

STRUMENTI
DI ORIENTAMENTO
LEGISLATIVO
TRA LE RIFORME
COSTITUZIONALI

a cura di
Luigia Alessandrelli
Loretta Lispi



QUADERNI DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLE MARCHE



Il quaderno nasce dalla proficua collaborazione tra le Università degli Studi marchigiane ed il Consiglio regionale. Si tratta di una collaborazione che ha portato, tra l'altro, all'attivazione del dottorato di ricerca in "Diritto regionale e degli Enti locali" nel cui ambito è stato previsto un periodo di stage dei ricercatori universitari presso le strutture consiliari.

Lo stage, coordinato da un gruppo di lavoro formato da funzionari regionali e diretto dal dirigente del Servizio Studi Legislativi e Fattibilità, ha consentito l'incontro di saperi, esperienze, professionalità diverse, favorendo lo sviluppo di sinergie volte a migliorare l'intervento pubblico nella nostra Regione.

I risultati del lavoro svolto, vengono ora pubblicati con l'augurio che possano costituire un utile strumento di orientamento per il legislatore regionale e per gli operatori del settore.

Luigi Minardi

Presidente del Consiglio regionale delle Marche

S O M M A R I O

PRESENTAZIONE DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO REGIONALE.....	5
INTRODUZIONE	13

PARTE PRIMA

STUDI

I

IL FINANZIAMENTO DELLE FUNZIONI REGIONALI DALLE BASSANINI ALLA RIFORMA COSTITUZIONALE ED IL CASO DELLA REGIONE MARCHE

(DI STEFANO VILLAMENA)

1. L'attuazione del federalismo amministrativo: il trasferimento delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative nella Regione Marche	17
1.1 <i>Alcune vicende legate ai d.p.c.m.</i>	22
2. L'autonomia finanziaria regionale	23
2.1 <i>L'ordinamento previgente</i>	24
2.1.1 <i>Il piano legislativo</i>	25
2.2 <i>La modifica dell'articolo 119 della Cost.</i>	27
3. La copertura delle nuove funzioni regionali	29
Allegato	33

II

IL NUOVO ASSETTO COSTITUZIONALE DELLE COMPETENZE E DELLA LEGISLAZIONE DI SETTORE IN MATERIA DI ASSISTENZA SOCIALE

(DI FRANCESCA DI LASCIO E MAURO PELLEGRINI)

1. Premessa	41
2. L'assetto delle competenze prima e dopo la riforma costituzionale	41
3. Il transito della materia dalla vecchia alla nuova potestà concorrente	44

4. La misura della potestà legislativa residuale regionale	46
5. Il limite della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni	46
6. Cosa potrebbe avvenire nel settore sanità.....	47
7. La legislazione di settore in materia di assistenza sociale	48
8. Il rapporto tra la legge quadro ed il nuovo testo costituzionale	51
9. Il riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (I.P.A.B.).....	55
10. Gli assegni e le indennità spettanti per invalidità civile, cecità e sordomutismo	58
11. L'accreditamento delle strutture	58

III

I LAVORI PUBBLICI NELLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA SECONDA PARTE DELLA COSTITUZIONE: UNA IPOTESI DI LETTURA

(DI LUIGI PIANESI)

1. I lavori pubblici una materia di incerta definizione	61
2. Il riparto delle funzioni tra Stato e Regioni	63
3. Il quadro normativo: fonti comunitarie e fonti nazionali	64
4. La cedevolezza della normativa nazionale	67

IV

IL GOVERNO DEL TERRITORIO NEL NUOVO ARTICOLO 117 DELLA COSTITUZIONE

(DI STEFANO VILLAMENA)

1. La progressiva espansione della materia urbanistica	71
1.1 <i>Il rapporto con i c.d. interessi differenziati</i>	73
1.2 <i>Le recenti novità sul piano legislativo</i>	75
2. Il governo del territorio nel nuovo articolo 117 della Costituzione	77
3. La disciplina regionale: spunti sulla legge urbanistica della Regione Marche.....	81

V
LA LEGISLAZIONE REGIONALE
SUI TRASPORTI PUBBLICI LOCALI
(DI FRANCESCA DI LASCIO)

