 6 febbraio 2008.

(20) Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 57 del 2007 ("debbono ritenersi riservate allo Stato sia l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, sia la disciplina dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni, sia l'istituzione di nuovi albi"), nonché le sentenze n. 449, n. 424, n. 423 e n. 153 del 2006 ed in particolare la sentenza n. 355 del 2005.

(21) Recante "Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 181 del 6 agosto 2007.



nazionali di ricerca <sup>(22)</sup>, sia perché – nel caso dell'istruzione scolastica – hanno previsto meccanismi di collaborazione con Regioni ed enti locali in sede di Sistema delle Conferenze <sup>(23)</sup>.

Sembra di poter dire, già sulla base di queste prime analisi, che l'atteggiamento del legislatore statale nel 2007 è molto diverso da quello degli anni passati, perché pare che abbia operato senza che il sistema delle autonomie territoriali costituisse il punto di osservazione privilegiato per i propri interventi <sup>(24)</sup>.

## 2.2 L'emergenza rifiuti in Campania

Particolare attenzione merita, inoltre, non tanto il tema dell'ambiente, ormai ordinariamente oggetto di interventi del legislatore statale in ossequio alla riconosciuta ampia trasversalità della materia <sup>(25)</sup>, quanto quello più specifico dell'emergenza rifiuti in Campania, sul quale è stata adottata la legge 5 luglio 2007, n. 87 di "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 maggio 2007, n. 61, recante interventi straordinari per superare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e per garantire l'esercizio dei propri poteri agli enti ordinariamente competenti" <sup>(26)</sup>.

---

<sup>(22)</sup> Legge 27 settembre 2007, n. 165 recante "Delega al Governo in materia di riordino degli enti di ricerca", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 236 del 10 ottobre 2007.

<sup>(23)</sup> Cfr. Legge 25 ottobre 2007, n. 176, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 settembre 2007, n. 147, recante disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2007-2008 ed in materia di concorsi per ricercatori universitari", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 250 del 26 ottobre 2007.

<sup>(24)</sup> Da quanto visto, dunque, si conferma il carattere puntuale degli interventi normativi del legislatore nazionale, senza che alcuno di essi aspiri ad attuare o razionalizzare il nuovo quadro delle competenze previsto in Costituzione. Tale atteggiamento sembrerebbe confermato dalla presenza, all'interno di numerosi provvedimenti legislativi, della "clausola di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano" con la generica espressione "sono fatte salve le competenze esercitate dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano". È il caso, ad esempio, della legge 25 ottobre 2007, n. 176, già citata. Similmente il comma 163, dell'art. 3, della legge finanziaria 2008 (legge n. 244 del 2007) prevede che "le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e delle relative norme d'attuazione".

<sup>(25)</sup> Sulla quale segnaliamo la legge 19 dicembre 2007, n. 243, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 ottobre 2007, n. 180, recante differimento di termini in materia di autorizzazione integrata ambientale e norme transitorie", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 299 del 27 dicembre 2007 ed il decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 recante "Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 24 del 29 gennaio 2008 - Suppl. Ordinario n. 24/L. Quest'ultimo decreto legislativo è stato adottato sulla base della legge n. 308 del 2004 (art. 1, comma 6) che autorizza i decreti legislativi correttivi.

<sup>(26)</sup> Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 156 del 7 luglio 2007.

La situazione dei rifiuti nella Regione Campania era stata oggetto, fin all'inizio dell'anno, dell'attività statale, a partire dalla decretazione dello stato di emergenza da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri <sup>(27)</sup>.

La normativa di legge adottata con urgenza e successivamente convertita in legge ha seguito le previsioni legislative adottate già nel 2006 quando, pochi mesi prima, la legge n. 290 del 6 dicembre del 2006 (convertendo il D.L. n. 263 del nove ottobre di quell'anno) <sup>(28)</sup> aveva nominato il Capo del Dipartimento della Protezione civile Commissario delegato per l'emergenza rifiuti fino al 31 dicembre 2007.

La legge n. 87 del 2007 è intervenuta per definire quali avessero dovuto essere i Comuni all'interno dei quali individuare i siti per collocare i nuovi impianti <sup>(29)</sup>, sia quelli che avessero dovuto essere esclusi dalle nuove opere <sup>(30)</sup>; essa, infine, ha introdotto la figura dei Presidenti delle Province quali sub-commissari.

Le difficoltà riscontrate, anche in sede di concertazione con gli enti locali interessati, per risolvere l'emergenza rifiuti, ha portato alla previsione di ulteriori norme sul tema con la recente legge 28 febbraio 2008, n. 31 che, oltre a prorogare al 31 dicembre 2008 il termine per il Commissario (art. 33), ha incrementato le risorse destinate ed ha istituito un fondo per la corresponsione di contributi ai Comuni in relazione ai disagi di carattere sociale e ambientale derivanti dalla localizzazione nei rispettivi territori di siti per il trattamento e lo stoccaggio di rifiuti speciali.

Come abbiamo visto analizzando le misure legislative statali adottate in materia di energia, parimenti in questo caso si è cercato di costruire un meccanismo compensatorio, anche se – diversamente dal caso delle infrastrutture energetiche – per l'emergenza rifiuti si è operato in un regime di necessità ed urgenza <sup>(31)</sup>.

---

<sup>(27)</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 25 gennaio 2007, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 27 del 2 febbraio 2007.

<sup>(28)</sup> Legge 6 dicembre 2006, n. 290, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 ottobre 2006, n. 263, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 285 del 7 dicembre 2006.

<sup>(29)</sup> Serre in provincia di Salerno, Savignano Irpino in provincia di Avellino, Terzigno in provincia di Napoli e Sant'Arcangelo Trimonte in provincia di Benevento.

<sup>(30)</sup> Così l'art. 3 che reca proprio "Divieto di localizzazione di nuovi siti di smaltimento finale di rifiuti".

<sup>(31)</sup> Da segnalare le Regioni che, durante il 2007, hanno adottato una propria disciplina in tema di rifiuti: Regione Abruzzo, Legge regionale n. 45 del 19 dicembre 2007, recante "Norme per la gestione integrata dei rifiuti"; Regione Calabria, legge regionale n. 27 del 28-12-2007 recante "Integrazione piano regionale dei rifiuti"; Regione Campania, Legge regionale n. 4 del 28-03-2007 recante "Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti bonifica dei siti inquinati"; Regione Puglia, Legge regionale n. 29 del 31-10-2007 recante "Disciplina per lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, prodotti al di fuori della Regione Puglia, che transitano nel

### 2.3 L'attuazione del diritto comunitario.

Per quanto concerne l'attuazione del diritto comunitario <sup>(32)</sup>, pur rinviando al capitolo dedicato in questo lavoro, occorre segnalare le scelte compiute dalla legge comunitaria 2006 <sup>(33)</sup> e da quella 2007 <sup>(34)</sup>.

Nella prima delle due leggi, l'intervento del legislatore statale ha interessato, in particolare, le materie oggetto di potestà legislativa concorrente "tutela e sicurezza del lavoro" e "tutela della salute", per le quali, il Parlamento ha posto alcuni principi fondamentali.

Con riferimento al tema del lavoro, la prima legge comunitaria prevede che costituisca principio fondamentale in sede di attuazione regionale delle previsioni costituzionali, innanzitutto, la "salvaguardia delle disposizioni volte a tutelare in modo uniforme a livello nazionale il bene tutelato "tutela e sicurezza del lavoro", con particolare riguardo all'esercizio dei poteri sanzionatori".