1. Quali tendenze nella gestione dei trasporti locali?	87
2. L'ambito di analisi	94
3. Il riparto di funzioni e poteri.....	99
3.1 Regione Abruzzo-Legge regionale n. 152/98.....	99
3.2 Regione Basilicata-Legge regionale n. 22/98	100
3.3 Regione Campania-Legge regionale n. 3/02.....	101
3.4 Regione Liguria-Legge regionale n. 31/98	103
3.5 Regione Marche-Legge regionale n. 45/98	104
3.6 Regione Toscana-Legge regionale n. 42/98	106
4. Le gare: orientamenti e responsabilità	106
4.1 Regione Abruzzo-Legge regionale n. 152/98.....	106
4.2 Regione Regione-Basilicata Legge regionale n. 22/98	107
4.3 Regione Campania-Legge regionale n. 3/02	110
4.4 Regione Liguria-Legge regionale n. 31/98.....	112
4.5 Regione Marche-Legge regionale n. 45/98	112
4.6 Regione Toscana-Legge regionale n. 42/98	114
5. Le scadenze normative	115
5.1 Regione Abruzzo-Legge regionale n. 152/98.....	115
5.2 Regione Basilicata-Legge regionale n. 22/98	116
5.3 Regione Campania-Legge regionale n. 3/02.....	117
5.4 Regione Liguria-Legge regionale n. 31/98.....	118
5.5 Regione Marche-Legge regionale n. 45/98	118
5.6 Regione Toscana-Legge regionale n. 42/98	119
6. Le Agenzie di mobilità	120
6.1 Regione Abruzzo-Legge regionale n. 152/98.....	120
6.2 Regione Campania-Legge regionale n. 3/02.....	121
7. Alcune considerazioni conclusive.....	121

PARTE SECONDA
FORMULE STANDARD DELLE DISPOSIZIONI LEGISLATIVE
DI USO RICORRENTE

I
INTRODUZIONE
(DI SALVATORE MENDITTO)

1. Le ragioni della standardizzazione	129
2. Metodologia del lavoro	129

II
FORMULE E DEFINIZIONI
(DI LUIGIA ALESSANDRELLI)

1. Linguaggio normativo	133
1.1 Relazioni congiuntive.....	135
1.2 Relazioni disgiuntive	136
1.3 Definizioni	137
2. Riferimenti o rinvii	139
2.1 Riferimenti privi di funzione normativa	141
2.2 Riferimenti con funzione normativa.....	142
2.2.1 Rinvio formale o mobile	142
2.2.2 Rinvio materiale o fisso.....	142
2.3 Riferimenti ad atti modificati	143
3. Modifiche	145
3.1 Deroghe	147
3.2 Proroghe, sospensioni e differimenti.....	148
3.3 Delegificazione	150
4. Rapporti con l'Unione Europea.....	153
4.1 Disposizioni per la sospensione degli effetti	155
4.2 Disposizioni sul "de minimis"	155
4.3 Aiuti alle PMI.....	156
4.4 Aiuti alla formazione	157

5. Struttura degli articoli relativi alle funzioni amministrative	159
5.1 Conferimenti di funzioni amministrative.....	161
5.2 Funzioni amministrative relative a leggi di spesa. Programma regionale	164
6. Struttura degli articoli relativi a procedimenti amministrativi ricorrenti	167
6.1 Disposizioni relative al procedimento di concessione dei contributi ..	169
6.2 Vincolo di destinazione	171
6.3 Disposizioni relative al procedimento di iscrizione in albi.....	172
6.4 Disposizioni sul silenzio significativo.....	173
7. Disposizioni sugli organi collegiali	175
7.1 Organi collegiali non elettivi	177
7.2 Organi collegiali elettivi	179

III
FORMULAZIONI FINANZIARIE
(DI LORETTA LISPI)

1. Disposizioni finanziarie relative a spese a carattere annuale	183
2. Disposizioni finanziarie relative a spese a carattere continuativo o ricorrente decorrenti dall'esercizio finanziario successivo	184
3. Disposizioni finanziarie relative a spese a carattere continuativo o ricorrente decorrenti dall'esercizio finanziario corrente	185
4. Disposizioni finanziarie relative a spese a carattere pluriennale	186
Scheda di analisi economico-finanziaria	187

INTRODUZIONE

I lavori pubblicati sono stati elaborati nell'ambito dello stage effettuato, nel corso del 2002, dai dottorandi in "Diritto regionale e degli enti locali".

Lo stage si proponeva il duplice obiettivo di consentire ai ricercatori un rapporto diretto con i lavori consiliari e, nel contempo, al Consiglio regionale di ricevere, attraverso questa esperienza, un contributo scientifico utile per il migliore svolgimento delle proprie funzioni.

A tale scopo è stato costituito un apposito gruppo di lavoro, formato da alcuni funzionari regionali, che ha seguito il percorso formativo dei ricercatori.

Nel Quaderno sono pubblicati i risultati della ricerca costituita da saggi, studi comparati, formulari, volta a fornire al legislatore regionale alcuni punti di riferimento in un quadro normativo nazionale e costituzionale, tuttora in fase di ridefinizione, che non sempre si presta ad una agevole ricostruzione.

Il Quaderno si apre con un primo studio concernente "Il finanziamento delle funzioni regionali dalle Bassanini alla riforma costituzionale ed il caso della regione Marche" che costituisce una sorta di premessa ai successivi lavori. L'elaborato mira a fare il punto sullo stato di attuazione del cosiddetto federalismo amministrativo con specifico riferimento all'effettività dei conferimenti di funzioni e alla cessione delle risorse strumentali, umane ed organizzative. Un'attenzione particolare è dedicata alle problematiche connesse alla nuova formulazione dell'articolo 119 della Costituzione, alla potestà legislativa regionale in materia tributaria e al disegno di legge La Loggia nelle parti volte ad assicurare la copertura finanziaria delle funzioni e dei compiti previsti dagli articoli 117 e 118 della Costituzione.

Su quest'ultimo punto si rileva che successivamente alla stesura dell'elaborato in questione è stato approvato dal Senato il testo di tale disegno di legge con alcune modifiche al progetto originariamente presentato. Detto testo è ancora all'esame della Camera.

Individuato lo stato di attuazione dei conferimenti conseguenti l'approvazione delle leggi Bassanini e definite alcune problematiche connesse al nuovo articolo 119 della Costituzione, nel Quaderno sono presi in esame alcuni settori in cui più complessa appare l'individuazione dello spazio di azione attribuito al legislatore regionale dall'articolo 117 della Costituzione. Si tratta di un'indagine relativa alla determinazione del nuovo assetto delle competenze inerente tre distinte materie: assistenza sociale, lavori pubblici, governo del territorio. Per quanto riguarda in particolare il governo del territorio viene, inoltre, esaminata la legislazione regionale marchigiana in vigore, al fine di vagliarne la conformità alla riforma del titolo V della Costituzione.

Un successivo lavoro attiene ad un settore di particolare interesse qual'è quello del trasporto pubblico locale. Nel lavoro in questione, dopo una premessa relativa alle disposizioni introdotte dalla recente normativa nazionale ed europea in materia, viene realizzato un ampio studio sulle tendenze della legislazione di diverse Regioni con particolare riferimento al riparto delle funzioni e dei poteri, alle disposizioni sulle gare, alle agenzie di mobilità, alle scadenze normative.

Sono infine inserite nel Quaderno le formule standard delle disposizioni legislative di uso ricorrente nelle legislazione regionale. L'opportunità di fornire al legislatore un formulario si è fatta, infatti, più stringente successivamente alle riforme costituzionali che hanno ampliato la sfera di competenza regionale e hanno reso urgente la necessità di una redazione omogenea di disposizioni relative ad analoghi istituti. La stesura delle formule ha comportato un lavoro di indagine assai ampio da parte del ricercatore assegnato a questo filone, attività che ha rappresentato un utile strumento preliminare alla predisposizione delle formule vere e proprie, effettuata dai funzionari regionali.

I curatori

Luigia Alessandrelli
(Funzionario Servizio Studi
Legislativi e Fattibilità)

Il Coordinatore del gruppo di lavoro

Stefano Michele La Micela
(Dirigente Servizio Studi
Legislativi e Fattibilità)

Loretta Lispi

(Funzionario Unità Speciale
II Commissione consiliare permanente)

PARTE PRIMA

Studi

IL FINANZIAMENTO DELLE FUNZIONI REGIONALI DALLE “BASSANINI” ALLA RIFORMA COSTITUZIONALE ED IL CASO DELLA REGIONE MARCHE

Stefano Villamena

1. L'attuazione del federalismo amministrativo: il trasferimento delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative nella Regione Marche