In ogni caso, però, ciò non esclude, sempre secondo quanto previsto dallo stesso legislatore, la "possibilità per le Regioni e le Province autonome di introdurre, laddove la situazione lo renda necessario, nell'ambito degli atti di recepimento di norme comunitarie incidenti sulla materia "tutela e sicurezza del lavoro" e per i singoli settori di intervento interessati, limiti e prescrizioni ulteriori

---

territorio regionale e sono destinati a impianti di smaltimento siti nella Regione Puglia"; Regione Liguria, Legge regionale n. 23 del 03-07-2007 recante "Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi"; Regione Umbria, Legge regionale n. 22 del 19-06-2007 recante "Ulteriori modificazioni della legge regionale 31 luglio 2002, n. 14 – Norme per la gestione integrata dei rifiuti"; Regione Valle d'Aosta, Legge regionale n. 31 del 03-12-2007 recante "Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti".

<sup>(32)</sup> Specifici interventi del legislatore statale sono stati effettuati con l'adozione di decreti legislativi di attuazione del diritto comunitario, alcuni dei quali hanno interessato materie di potestà legislativa concorrente, come il Decreto legislativo n. 193 del 6 novembre 2007, G.U. n. 261 del 9 novembre 2007, Suppl. Ordinario n. 228, recante "Attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore" in materia di "tutela della salute" e "alimentazione"; Da ricordare le previsioni legislative che prevedono meccanismi sanzionatori e la delega al Governo in base alla quale "al fine di assicurare la piena integrazione delle norme comunitarie nell'ordinamento nazionale, il Governo, fatte salve le norme penali vigenti, è delegato ad adottare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per le violazioni di direttive comunitarie attuate in via regolamentare o amministrativa, ai sensi delle leggi comunitarie vigenti, e di regolamenti comunitari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, per i quali non siano già previste sanzioni penali o amministrative", art. 3 della legge n. 34 del 2008, ma già prevista dall'art. della legge n. 13 del 2007.

<sup>(33)</sup> Legge 6 febbraio 2007, n. 13 recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2006", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 40 del 17 febbraio 2007 - Supplemento ordinario n. 41/L.

<sup>(34)</sup> Legge 25 febbraio 2008, n. 34 recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. (Legge comunitaria 2007)", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 56 del 6 marzo 2008 - Suppl. Ordinario n. 54.

rispetto a quelli fissati dallo Stato, con contestuale salvaguardia degli obiettivi di protezione perseguiti nella medesima tutela dalla legislazione statale”.

In tema di salute, invece, la legge comunitaria 2006 ha inserito, quali principi fondamentali, la “salvaguardia delle disposizioni volte a tutelare in modo uniforme a livello nazionale il bene tutelato "salute", con particolare riguardo all’esercizio dei poteri sanzionatori”.

Si tratta, come è chiaro, di una formula del tutto speculare a quella prevista, dalla stessa legge, per la “tutela e sicurezza del lavoro”. Il legislatore statale, dunque, ha espresso in termini simili l’idea che i principi fondamentali della materia oggetto di potestà legislativa concorrente debbano essere considerati elementi di unificazione nazionale della disciplina; si tratta di vere e proprie “clausole di eguaglianza” che, però, scontano un elevato (forse troppo elevato) grado di genericità ed indefinibilità<sup>(35)</sup>.

Come per la materia della tutela del lavoro, anche per quella della salute, il legislatore ha dettato alcune previsioni che riguardano l’azione normativa delle Regioni. La legge statale, in questo caso, pone il principio fondamentale (che sembra ridurre lo spettro di azione della legislazione regionale) della “limitazione degli interventi regionali e provinciali in materie concernenti la tutela della salute e le scelte terapeutiche comunque incidenti su diritti fondamentali della persona interessata, qualora l’opzione normativa non risulti fondata sull’elaborazione di indirizzi basati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite tramite istituzioni e organismi nazionali o sopranazionali e non costituisca il risultato di tale verifica”.

Di contro, come previsto per la materia “tutela e sicurezza del lavoro”, secondo il legislatore nazionale, costituirebbe principio fondamentale anche la “possibilità per le Regioni e le Province autonome di introdurre, nell’ambito degli atti di recepimento di norme comunitarie incidenti sulla tutela della salute e per i singoli settori di intervento interessati, limiti e prescrizioni più severi di quelli fissati dallo Stato, con contestuale salvaguardia degli obiettivi di protezione della salute perseguiti dalla legislazione statale”.

Si tratta, come è facile notare, di una tecnica legislativa che lascia perplessi, soprattutto nella misura in cui individua una serie di principi fondamentali (o almeno autoqualificati come tali)<sup>(36)</sup>

---

<sup>(35)</sup> Sul punto, cfr. il capitolo precedente, paragrafo 2.

<sup>(36)</sup> Cfr. Corte costituzionale, le sentenze n. 170 del 2001, n. 355 e n. 482 del 1995, n. 464 del 1994, n. 349 del 1991 e la n. 1 del 2008.

che non sono facilmente decifrabili, perché lasciano adito ad interpretazioni differenti su quali azioni normative le Regioni possano o meno svolgere.

Ci pare di poter cogliere, in questo tipo di previsioni, la volontà del legislatore statale di creare condizioni più favorevoli al proprio intervento legislativo, recuperando una maggiore discrezionalità a favore dell'intervento legislativo statale tipica della abrogata clausola dell'interesse nazionale.

L'aspetto più interessante, invece, della seconda legge comunitaria (quella relativa al 2007), approvata dalle Camere appena sciolte, è l'introduzione del diritto di rivalsa, da parte dello Stato, nei confronti di Regioni, Province, Comuni ed altri soggetti che, violando l'attuazione del diritto comunitario, abbia procurato sanzioni all'Italia da parte dell'Unione europea.

L'art. 6 della legge n. 34 del 2008, infatti, ha modificato la legge n. 11 del 2005 in più punti, ma in particolare ha introdotto *ex novo* l'art. 16 *bis* che reca proprio la rubrica "Diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto comunitario".

Come estremo strumento di controllo dell'attuazione del diritto comunitario da parte degli enti territoriali autonomi, infatti, il legislatore nazionale ha introdotto la possibilità che lo Stato possa esercitare il diritto di rivalsa per le sanzioni europee, sia qualora l'obbligato sia un ente territoriale, sia qualora si tratti di enti e organismi pubblici assoggettati al sistema di tesoreria unica, nonché qualora il soggetto non sia riconducibile alle prime due tipologie.

Nel primo caso, si fa ricorso ad una procedura complessa sulla quale conviene soffermarci, nel secondo lo strumento è il prelevamento diretto sulle contabilità speciali obbligatorie istituite presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato, nel terzo si fa ricorso alle vie ordinarie.

Quando a produrre la violazione del diritto comunitario dalla quale origina una sanzione comunitaria è un ente, la legge prevede che la misura degli importi dovuti allo Stato a titolo di rivalsa sia stabilita con "decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare entro tre mesi dalla notifica, nei confronti degli obbligati, della sentenza esecutiva di condanna della Repubblica italiana. Il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati e reca la determinazione dell'entità del credito dello Stato nonché l'indicazione delle modalità e termini del pagamento, anche rateizzato".

Nel caso degli enti territoriali, il decreto ministeriale è preceduto da un'intesa (da raggiungere entro quattro mesi) tra lo Stato e l'ente interessato e, nel caso di mancato raggiungimento

dell'intesa, è necessario un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza unificata.

Da notare che il ventaglio delle fattispecie che legittimano l'esercizio del diritto di rivalsa dello Stato nei confronti degli enti autonomi è davvero ampio; esso include sia la violazione della disciplina comunitaria, che l'applicazione delle sentenze di condanna della Corte di Giustizia delle Comunità europee, nonché le violazioni della CEDU, riscontrate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>(37)</sup>.