Una delle questioni più dibattute durante l'elaborazione della legge 59/1997, c.d. legge sul federalismo amministrativo, è stata quella relativa alla effettività del conferimento delle funzioni amministrative dallo Stato al comparto Regioni–enti locali. Il principio di effettività “in forza del quale alla titolarità in capo alle Regioni ed enti locali delle nuove funzioni, deve corrispondere la titolarità delle risorse finanziarie ed umane per esercitarle”¹ viene sancito nell'art. 3 comma 1, lett. b, legge 59 ove si stabilisce la diretta correlazione tra funzioni conferite e risorse cedute. Circa la puntuale individuazione e successivo trasferimento delle risorse, la stessa legge 59 all'art. 7, comma 1, rinvia ad appositi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri la cui adozione ha comportato l'effettivo trasferimento della funzione amministrativa dallo Stato alla Regione o agli altri enti locali. Lo stesso art. 7 fissa una sorta di criterio flessibile e giuridicamente indeterminato² per il trasferimento delle risorse, stabilendo che il passaggio delle stesse deve essere “congruo” rispetto alle esigenze relative alle funzioni conferite, ed inoltre, si deve nel contempo procedere alla parallela soppressione o ridimensionamento dell'amministrazione statale periferica.

Dalla legge 59/1997 sono scaturiti una serie di decreti legislativi tra cui quelli che maggiormente interessano date le finalità del presente lavoro sono:

- d.lgs. 143/1997 relativo al conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale;
- d.lgs. 469/1997 relativo al conferimento alle Regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro;

1 V. A. Pajno, *L'attuazione del federalismo amministrativo*, in *Le Regioni*, 4, 2001, 676.

2 *Sui concetti giuridici indeterminati* V. S. Cognetti, *Profili sostanziali della legalità amministrativa: indeterminatezza della norma e limiti alla discrezionalità*, Milano, 1993, passim.

– d.lgs. 422/1997 in materia di trasporto pubblico locale;
– ed infine il d.lgs. 112/1998, c.d. decreto sul federalismo amministrativo, in materia di conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali.

Come rilevato³ il decreto 112⁴ costituisce “il maggiore degli atti adottati in esecuzione della delega contenuta nella legge Bassanini” è dunque da questo che sembra corretto partire. L’art. 7 del decreto legislativo appena considerato cerca di specificare in termini più chiari i contenuti dell’omologo art. 7 l. 59 stabilendo che l’intero processo devolutivo, comprensivo del trasferimento delle risorse alle “autonomie”, dovrà concludersi entro il 31 dicembre 2000⁵, fissando poi al comma 3, come parametro per commisurare la “congruità” delle risorse, quello dei beni e delle risorse stesse utilizzate dallo Stato per le medesime funzioni prima del conferimento. Sul versante delle risorse umane si stabilisce che il trasferimento, fermo restando la potestà organizzativa degli enti riceventi, è disciplinato dagli stessi d.p.c.m. che garantiscono il trattamento economico in godimento⁶. Sul regime fiscale del trasferimento dei beni occorre brevemente considerare il successivo art. 8 d.lgs. 112/1998 ove si stabilisce la esenzione da ogni onere d’imposta o tassa per gli enti interessati dal trasferimento. Questa disposizione, opportuna al fine di evitare un ulteriore aggravio sui bilanci regionali e locali, presenta tuttavia dei dubbi, è appena il caso di ricordare infatti che nella delega disposta con la legge 59, non si fa alcun riferimento alla modificazione dell’ordinamento tributario, e ciò potrebbe dunque far prospettare potenziali vizi di legittimità costituzionale dell’art. 8 d.lgs. 112 per “eccesso di delega”.

Nel complesso dei decreti legislativi sopra richiamati che, salvo il caso del decreto 112, rivestono carattere settoriale riferendosi ad ambiti materiali specifici, ad esempio “agricoltura” o “trasporto pubblico locale”, il decreto 112 si colloca, sul versante dei trasferimenti delle risorse, come norma di chiusura che può essere attivata allorché gli “altri” decreti non prevedano esplicite normative di trasferimento delle risorse medesime⁷.

La Regione Marche ha provveduto ad attuare il d.lgs. 112/1998 con la legge regio-

3 V. T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002, 226.

4 Successivamente modificato dal d.lgs. 443/1999.

5 Termine “sostanzialmente” rispettato; V. F. Pizzetti, *Editoriale*, in *Le Regioni*, 3, 2001, 443. Questo processo ha portato allo spostamento dal centro alla periferia di ventiseimila miliardi delle “vecchie” lire e circa ventiduemila unità di personale. Nel caso della Regione Marche di circa duecentouno miliardi delle “vecchie” lire e duecentoquarantasei unità di personale, V. *Guida enti loc.*, dicembre, 2000.

6 Al comma 5 si afferma poi che al personale inquadrato nei ruoli delle Regioni e degli enti locali si applica la disciplina sul trattamento economico previsto dal C.C.N.L. per il comparto Regioni-autonomie locali.

7 V. F. Pizzetti, *Commento all’art. 7 del decreto legislativo 112/1998*, in G. Falcon (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, 1998, 44.

nale 10/1999⁸ che agli artt. 11, 12 e 13 disciplina le procedure attraverso cui la Giunta regionale potrà provvedere ad identificare e successivamente trasferire – strutture e personale (art. 11) – beni strumentali (art. 12) nonché la decorrenza del conferimento delle funzioni agli enti locali.

Il Presidente del Consiglio dei ministri il 22 dicembre 2000 ha adottato il decreto di puntuale individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative per l'esercizio delle funzioni conferite dal d.lgs. 112/1998 alla Regione Marche ed agli enti locali⁹. Come specificato nel preambolo, questo atto rappresenta una sorta di connettore dei d.p.c.m. adottati in precedenza a partire dal maggio 2000 per il trasferimento delle risorse sulle materie disciplinate dal decreto 112, e contiene una serie di allegati volti a quantificare e specificare i beni e le risorse finanziarie, umane e strumentali, nonché le connesse risorse organizzative conferite.

In concreto, nella Regione Marche, il trasferimento totale delle risorse finanziarie a regime ha riguardato le materie:

- Energia – cui il trasferimento è pari a 30.703.360 delle “vecchie” lire.
- Ambiente – cui il trasferimento è pari a 7.000.000.000 delle “vecchie” lire.
- Demanio idrico – cui il trasferimento è pari a 21.981.000 delle “vecchie” lire.
- Opere pubbliche – di cui 718.090.479 per le “opere marittime” e 59.454.000 per le spese di funzionamento; mentre non sono stati disposti trasferimenti finanziari per “l’edilizia statale” e la “difesa del suolo”.
- Trasporti – cui il trasferimento totale di risorse finanziarie a regime di 855.250.000 delle “vecchie” lire è trasferito (trasferimenti diretti) alle Province nella misura di 40.099.760 ed ai Comuni (trasferimenti indiretti) nella misura 855.250.000, dunque alla Regione non rimane alcunché.
- Viabilità – di cui 52.406.400.000 per le spese in conto capitale annue; 4.124.489.794 per le spese del personale; 340.000.000 per i dirigenti; 548.200.000 per le spese di funzionamento per l’anno 2001 tutti trasferimenti finanziari relativi, ovviamente, alle “vecchie” lire.
- Invalidi civili – cui il trasferimento di risorse finanziarie a regime di 118.087.018 delle “vecchie” lire è interamente trasferito (trasferimenti indiretti) alle Province.
- Istruzione scolastica – pari a 7.302.031.000 delle “vecchie” lire.
- Polizia amministrativa – cui il trasferimento è pari a 5.000.000 delle “vecchie” lire.
- Protezione civile – cui il trasferimento di risorse finanziarie a regime è pari a 513.535.714 e 115.647.749 delle “vecchie” lire per le spese di funzionamento.

⁸ In materia di “Riordino delle funzioni amministrative della Regione e degli enti locali nei settori dello sviluppo economico ed attività produttive, del territorio, ambiente e infrastrutture, dei servizi alla persona e alla comunità, nonché dell’ordinamento ed organizzazione amministrativa”.

⁹ Pubbl. in G.U. n. 43 del 21-2-2001, S.O. n. 31

– Sanità – cui il trasferimento di risorse finanziarie a regime è pari a 4.247.942.584 delle “vecchie” lire. Sul punto si è tenuto conto delle modifiche introdotte dal decreto del Ministero dell’economia e delle finanze¹⁰ che ha sostituito la Tab. A e soppresso la Tab. E del decreto in esame. Ciò, a seguito dell’art. 1, comma 2, della c.d. legge finanziaria regionale 2001 (Marche) che riserva alla Regione talune funzioni in favore degli invalidi civili.

Il trasferimento di risorse umane nella Regione Marche è stato, complessivamente, pari a centotrentasette unità, di cui tre di livello dirigenziale, ed ha riguardato le materie:

- Incentivi alle imprese – cui il trasferimento è pari ad un’unità di personale.
- Demanio idrico – cui il trasferimento è pari ad un’unità di personale.
- Opere pubbliche – cui il trasferimento è pari a quattordici unità, più un’unità dirigenziale.
- Trasporti – cui il trasferimento è pari a sessantuno unità di personale.
- Viabilità – cui il trasferimento è pari a quarantasette unità di personale, più due dirigenti.
- Istruzione scolastica – cui il trasferimento è pari a cinque unità di personale.
- Polizia amministrativa – cui il trasferimento è pari a due unità di personale.
- Protezione civile – cui il trasferimento è pari a due unità di personale.
- Sanità – cui il trasferimento è pari ad un’unità di personale.