Siamo in presenza di un meccanismo – quello del diritto di rivalsa – che cerca di porre rimedio alla discrasia esistente, nell'ordinamento comunitario, tra l'identità del soggetto inadempiente e quella del soggetto condannato. In sede comunitaria, come è noto infatti, anche sulla base dei principi generali del diritto comunitario, l'unico centro di imputazione delle responsabilità è lo Stato. Quest'ultimo, da parte sua, ha però il problema di responsabilizzare i soggetti interni che concorrono con esso all'attuazione del diritto comunitario e che – allo stesso tempo però – non rispondono in sede comunitaria dell'eventuale inadempienza.

Va detto, in ogni caso, che il meccanismo in questione non sostituisce l'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dalla Costituzione e dalla legge statale anche con riferimento all'attuazione del diritto comunitario<sup>(38)</sup>.

---

<sup>(37)</sup> I commi 3, 4 e 5 del nuovo art. 16 *bis* prevedono che "3. Lo Stato ha diritto di rivalersi nei confronti dei soggetti di cui al comma 1 indicati dalla Commissione europea nelle regolazioni finanziarie operate a carico dell'Italia a valere sulle risorse del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e degli altri Fondi aventi finalità strutturali. 4. Lo Stato ha diritto di rivalersi sui soggetti responsabili delle violazioni degli obblighi di cui al comma 1 degli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia delle Comunità europee ai sensi dell'articolo 228, paragrafo 2, del Trattato istitutivo della Comunità europea. 5. Lo Stato ha altresì diritto di rivalersi sulle regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti territoriali, gli altri enti pubblici e i soggetti equiparati, i quali si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, e dei relativi Protocolli addizionali, degli oneri finanziari sostenuti per dare esecuzione alle sentenze di condanna rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato in conseguenza delle suddette violazioni". Cfr., anche la legge regionale Friuli Venezia Giulia n. 2 del 23 gennaio 2008 recante "Modifica all'articolo 7 *bis ante* della legge regionale 23 giugno 1978, n. 75, in adeguamento alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 31 maggio 2007".

<sup>(38)</sup> Come recita l'art. 16 *bis*, secondo comma, della legge n. 11 del 2005, come modificata dalla legge n. 34 del 2008, "lo Stato esercita nei confronti dei soggetti di cui al comma 1, che si rendano responsabili della violazione degli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria o che non diano tempestiva esecuzione alle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee, i poteri sostitutivi necessari, secondo i principi e le procedure stabiliti dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e dall'articolo 11, comma 8, della presente legge". La linea del Governo Prodi II in tema di attuazione e rispetto del diritto comunitario è confermata dal decreto legge n. 59 del 2008 (adottato l'otto aprile) che è stato convertito in legge dal nuovo Parlamento con la legge 6 giugno 2008, n. 101, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee.", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 132 del 7 giugno 2008. Le previsioni contenute nella legge, riguardanti per la maggior parte il recupero di aiuti di Stato innanzi agli organi di giustizia tributaria, interessano anche le Regioni. Cfr., inoltre, il DDL AC3435 del

## 2.4 L'autonomia finanziaria ed il debito sanitario.

Come abbiamo detto in precedenza, il tema del controllo della finanza pubblica, ossia oltre quella statale anche quella regionale e locale, ha caratterizzato l'attività legislativa statale, sia in ragione del fatto che l'art. 119 della Costituzione non è ancora stato attuato e, in assenza dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica, rimane di fatto "congelato" <sup>(39)</sup>, sia perché i vincoli comunitari costringono lo Stato a controllare la spesa e a contrarre l'indebitamento, anche attraverso lo strumento del Patto di stabilità interno <sup>(40)</sup>.

Un segnale in questo senso è costituito da quanto previsto dai commi 60 e 61 dell'art. 1 della legge n. 244 del 2007 che hanno abrogato le previsioni dell'art. 7, comma nono, della legge n. 131 del 2003 relative alla nomina regionale dei componenti della sezione regionale della Corte dei Conti.

Significativo ancora, sempre da questo punto di vista, quanto accaduto alla Regione Friuli Venezia Giulia. Con il Decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 137 recante – per l'appunto - "Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale" <sup>(41)</sup>, è stata introdotta una modifica alle regole che disciplinavano le modalità per la definizione delle quote dei proventi erariali spettanti alla Regione autonoma.

Proprio in ragione dei maggiori introiti a favore della Regione Friuli Venezia Giulia originati dalla nuova normativa, la legge n. 244 del 2007 (finanziaria 2008) ha previsto che quelli che eccedono i tetti previsti "sono riconosciuti solo con contestuale attribuzione di funzioni dallo Stato alla medesima regione autonoma".

Si è cercato, dunque, di "agganciare" la concessione di maggiori entrate alla Regione con l'attribuzione ad essa (ed il conseguente alleggerimento da parte dello Stato) di alcune funzioni amministrative.

---

Governo Prodi II recante "Disposizioni per l'attuazione di obblighi comunitari e di sentenze" presentato il 26 febbraio 2008.

<sup>(39)</sup> Cfr., comunque, Regione Veneto, legge regionale n. 36 del 17-12-2007, "Disposizioni in materia di tributi regionali".

<sup>(40)</sup> Per un approfondimento sull'attuazione dell'autonomia finanziaria durante il 2007, si rinvia al capitolo dedicato in questo volume. Tra le ragioni dell'attenzione del legislatore ai costi finanziari andrebbe aggiunto anche il clima di sfiducia nei confronti dei costi della classe politica sul quale trovano fondamento alcuni disegni di legge, anche costituzionale, tesi a ridurre i costi della politica, nonché alcune previsioni di legge approvate.

<sup>(41)</sup> Pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 200 del 29 agosto 2007.

Nello stesso senso, l'art. 2, comma 33, della legge 244/07 prevede un'applicazione dei principi costituzionali in materia di distribuzione delle funzioni amministrative in un'ottica di razionalizzazione della spesa.

Secondo il dettato normativo statale, infatti, lo Stato e le Regioni, nell'ambito della rispettiva competenza legislativa, debbono provvedere "all'accorpamento o alla soppressione degli enti, agenzie od organismi, comunque denominati, titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle assegnate agli enti territoriali ed alla contestuale riallocazione delle stesse agli enti locali, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza".

Sempre nell'ottica di contribuire a definire il quadro dei principi fondamentali della finanza pubblica che, ai sensi dell'art. 119 della Costituzione, sono il necessario riferimento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, la legge n. 244 del 2007 ha dettato una serie articolata di previsioni riferite agli apparati amministrativi statali, ma che si impongono anche alle Regioni.

In particolare, la legge prevede che le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale debbano adottare - entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria - gli atti di rispettiva competenza al fine di attuare i principi fondamentali di coordinamento della finanza che sono diretti all'amministrazione statale e che riguardano, ad esempio, la riduzione della cilindrata delle auto di servizio, l'utilizzo della *email* certificata per la trasmissione dei documenti, l'impiego del sistema di telefonia a mezzo internet e la redazione di una mappatura dei propri beni immobili e dei soggetti che vantano titoli su di essi.

All'interno di questo quadro, il tema del debito sanitario delle Regioni (anche in ragione del fatto che questa voce rappresenta la parte maggioritaria del bilancio degli enti territoriali autonomi) ha interessato il Governo, come legislatore d'urgenza, ed il Parlamento in più occasioni.

Già nel 2005, in ragione del preoccupante quadro finanziario regionale, lo Stato e le Regioni erano addivenute ad un'intesa <sup>(42)</sup> in materia di controllo della spesa sanitaria e di compartecipazione ai costi tra Stato e Regioni che prevedeva anche un tavolo congiunto per la verifica degli adempimenti. In questi anni, proprio la verifica progressiva del grado di sostenibilità dell'indebitamento regionale ha portato all'adozione di una serie di misure legislative.

Sulla base della normativa vigente <sup>(43)</sup>, infatti, le regioni Lazio, Campania, Molise e Sicilia hanno sottoscritto un accordo con lo Stato per rientrare del debito finanziario in materia sanitaria.