Il trasferimento dei beni nella Regione Marche, infine, ha riguardato le materie:

- Trasporti – cui sono state trasferite i beni mobili in efficienza operativa in uso presso il nucleo di Ancona del soppresso Servizio escavazione porti.
- Protezione civile – cui è stato trasferito il centro di assistenza di pronto intervento (CAPI) sito ad Ancona.

Successivamente, anche a seguito dell’attivazione a livello regionale di un tavolo di confronto tra tutte le parti interessate al trasferimento delle risorse, soprattutto quelle connesse al personale nell’ambito del quale non si è ancora raggiunto un accordo definitivo, si è giunti dapprima all’attribuzione in proprietà alle Province degli immobili da adibire a scuole di formazione professionale¹¹; poi all’istituzione del fondo unico regionale¹², che potremmo definire per il decentramento; infine è stato fissato il termine di decorrenza, 4 aprile 2002, di alcune funzioni amministrative che non sono state

10 Adottato il 31-12-2001, pubbl. in G.U. del 30-3-2002, serie generale n. 76.

11 Con delibera della Giunta regionale n. 74 del 15-1-2002 ad eccezione degli immobili sede degli istituti professionali alberghieri.

12 Istituito con delibera della Giunta regionale n. 596 del 27-3-2002 “Fondo per le risorse finanziarie da destinare agli enti locali a seguito del conferimento delle funzioni amministrative di cui alle leggi regionali 10/1999; 45/1998; 38/1998; 13/1999”.

oggetto di precedente conferimento¹³. Concludendo sul punto occorre ricordare che le Province non sono ancora subentrate nei contratti in materia di trasporti perché hanno ritenuto che le risorse finanziarie trasferite non siano adeguate soprattutto perché non comprendono l'onere correlato all'IVA nazionale e comunitaria.

L'attuazione nella Regione Marche degli altri decreti legislativi "Bassanini" che in precedenza abbiamo definito settoriali è intervenuta rispettivamente:

– legge regionale 24/1998 in materia di disciplina delle funzioni amministrative in materia agro–alimentare, forestale, di caccia e di pesca nel territorio regionale, in attuazione del d.lgs. 143/1997. L'individuazione delle risorse da trasferire dallo Stato alla Regione è intervenuta, dopo una fase particolarmente contrastata, con d.p.c.m. 11–5–2001¹⁴. Tuttavia, come vedremo successivamente¹⁵, alcune disposizioni di questo atto sono state annullate dal TAR nella parte relativa al trasferimento del personale del Corpo forestale dello Stato alle Regioni;

– legge regionale 38/1998 in materia di collocamento, servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro, in attuazione del d.lgs. 469/1997¹⁶;

– legge regionale 45/1998 in materia di riordino del trasporto pubblico regionale e locale nelle Marche, in attuazione del d.lgs. 422/1997. Con i d.p.c.m. del 16 novembre 2000¹⁷ si è provveduto all'individuazione e trasferimento alla Regione delle risorse per l'esercizio delle funzioni e compiti ai sensi degli artt. 8, 9 e 12 d.lgs. 422/1997 in materia di trasporto pubblico locale. In particolare, vedi allegato 2, alla Regione Marche sono state trasferite sette linee di traffico in concessione alle F.S. e 54,6 miliardi delle "vecchie" lire come risorse finanziarie¹⁸.

– legge regionale 12/1999 in materia di conferimento alle Province delle funzioni in materia di inquinamento atmosferico, in attuazione tra le altre norme, dell'art. 84 d.lgs. 112/1998¹⁹;

– legge regionale 13/1999 in materia di difesa del suolo in attuazione, ai sensi dell'art. 1 della legge regionale medesima, del d.lgs. 112/1998; sul punto il d.p.c.m. 22 dicembre 2000 prima citato, pur comprendendo la "difesa del suolo" nella materia "opere pubbliche", non riconosce alla stessa alcun trasferimento finanziario, di personale e strumentale²⁰.

13 V. delibera della Giunta regionale n. 639 del 3-4-2002 e, in particolare, l'allegato A "Funzioni da conferire alle Province" e l'allegato B "Funzioni da conferire ai Comuni"; nonché D.G.R. 886/2002 - Atto di indirizzo e coordinamento in materia di procedimenti relativi alle funzioni conferite con leggi regionali n. 45/1998; n. 10/1999; 12/1999; 13/1999.

14 Pubbl. in G.U. serie generale n. 134 del 12 giugno 2001- S.O. n. 145.

15 Quello che nel paragrafo seguente abbiamo definito "caso della quota del 70% di personale trasferito".

16 Sul punto vedi in allegato i d.p.c.m. che hanno ad oggetto la materia "lavoro"; e, a livello regionale, vedi la D.G.R. n. 639/2000 cit. che dà attuazione alla legge regionale 38/1998.

17 Pubbl. in G.U. serie generale n. 303 del 30-12-2000 – S.O. n. 224.

18 A livello regionale vedi anche la D.G.R. 639/ 2002 cit., D.G.R. n. 596 del 27-3-2002, 639 del 3-4-2002 e D.G.R. 1064/2002.

19 Non si rilevano d.p.c.m. specifici sulla materia "inquinamento atmosferico".

20 Vedi sul punto la delibera della Giunta regionale n. 639/2002 cit.

1.1 Alcune vicende legate ai d.p.c.m.

Una prima vicenda che potremmo definire “caso dei distributori” è relativa all’applicazione dell’art. 105, comma 1, lett. f, d.lgs. 112/1998 in materia di concessione per le installazione e l’esercizio di impianti lungo le autostrade ed i raccordi autostradali, nel senso che in questo ambito non risultava chiara la competenza ad adottare l’atto di concessione. Il Ministero dell’industria, che prima dell’adozione del decreto 112 era l’organo cui era attribuito il relativo potere, riteneva che la competenza stessa fosse passata alla Regione. Al contrario quest’ultima, nel caso di specie la Regione Emilia-Romagna, riteneva che soltanto dopo l’adozione dei relativi d.p.c.m. di trasferimento delle risorse finanziarie e strumentali, il trasferimento della funzione in materia fosse operativo. Sulla questione è intervenuto il TAR²¹ ed ha chiarito che il Ministero dell’industria resta competente ad adottare i provvedimenti in materia di concessione di impianti di distribuzione di carburante fino a quando non risultano emanati i d.p.c.m. previsti dall’art. 7 d.lgs. 112/1998. Ciò anche perché soltanto dopo l’adozione di questi atti assume efficacia l’abrogazione delle norme che attribuiscono le relative funzioni concessorie al Ministero medesimo.

La seconda vicenda è molto più recente e può essere definita “caso della quota del 70% di personale trasferito”. Questa riguarda più direttamente l’applicazione del d.p.c.m. 11 maggio 2001²² ed in particolare dell’art. 3, comma 1 che trasferisce alle Regioni il 70 % del personale appartenente alla dotazione organica del Corpo forestale dello Stato (CFS). I ricorrenti, tra cui anche il WWF, contestano la legittimità dell’intero atto adducendo, tra gli altri, una serie di motivazioni che vanno ad investire la stessa legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 4 del d.lgs. 143/1997²³. Senza scendere nel merito della questione, tra l’altro sembra di poter dire che la ricostruzione legislativa e giurisprudenziale operata dal TAR nel “considerato in diritto” sia particolarmente accurata, l’organo di giustizia amministrativa dopo aver rigettato tutte le doglianze avanzate dai ricorrenti, accoglie il ricorso contro l’art. 3, comma 1 prima citato, rinvenendo un vizio nel procedimento nella definizione della quota di personale, pari come detto al 70%, da trasferire dallo Stato alla Regione.

Le ragioni alla base della decisione si collegano ad un accadimento singolare che ha visto l’allora Ministro Bassanini apportare una modifica, “di suo pugno”, come si

21 TAR Emilia-Romagna – Bologna – Sez. I, ord. 23-11-2000, n. 981.

22 Di attuazione dell’art. 4, comma 1, d.lgs. 143/1997 relativo al conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura, pesca e riorganizzazione dell’Amministrazione centrale.

23 Disposizioni che sono alla base del d.p.c.m. in questione, e che qualora venissero annullate ad opera della Corte costituzionale, produrrebbero come “conseguenza” la illegittimità di tutti gli atti collegati tra cui anche il d.p.c.m. *de quo*.

legge nella sentenza, al testo del decreto già approvato e in attesa di essere pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale.