---

<sup>(42)</sup> Nella seduta del 23 marzo 2005 lo Stato e le Regioni erano addivenute ad una serie di intese in tema di Sanità.

<sup>(43)</sup> Legge 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, comma 180.



Con la legge finanziaria 2008, lo Stato ha provveduto a fornire ad ciascuna Regione la liquidità necessaria per estinguere i debiti contratti sui mercati finanziari e quelli commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005, con un piano trentennale per il rientro del prestito.

Durante tutto il 2007, però, il tema del debito sanitario è stato già altre volte oggetto dell'intervento del legislatore statale. La legge 26 febbraio 2007, n. 17, relativa alla "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300, recante "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Disposizioni di delegazione legislativa" <sup>(44)</sup> prevedeva, tra l'altro, proprio nuove misure di partecipazione delle Regioni al costo delle prestazioni sanitarie.

La difficoltà di disciplinare con successo la materia da parte dello Stato e la debolezza degli accordi tra i livelli di Governo hanno in seguito prodotto l'adozione di ulteriore disciplina legislativa con la legge 17 maggio 2007, n. 64 recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23, recante disposizioni urgenti per il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario" <sup>(45)</sup>.

Con questo intervento, si era provveduto ad accrescere il coinvolgimento dello Stato nel ripiano dei disavanzi del Servizio sanitario nazionale, regolandolo sulla base di meccanismi preferenziali che premiano le Regioni più "virtuose" e responsabili, anche con interventi su Irpef ed Irap e lo stanziamento di risorse economiche statali <sup>(46)</sup>.

A conferma della rilevanza dell'argomento, ricordiamo che del debito sanitario si sono occupate anche le Camere in regime di *prorogatio* con la legge 28 febbraio 2008, n. 31 <sup>(47)</sup> e, in numerose occasioni, il Sistema delle Conferenze <sup>(48)</sup>.

---

<sup>(44)</sup> Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 47 del 26 febbraio 2007 - Supplemento Ordinario n. 48.

<sup>(45)</sup> Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 115 del 19 maggio 2007.

<sup>(46)</sup> Regione Campania, legge regionale n. 5 del 04-04-2007 recante "Norme per la copertura del disavanzo sanitario dell'esercizio 2006 ed altre disposizioni urgenti ai fini dell'accordo tra la regione e lo stato per il rientro del disavanzo, la riqualificazione e la razionalizzazione del servizio sanitario regionale"; Regione Lazio, legge regionale n. 12 del 26-07-2007 recante "Legge di variazione di bilancio in materia di spesa sanitaria".

<sup>(47)</sup> "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 51 del 29 febbraio 2008 - Supplemento ordinario n. 47. Cfr. artt. 8 (relativo a "Piani di rientro, tariffe di prestazioni sanitarie e percorsi diagnostico-terapeutici") e 8 *ter* (riguardante "Fondo transitorio per le regioni con elevato disavanzo sanitario").

<sup>(48)</sup> Cfr. i diversi accordi con le Regioni per la "Definizione delle modalità e procedure per l'attivazione dei programmi di investimento in sanità" a integrazione dell'Accordo del 19 dicembre 2002. Accordi ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

## 2.5 La disciplina degli enti locali

Il tema del controllo della finanza pubblica ha caratterizzato, come abbiamo visto, numerosi provvedimenti normativi statali. Alcuni di questi interventi legislativi hanno riguardato gli enti locali <sup>(49)</sup>, dalla riduzione dell'ICI <sup>(50)</sup> (che ha gravato sulla disponibilità di risorse finanziarie per gli enti locali) fino al controllo del rispetto delle previsioni del Patto di stabilità interno al quale gli enti locali sono tenuti <sup>(51)</sup>.

In quest'ultimo caso, va sottolineato, gli interventi legislativi nazionali si sono mossi nella direzione di implementare il sistema di controlli statali, soprattutto incrementando le modalità di trasmissione delle informazioni dalla periferia al centro (anche al fine di ridurre le duplicazioni nell'esercizio delle funzioni amministrative) <sup>(52)</sup>, rendendo più trasparenti (quindi più controllabili) gli strumenti finanziari, anche derivati, sottoscritti da Regioni ed enti locali e con la previsione, già valida per gli anni precedenti, di consentire la violazione di tali obblighi per gli enti locali commissariati <sup>(53)</sup>.

Sempre con l'obiettivo dichiarato di riduzione dei costi, sono state adottate norme relative al funzionamento degli organi degli enti locali, ai consorzi tra Comuni e a quelli di bonifica, nonché le prescrizioni relative alla razionalizzazione delle Comunità montane.

Con riguardo al primo ambito di intervento, l'art. 2, comma 23, della legge finanziaria 2008 ha previsto la riduzione dei componenti delle Giunte comunali e Provinciali, con l'introduzione di un nuovo limite massimo per il numero degli Assessori che scendono da sedici a dodici.

---

<sup>(49)</sup> Cfr., in ogni caso, il capitolo di questo volume dedicato agli enti locali.

<sup>(50)</sup> Legge n. 244 del 2007, art. 1, commi 5 e ss.

<sup>(51)</sup> Legge n. 244 del 2007, art. 1, commi 379 e ss.. Il Patto di stabilità interno fu istituito con la legge 448 del 1998 (legge finanziaria 1999) al fine di rendere responsabili e partecipi gli enti territoriali autonomi alla contrazione del debito pubblico e a quella del rapporto tra il debito pubblico ed il PIL. Da allora, ovviamente, l'intervento legislativo statale è stato indirizzato sia al perfezionamento degli strumenti previsti dal Patto, che al suo aggiornamento, soprattutto per evitare comportamenti di elusione dello stesso da parte degli enti autonomi. Cfr., inoltre, parere sullo schema di decreto del Ministero dell'economia e delle finanze concernente i provvedimenti e le sanzioni per il mancato rispetto degli obiettivi del "patto di stabilità interno" per l'anno 2007, ai sensi dell'articolo 1, comma 669 e 670, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007). Parere ai sensi dell'articolo 1, comma 666, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), Repertorio Atti n. 78/CSR del 20/03/2008.

<sup>(52)</sup> Cfr. Legge n. 244 del 2007, art. 1, comma 71, che prevede, in attuazione della lettera r) del secondo comma dell'art. 117 Cost., nonché del primo comma dell'art. 118 Cost., che sia compito del Governo promuovere intese ex art. 8, comma sesto, della legge n. 131 del 2003, al fine di garantire lo scambio di informazioni tese ad accertare l'esistenza di duplicazioni e sovrapposizioni di attività dei diversi livelli di governo della Repubblica.

<sup>(53)</sup> Ci si riferisce agli enti commissariati ex artt. 141 e 143 del T.U. d.lgs. N. 267 del 2000, negli anni 2004 e 2005.

Inoltre, con una serie di misure, sono stati ridotti o addirittura cancellati gli importi che l'amministrazione erogava ai componenti di Consigli municipali e circoscrizionali.

La legge statale, sempre nell'ottica del contenimento dei costi, ha previsto che i Comuni e le Province debbano provvedere "alla soppressione degli enti, agenzie ed organismi, comunque denominati, istituiti dai medesimi enti locali nell'ambito della rispettiva potestà regolamentare e titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle svolte dagli enti locali medesimi".

Per quanto riguarda i Consorzi, la legge finanziaria ha insistito per la riduzione dei costi a loro imputabili, sulla linea di quanto accaduto per le società municipalizzate o di altri enti con partecipazione dell'ente locale già con la legge 296 del 2006 (legge finanziaria 2007).

Interventi del legislatore statale, poi, hanno riguardato la materia dei contratti di servizio che gli enti locali stipulano con le aziende. I contratti, infatti, devono contenere l'obbligo per il soggetto gestore di adottare una «Carta della qualità dei servizi» e di garantire un coinvolgimento attivo delle associazioni dei consumatori per il monitoraggio ed il controllo del rispetto dei parametri previsti dal contratto di servizio per l'erogazione.

Con riferimento alle Comunità montane, la legge n. 244 del 2007 (art. 2, comma 17) ha previsto che "le Regioni, al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvedono con proprie leggi, sentiti i consigli delle autonomie locali, al riordino della disciplina delle comunità montane, ad integrazione di quanto previsto dall'articolo 27 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in modo da ridurre a regime la spesa corrente" per il loro funzionamento.

Pone più di un dubbio il fatto che il legislatore statale, non solo abbia compiuto questa scelta normativa diretta alle Regioni, ma che - inoltre - abbia elencato una serie di "principi fondamentali" che la legge regionale sarebbe chiamata a rispettare quanto esercita la propria competenza legislativa sull'organizzazione delle Comunità montane. Tali principi fondamentali statali, va ricordato, si orientano per una riduzione sia del numero delle Comunità, che dei componenti degli organi e delle loro indennità.

La legislazione statale, inoltre, prevede un meccanismo di sanzione per le Regioni inadempienti, in base al quale, qualora non sia stata approvata la legge regionale di riordino, comunque entrano in vigore le previsioni statali in base alle quali, ad esempio, "cessano di appartenere alle comunità montane i comuni capoluogo di provincia, i comuni costieri e quelli con popolazione superiore a 20.000 abitanti". Sempre nel caso di carenza dell'intervento legislativo

statale, i Comuni non realmente montani (individuati sulla base dell'altitudine) saranno esclusi dalla Comunità; la base elettiva degli organi delle Comunità è costituita dall'assemblea di tutti i consiglieri dei comuni, che eleggono i componenti dell'organo consiliare con voto limitato. Gli organi esecutivi sono composti al massimo da un terzo dei componenti l'organo consiliare.

La legge n. 244 del 2007, infine, sempre all'art. 2, ha previsto che le Regioni provvedano a disciplinare gli effetti conseguenti all'applicazione delle disposizioni statali che suppliscono l'inerzia del legislatore regionale, anche con riguardo alla ripartizione delle risorse umane e finanziarie.

Il complesso di norme statali in questione, in ogni modo, sembra contraddire la giurisprudenza costituzionale che ha ormai assodato che "la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra ora nella competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione" <sup>(54)</sup>.

## 2.6 I provvedimenti non adottati.

La possibilità di operare la nostra analisi dopo il termine anticipato della XV legislatura, ci permette di porre brevemente la nostra attenzione anche su quei provvedimenti che non sono stati adottati e che, proprio in ragione del rinnovo delle Camere e della formazione di una maggioranza politica diversa da quella precedente, appaiono tornare *ex novo* alla ribalta quali temi all'ordine del giorno dell'attuazione del regionalismo italiano.

*In primis*, va ribadito che la mancata attuazione dell'art. 119 della Costituzione si è trascinata anche per il 2007 <sup>(55)</sup>, rendendo di fatto "congelato" quanto previsto in Costituzione con riguardo all'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali, in ragione della giurisprudenza costituzionale per la quale, senza che lo Stato adotti i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica previsti, non c'è spazio per la competenza legislativa regionale <sup>(56)</sup>.

---

<sup>(54)</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentt. n. 244 e 456 del 2005, nelle quali si legge. "da qui la conseguenza che la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra ora nella competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione".

<sup>(55)</sup> Cfr. il DDL del Governo Prodi II AC3100 del 29 settembre 2007 recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale" assegnato alla Commissione competente nel novembre 2007.

<sup>(56)</sup> Corte costituzionale, sent. n. 37 del 2004.

Gli unici interventi in materia si limitano ai richiami, presenti in alcune leggi ed in particolare nella legge finanziaria 2008, in base ai quali "le disposizioni della presente legge costituiscono norme di coordinamento della finanza pubblica per gli enti territoriali". Ben poca cosa se si guarda al necessario propedeutico intervento del legislatore nazionale richiesto dal Giudice delle leggi ed ancora lungi dal venire, affinché l'autonomia finanziaria regionale trovi la propria attuazione. Sul punto, in ogni caso, si rinvia al capitolo in questo volume dedicato al tema.

Va ricordato, inoltre, che con la chiusura anticipata della legislatura sono rimasti disegni di legge le iniziative governative relative alla riforma del Sistema delle Conferenze e dei servizi pubblici locali<sup>(57)</sup>, quella riguardante la "Carta europea delle lingue regionali"<sup>(58)</sup>, nonché quella recante la delega per l'attuazione dell'art. 117, comma terzo, lettera p, della Costituzione, nota come "Codice delle autonomie"<sup>(59)</sup>.

In ragione della fine prematura dalla legislatura, non è stato approvato neanche il disegno di legge costituzionale per la modifica dell'art. 132 della Costituzione<sup>(60)</sup>. La modifica dell'art. 132 della Costituzione era particolarmente attesa in ragione del fatto che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 334 del 2004, aveva dichiarato illegittima parte della disciplina relativa al referendum sul distacco dei Comuni contenuta nella legge n. 352 del 1970<sup>(61)</sup>.

---

<sup>(57)</sup> AS 772, Legislatura XV, recante Delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici locali, presentato nel luglio 2006.

<sup>(58)</sup> AC. 2705, Governo Prodi II, "Ratifica ed esecuzione della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, fatta a Strasburgo il 5 novembre 1992".

<sup>(59)</sup> Si tratta del c.d. "Codice delle autonomie" (AS1464) sul quale cfr. il parere favorevole della Conferenza Unificata dell'8 marzo 2007: parere sullo schema di disegno di legge recante delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Oltre a delle funzioni fondamentali degli enti locali, il progetto prevedeva norme sulle Città metropolitane, Roma Capitale ed una riforma delle Province.

<sup>(60)</sup> AC2523, sul quale cfr. il parere favorevole della Conferenza Unificata dell'8 marzo 2007 sullo schema di disegno di legge costituzionale recante modifica all'articolo 132, secondo comma della Costituzione, in tema di distacco-aggregazione di Comuni e Province.

<sup>(61)</sup> La Corte costituzionale ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), nella parte in cui prescrive che la richiesta di referendum per il distacco di una Provincia o di un Comune da una Regione e l'aggregazione ad altra Regione deve essere corredata – oltre che delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente dei consigli provinciali e dei consigli comunali delle Province e dei Comuni di cui si propone il distacco – anche delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, «di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della regione dalla quale è proposto il distacco delle province o dei comuni predetti» e «di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della popolazione della regione alla quale si propone che le province o i comuni siano aggregati»".

L'urgenza di disciplinare il tema, inoltre, è confermata dal fatto che durante il 2007 si è assistito ad un uso frequente dell'istituto in questione e si sono svolti ben cinque appuntamenti referendari per il distacco di Comuni da una Regione e tutti e cinque hanno avuto esito positivo <sup>(62)</sup>.

Da segnalare che, per quanto riguarda il distacco dei territori di Asiago, Conco, Enego, Foza, Gallio, Lusiana, Roana e Rotzo, il disegno di legge (sia quello presentato alla Camera che quello presentato al Senato) non solo è di natura costituzionale, ma è di iniziativa parlamentare e non del Ministero dell'Interno come, invece, vorrebbe la disciplina in vigore <sup>(63)</sup>.

Il 30 ottobre 2007 alcuni dei delegati dei Comuni interessati dal referendum, non avendo il Ministro dell'Interno ed il Governo adempiuto ai sensi dell'art. 45 della legge n. 352 del 1970 presentando il disegno di legge, hanno proposto conflitto di attribuzioni innanzi alla Corte costituzionale per omissione. La Corte costituzionale si è pronunciata sulla questione per quanto concerne i soli profili formali con l'ordinanza n. 99 del 2008, constatando la carenza dei requisiti soggettivi dei ricorrenti.

---

<sup>(62)</sup> Si tratta dei seguenti casi: Comune di Carema, dal Piemonte alla Valle d'Aosta, referendum del 18-19 marzo 2007; Comune di Altopiano di Asiago, dal Veneto al Trentino Alto Adige, referendum del 6 e 7 maggio; Comuni di Montecopiolo e Sassofeltrio, dalle Marche all'Emilia Romagna, referendum del 24 e 25 giugno; Comuni di Cortina d'Ampezzo - Livinallongo del Col di Lana - Colle Santa Lucia, dal Veneto al Trentino Alto Adige, referendum del 28-29 ottobre 2007. Sulla base dei risultati referendari, sono stati presentati i disegni di legge di iniziativa governativa relativi al distacco dei singoli Comuni ex art. 132, secondo comma, Cost.: AC2524 (Sovramonte), AC2525 (Nasca), AC2526 (Cinto Caomaggiore); AC2727 (Carema). L'art. 45 della legge n. 352 del 1970 recita: "1. L'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di Cassazione, procede alla somma dei risultati del referendum relativi a tutto il territorio nel quale esso si è svolto, e ne proclama il risultato. / 2. La proposta sottoposta a referendum è dichiarata approvata, nel caso che il numero dei voti attribuiti alla risposta affermativa al quesito del referendum non sia inferiore alla maggioranza degli elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni nei quali è stato indetto il referendum; altrimenti è dichiarata respinta. / 3. Un esemplare del verbale dell'ufficio centrale per il referendum è depositato presso la cancelleria della Corte di Cassazione, unitamente ai verbali e agli atti relativi, trasmessi dagli uffici provinciali del referendum. altri esemplari del verbale sono trasmessi al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai presidenti delle due camere e ai presidenti delle regioni interessate; del risultato del referendum è data notizia nella gazzetta ufficiale della repubblica a cura del presidente del consiglio dei ministri. / 4. Nel caso di approvazione della proposta sottoposta a referendum, il Ministro per l'Interno, entro 60 giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale di cui al precedente comma, presenta al Parlamento il disegno di legge costituzionale o ordinaria di cui all'articolo 132 della Costituzione. / 5. Qualora la proposta non sia approvata, non può essere rinnovata prima che siano trascorsi cinque anni". La Corte costituzionale, con la sent. n. 334 del 2004, ha chiarito che le "popolazioni interessate" sono quelle dei Comuni che cambiano Regione, mentre con la sent. n. 66 del 2007 si è pronunciata sulla applicazione dell'art. 132 della Costituzione alle Regioni a Statuto speciale. Sul tema, cfr. A. FERRARA, *Questione settentrionale. Dalla grande alla piccola secessione. La migrazione territoriale dei comuni come istanza di specializzazione in deroga ai principi del federalismo fiscale*, in *federalismi.it*, n. XX del 2007; A. D'ATENA, *Profili procedurali della migrazione dei Comuni nei territori regionali speciali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, pp. e ss.

<sup>(63)</sup> Si tratta dei progetti di legge AC2951 e AS1770 (Asiago, Conco, Enego, Foza, Gallio, Lusiana, Roana e Rotzo). Va detto che, per quanto riguarda questi due ultimi disegni di legge costituzionale, sono frutto non dell'iniziativa atipica del Governo (ai sensi dell'art. 43, comma quarto, della legge n. 352 del 1970), ma dell'iniziativa parlamentare (25 luglio, primo firmatario l'On. Fabris, AC2951; mentre AS1770 è stato presentato dal Sen. Divina il 3 agosto) a seguito dei referendum locali nei quali si era affermato il voto favorevole della maggioranza degli aventi diritto, calcolata sulla base della somma dei votanti dei Comuni interessati.

Non è stato approvato neanche il disegno di legge di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione di iniziativa del Ministro per gli Affari regionali Linda Lanzillotta presentato al Consiglio dei Ministri il 30 ottobre 2007 <sup>(64)</sup>.

Per completare il quadro, concludendo, dobbiamo ricordare che durante il 2007 il Presidente della Repubblica non ha rinviato alle Camere alcuna legge e, quindi, non ha ravvisato alcuna violazione (tra le altre previsioni costituzionali) del nuovo Titolo V della Costituzione, come invece fece il suo predecessore Carlo Azeglio Ciampi. Anche questo dato ci sembra possa essere portato a sostegno della tesi per cui il legislatore nazionale, stretto tra instabilità della propria maggioranza, emergenze locali e vincoli finanziari, nel corso del 2007 non ha adottato provvedimenti di legge che avessero lo scopo di attuare il nuovo dettato costituzionale del sistema delle autonomie, ma si è limitato ad operare con interventi specifici e contingenti.

## 2.7 *L'attuazione nel Sistema delle Conferenze.*

Come noto, il Sistema delle Conferenze costituisce una sede privilegiata per analizzare l'attuazione del Titolo V della Costituzione. In assenza di una seconda Camera del Parlamento che rappresenti gli interessi delle Regioni e degli enti locali e nelle more dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali *ex art. 11* della legge costituzionale n. 3 del 2001, il Sistema delle Conferenze ha rappresentato la principale sede di confronto tra i diversi livelli di governo della Repubblica <sup>(65)</sup>.

Durante il 2007, però, il Sistema delle conferenze non è stato un centro di promozione dell'attuazione del Titolo V <sup>(66)</sup>, come invece è accaduto negli anni precedenti, in particolare nel 2002 e nel 2003.

Le intese e gli accordi, raggiunti nella Conferenza Stato-Regioni nei mesi oggetto della nostra analisi, hanno riguardato l'attività ordinaria, ovverosia la definizione dei criteri di assegnazioni di fondi e contributi, le nomine in organi a composizione mista, mentre i pareri hanno riguardato schemi di decreti legislativi, ovvero disegni di legge o decreti ministeriali.

---

<sup>(64)</sup> Da ricordare i progetti di revisione dell'art. 116 della Costituzione presentati nel 2006 (AC1223 (ritirato), AC1473, AC1407 e AS733), il cui esame in Commissione non è mai iniziato.

<sup>(65)</sup> Cfr. il capitolo di questo lavoro dedicato all'attività della Conferenza Stato Regioni.

<sup>(66)</sup> Per un'analisi del tema, si rinvia al capitolo in questo volume: TAMBURRINI, *Gli istituti della leale collaborazione: la Conferenza Stato-Regioni nel 2007..*

Da segnalare, tuttavia, l'accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali, in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, raggiunto il 29 marzo 2007 in Conferenza unificata.

L'accordo è stato sottoscritto da Stato, Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano nella convinzione che il processo normativo si conformi ai principi di qualità della regolazione condivisi in ambito europeo "quali quelli di necessità, proporzionalità, sussidiarietà, trasparenza, responsabilità, accessibilità e semplicità delle norme". Per migliorare la qualità della regolazione, i soggetti firmatari dell'accordo si sono impegnati a promuovere l'utilizzo di strumenti quali "l'analisi tecnico-normativa (ATN), l'analisi di impatto della regolamentazione ex ante (AIR)", "la consultazione, l'analisi di fattibilità, la verifica di impatto della regolamentazione ex post (VIR), l'impiego di clausole valutative, la semplificazione normativa, la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, il *drafting* normativo" <sup>(67)</sup>.

L'art. 8 dell'Accordo, che reca per l'appunto la rubrica "taglia-leggi", prevede anche l'impegno da parte dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano "a ridurre progressivamente e costantemente il numero delle leggi vigenti, al fine di raggiungere equilibri ottimali fra regolazione e autoregolazione", anche con l'adozione, da parte delle Regioni, di testi unici e codici ovvero ricorrendo alla delegificazione.

Ulteriori previsioni dell'accordo, infine, riguardano l'istituzione di banche dati, da costituirsi presso la Conferenza Stato-Regioni e gestite d'intesa fra Parlamento e Consigli regionali, contenenti sia la normativa primaria che quella secondaria.

Merita di essere ricordata - infine - l'intesa tra il Governo, le Regioni e gli enti locali per la realizzazione del "Patto per la sicurezza" previsto dall'articolo 1, comma 625, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sottoscritta il 26 settembre 2007 in sede di Conferenza Unificata, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale sulle competenze legislative in materia di sicurezza <sup>(68)</sup>.

---

<sup>(67)</sup> Sempre secondo quanto recita l'accordo in esame, "le suddette attività devono svolgersi secondo metodologie e principi condivisi nel rispetto del principio di leale collaborazione". L'accordo prevede, inoltre, che "le Regioni valutano, nella loro attività legislativa, con l'ausilio istruttorio anche dei gruppi di lavoro già esistenti tra Regioni, la configurabilità di modelli procedurali omogenei sul territorio nazionale per determinate attività private e valorizzano le attività dirette all'armonizzazione delle normative regionali".

<sup>(68)</sup> Cfr. Corte costituzionale, sia prima della riforma costituzionale (sent. n. 290 del 2001), che dopo la riforma costituzionale del 2001 (sentt. n. 407 del 2002 e n. 313 del 2003). Sulla collaborazione, anche attraverso accordi ed intese, tra Stato e Regioni in materia di sicurezza, sentt. n. 134 del 2004 e n. 105 del 2006 e, già prima della riforma, n. 55 del 2001.



### 3. L'attuazione da parte delle Regioni

L'analisi degli interventi legislativi regionali durante il 2007 ci permette di notare come le Regioni, o almeno la grande maggioranza di esse, non sia uscita dall'impostazione "attendista" in base alla quale – dopo il 2001 – esse hanno adottato leggi solo in quelle materie nelle quali erano certe di avere competenza, soprattutto sulla base delle previgenti disposizioni costituzionali, a prescindere dal "nuovo" quadro normativo costituzionale.

Si tratta di un dato di fatto che pone in evidenza la difficoltà delle Regioni ad esercitare pienamente le "nuove" forme di autonomia loro riconosciute, ormai, da ben oltre sei anni.

Così, in tema di energia <sup>(69)</sup>, si segnalano interventi normativi in tema di fonti rinnovabili, mentre in materia di sanità e servizi sociali le leggi non escono dal quadro dei servizi alla persona di competenza delle istituzioni locali già prima del 2001; stesso atteggiamento dei legislatori regionali per trasporto pubblico locale, turismo, tutela del lavoro (con riguardo ai controlli sulla sicurezza), caccia, trasporto pubblico locale e governo del territorio (urbanistica, espropri ed usi civici).

Vale la pena segnalare l'intervento normativo della Regione Lazio con la legge n. 8 del 2007 recante "Disposizioni concernenti cariche di organi di amministrazione di enti pubblici dipendenti decaduti ai sensi di norme legislative regionali dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale". Come noto, infatti, la Corte costituzionale con la pronuncia n. 104 del 2007 del aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune previsioni normative (art. 71, commi 1, 3 e 4, lettera a), della legge della Regione Lazio 17 febbraio 2005, n. 9, Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2005) e statutarie (art. 55, comma 4, della legge della Regione Lazio 11 novembre 2004, n. 1, Nuovo Statuto della Regione Lazio), relative al meccanismo regionale di *spoils system*.

Sempre con riferimento all'art. 117 della Costituzione, neppure nel corso del 2007 le Regioni hanno saputo cogliere le nuove opportunità del dettato costituzionale; ciò non riguarda solo il nuovo riparto delle competenze, ma anche nuovi strumenti, come quello delle intese tra Regioni di cui al penultimo comma dell'articolo 117 Cost.. Pur trattandosi di una disposizione che potrebbe aprire grandi spazi di collaborazione interregionale (con intese ratificate con legge regionale e create anche per il migliore esercizio delle proprie funzioni), sono pochi gli atti che muovono in questa direzione e lo fanno senza cogliere le novità costituzionali e rimanendo nell'ottica del precedente quadro costituzionale: la legge regionale del Molise n. 3 del 2007 relativa all'istituzione di una

---

<sup>(69)</sup> Cfr. Regione Liguria, legge regionale n. 22 del 29-05-2007, "Norme in materia di energia"; Regione Piemonte, legge regionale n. 13 del 28-05-2007, "Disposizioni in materia di rendimento energetico nell'edilizia".

“Commissione per la cooperazione interregionale nell’area adriatica”, nonché l’accordo tra la Regione Veneto e la Provincia di Bolzano di cui alla legge regionale veneta 26 ottobre 2007 n. 31.

Dobbiamo ricordare che nel 2006 è stato sottoscritto un accordo tra la Regione Veneto e la Provincia autonoma di Trento per l’esercizio delle funzioni amministrative relative alle concessioni di grandi derivazioni d’acqua a scopo idroelettrico interessanti i rispettivi territori; l’intesa è stata ratificata dal Veneto con la legge regionale 23 novembre 2006, n. 26, mentre la Provincia di Trento l’ha ratificata nel 2007 con la legge provinciale n. 1 del 05 febbraio 2007 recante, per l’appunto, “Ratifica ed esecuzione dell’accordo tra la Provincia autonoma di Trento e la Regione del Veneto per l’esercizio delle funzioni amministrative relative alle concessioni di grandi derivazioni d’acqua a scopo idroelettrico interessanti il territorio della provincia di Trento e della regione Veneto”.

Con attenzione all’art. 117 Cost., inoltre, si segnalano gli interventi tesi a porre una disciplina per l’attuazione del diritto comunitario <sup>(70)</sup> in ambito regionale e per la “politica estera regionale” <sup>(71)</sup>, per una analisi più dettagliata dei quali si rinvia ai capitoli dedicati a questo argomento nel volume <sup>(72)</sup>.

Carenti, inoltre, gli interventi legislativi regionali tesi a razionalizzare la distribuzione delle funzioni amministrative ex art. 118 della Costituzione nelle materie di competenza legislativa regionale <sup>(73)</sup>.

Per quanto riguarda l’art. 116, comma terzo, della Costituzione e le previsioni relative al “regionalismo differenziato” <sup>(74)</sup>, da segnalare le delibere assunte dai Consigli regionali della Regione Lombardia e della Regione Veneto che contengono un mandato a negoziare con l’esecutivo nazionale (Lombardia, Del. del Consiglio regionale del 3 aprile 2007, n. 367; Veneto,

---

<sup>(70)</sup> Regione Calabria, Legge regionale n. 3 del 2007 recante “Disposizioni sulla partecipazione della Regione Calabria al processo normativo e comunitario e sulle procedure relative all’attuazione delle politiche comunitarie”; Regione Molise, Legge regionale n. 6 del 2007, “Istituzione della Commissione consiliare speciale per gli affari comunitari”.

<sup>(71)</sup> Legge regionale n. 4 del 2007 recante “Cooperazione e relazioni internazionali della Regione Calabria”.

<sup>(72)</sup> Si tratta, rispettivamente, dei capitoli XIV (**Santantonio**,.....) e XV (Marcelli, Attività internazionali delle Regioni)

<sup>(73)</sup> Da segnalare il Decreto legislativo n. 33 del 2 marzo 2007, G.U. n. 74 del 29 marzo 2007, recante “Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, concernenti modifiche al decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111, riguardante il trasferimento alla regione di funzioni in materia di viabilità e trasporti”.

<sup>(74)</sup> “Ulteriori forme e condizioni particolari da autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell’articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all’organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata”.

Del. C.R. del 18 dicembre 2007, n. 98) <sup>(75)</sup>.

Più attive, invece, - come è ampiamente analizzato nel capitolo III di questo lavoro <sup>(76)</sup> - si sono mostrate alcune Regioni che, nel corso del 2007, hanno dato attuazione ad alcuni nuovi organi regionali, sia introdotti dai rispettivi statuti (come gli organi di garanzia statutaria, i consigli di rappresentanza degli interessi economici e sociali) <sup>(77)</sup>, sia previsti dal dettato costituzionale (come i Consigli delle autonomie locali).

Nel corso del 2007, alcune Regioni hanno istituito con legge il proprio organo di garanzia statutaria (Regioni Abruzzo <sup>(78)</sup>, Calabria <sup>(79)</sup>, Emilia Romagna <sup>(80)</sup> e Lazio) <sup>(81)</sup>, hanno adottato la disciplina del proprio CAL (Regioni Abruzzo <sup>(82)</sup>, Calabria <sup>(83)</sup>, Lazio <sup>(84)</sup> e Marche) <sup>(85)</sup> ed hanno implementato la regolamentazione della propria organizzazione istituzionale, sia adottando la disciplina legislativa regionale in materia di referendum regionali <sup>(86)</sup>, sia dettando previsioni relative all'organizzazione dell'esercizio delle proprie funzioni in ambito consiliare <sup>(87)</sup>.

---

<sup>(75)</sup> Come noto, l'art. 116, comma terzo, Cost. prevede che: "ulteriori forme e condizioni particolari da autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata"; sulla base di tale previsione, le due Regioni hanno adottato i due atti che hanno dato avvio alla negoziazione tra l'esecutivo regionale e quello nazionale, iniziata, nel caso della Lombardia, anche con il parere del Consiglio delle Autonomie locali.

<sup>(76)</sup> A. FERRARA, *Gli statuti e la normativa istituzionale delle regioni ordinarie*.

<sup>(77)</sup> Regione Calabria, Legge regionale n. 17 del 21-08-2007 recante "Istituzione Consiglio regionale dell'Economia e del Lavoro CREL - art. 56 Statuto"; Regione Toscana, Legge regionale n. 20 del 04-04-2007 recante "Disciplina della Conferenza permanente delle autonomie sociali" e legge regionale n. 44 del 27-07-2007 recante "Modifiche alla legge regionale 4 aprile 2007, n. 20 (Disciplina della Conferenza permanente delle autonomie sociali)".

<sup>(78)</sup> Legge regionale n. 42 del 11-12-2007 Istituzione e disciplina del Collegio regionale per le garanzie statutarie, BUR n. 70 del 21 dicembre 2007.

<sup>(79)</sup> Legge regionale n. 2 del 05-01-2007, Istituzione e disciplina della Consulta Statutaria, BUR n. 24 del 30 dicembre 2006 Supplemento straordinario n. 4 del 12 gennaio 2007.

<sup>(80)</sup> Legge regionale n. 23 del 04-12-2007 recante "Costituzione e funzionamento della consulta di garanzia statutaria".

<sup>(81)</sup> Legge regionale n. 24 del 21-12-2007, "Istituzione del comitato di garanzia statutaria".

<sup>(82)</sup> Legge regionale n. 41 del 11-12-2007 recante "Istituzione e disciplina del Consiglio delle Autonomie locali", BUR n. 70 del 21 dicembre 2007.

<sup>(83)</sup> Legge regionale n. 1 del 05-01-2007, Istituzione e disciplina del Consiglio regionale delle Autonomie locali, BUR n. 24 del 30 dicembre 2006 Supplemento straordinario n. 4 del 12 gennaio 2007.

<sup>(84)</sup> Legge regionale n. 1 del 26-02-2007 recante "Disciplina del consiglio delle autonomie locali".

<sup>(85)</sup> Legge regionale n. 4 del 10-04-2007 recante "Disciplina del consiglio delle autonomie locali".

<sup>(86)</sup> È il caso della Regione Abruzzo, legge regionale n. 44 del 19 dicembre 2007, recante "Disciplina del referendum abrogativo, consultivo e dell'iniziativa legislativa"; Regione Toscana, legge regionale n. 62 del 23-11-2007 recante "Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto"; Regione Lombardia, legge regionale n. 31 del 28-11-2007 recante "Disposizioni in materia di referendum ai sensi dell'articolo 123, terzo comma, della Costituzione". Legge regionale n. 18 del 27-07-2007, "Norme sullo svolgimento dei referendum consultivi in materia di circoscrizioni comunali. Voto e scrutinio elettronico".

<sup>(87)</sup> Regione Puglia, legge regionale n. 6 del 21-03-2007, "Norme sull'autonomia organizzativa, funzionale e contabile del Consiglio regionale"; Regione Toscana, legge regionale n. 8 del 19-02-2007, "Indennità di funzione del

Nel corso del 2007, come è ben analizzato più avanti in questo volume <sup>(88)</sup>, tre delle Regioni a Statuto speciale hanno adottato una serie di atti che hanno disciplinato la propria forma di governo ed il proprio sistema di elezione.

Nella Regione Friuli Venezia Giulia, con la legge regionale n. 17 del 18 giugno 2007 si è provveduto alla "Determinazione della forma di governo della Regione Friuli Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto di autonomia" e con la legge regionale n. 28 del 2007 a porre la "Disciplina del procedimento per la elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale".

La Regione Valle d'Aosta, invece, ha modificato la propria disciplina sulla forma di governo regionale con la legge regionale n. 20 del 2007 recante "Disciplina delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità con la carica di consigliere regionale, ai sensi dell'articolo 15, comma secondo, dello Statuto speciale" e con la legge regionale n. 21 del 2007 che riguarda "Disposizioni in materia di modalità di elezione del Presidente della Regione e degli Assessori, di presentazione e di approvazione della mozione di sfiducia e di scioglimento del Consiglio regionale"; infine, con la legge regionale n. 22 del 2007 che reca "Modificazioni alle leggi regionali 12 gennaio 1993, n. 3 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta), e 17 marzo 1986, n. 6 (Funzionamento dei Gruppi consiliari)" <sup>(89)</sup>.

Per quanto riguarda la Sicilia, altra Regione a Statuto speciale, l'unico intervento legislativo in tema è stata la legge regionale n. 22 del 2007 che riguarda "Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali".

---

Portavoce dell'opposizione. Modifica della legge regionale 13 giugno 1983, n. 47 (Indennità e rimborso spese ai consiglieri regionali); Regione Umbria, Legge regionale n. 14 del 14-05-2007, "Disposizioni sulla dotazione dei gruppi consiliari" e n. 17 del 16-05-2007 "Disposizioni in ordine alle indennità dei consiglieri regionali"; Regione Abruzzo, Legge regionale n. 8 del 07-05-2007, "Misure urgenti per il contenimento dei costi degli organi politici"; Regione Calabria, legge regionale n. 8 del 19-04-2007, "Norme sulla riduzione dei costi di funzionamento della struttura organizzativa del Consiglio e della Giunta regionale". Da segnalare che la Regione Molise, che non ha ancora adottato un nuovo Statuto regionale dopo la riforma costituzionale del 1999, ha istituito una Commissione per l'autoriforma della propria organizzazione. Regione Molise, legge regionale n. 2 del 26-01-2007 recante "Istituzione della Commissione per l'Autoriforma del Molise".

<sup>(88)</sup> Cap. IV, FERRARA, *Le autonomie speciali*.

<sup>(89)</sup> In materia è intervenuto anche il legislatore statale con il Decreto legislativo n. 141 del 2 agosto 2007, G.U. n. 205 del 4 settembre 2007, recante "Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Valle D'Aosta/Vallee d'Aoste, in materia di esercizio del diritto di voto per le elezioni del Consiglio regionale".