La modifica ha riguardato la sottrazione al personale che sarebbe dovuto transitare dallo Stato alla Regione delle funzioni di “ordine pubblico” e “sicurezza pubblica”, cioè di polizia forestale, senza coinvolgere nuovamente tutti i soggetti interessati. Dietro a questa ragione di ordine formale si cela però una ragione di ordine sostanziale relativa alla ripartizione del personale. L’eliminazione delle funzioni di “ordine pubblico” e “sicurezza pubblica” dal novero di quelle che sarebbero dovute essere esercitate dal personale trasferito, avrebbe dovuto necessariamente comportare la riapertura del procedimento di rideterminazione della quota di personale da trasferire. Ciò perché, a ben vedere, un “alleggerimento” delle funzioni del personale che passa alle Regioni, comporta automaticamente un “appesantimento” delle funzioni del personale che resta allo Stato. La quota del 70% relativa al personale del Corpo forestale da trasferire alle Regioni si sarebbe dovuta ridurre a seguito della modifica apportata dal Ministro e riequilibrata a favore dello Stato. Dunque, come spesso accade, una violazione di ordine formale, il mancato rispetto dell’iter procedimentale, ridonda in violazione di ordine sostanziale, cioè nella illogicità della quota di dotazione organica trasferita. È appena il caso di ricordare, volendo indagare sulle regioni che hanno spinto a modificare l’atto, che la modifica operata dal Ministro Bassanini sembrava comunque dettata da ragioni obiettive; in altri termini, possiamo dire, che sia stato tentato un salvataggio in extremis di una disposizione che ad un successivo vaglio di legittimità sarebbe probabilmente risultata illegittima, dato che ai sensi dell’art. 1, comma 3, lett. 7, l. 59/1997 le materie “ordine pubblico” e “sicurezza pubblica” non possono essere oggetto di conferimento. Infine, è forse il caso di ricordare che la regionalizzazione di una parte delle forze di polizia, non solo di quella forestale, un maggior grado di autonomia impositiva e *last but not least* la trasformazione del Senato in Camera delle Regioni sono elementi significativi per giungere probabilmente ad un federalismo meno problematico di quello attuale.

2. L’autonomia finanziaria regionale

A questo punto seguendo l’ordine temporale degli eventi, sembra necessario far riferimento al nuovo art. 119 Cost. che costituisce la principale fonte normativa per il finanziamento delle funzioni regionali. Tuttavia prima di entrare in *medias res* è opportuno tracciare i contorni del “vecchio” ordinamento per evidenziare i tratti più significativi dell’autonomia finanziaria regionale fino alle modifiche introdotte con la riforma del Titolo V, Parte II, Cost.

2.1. L'ordinamento previgente

Il “vecchio” art. 119 Cost. al primo comma afferma “Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni”. È stato rilevato che si tratta di una delle formule più ambigue fra quelle contenute nel Titolo V Cost. “restando indefinito l’ambito e l’intensità dell’autonomia finanziaria delle Regioni e, nel contempo, del rinvio alle leggi statali cui la disposizione costituzionale demanda di definire forme e limiti”²⁴. Si stabiliva poi che le entrate regionali erano rappresentate da tributi propri, quote di tributi erariali al fine di adempiere alle “funzioni normali” e contributi speciali (con legge dello Stato) per valorizzare il Mezzogiorno e le isole. Infine si assegnava alle Regioni un demanio ed un proprio patrimonio. Il modello prefigurato dal Legislatore costituente è sostanzialmente “elastico” o “aperto” ciò ha consentito di proporre una serie di interpretazioni talune volte a riconoscere alle Regioni il potere di disciplinare, seppur nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, un proprio sistema tributario²⁵; o, al contrario, a negare una piena autonomia finanziaria regionale²⁶, incentrando questa impostazione sulla funzione di coordinamento statale da intendersi in senso verticale e, non in senso “circolare”, come avrebbero voluto i sostenitori della dottrina sopra citata. In un contesto scientifico diviso circa l’esatta portata dell’autonomia finanziaria regionale, la Corte costituzionale sembrava inizialmente orientata ad una lettura particolarmente ampia dell’art. 119 Cost., seppur nell’ambito delle Regioni ad autonomia differenziata.²⁷ Tuttavia, la Corte stessa successivamente fissò una serie di “paletti” che restringevano notevolmente il campo d’azione regionale su questa materia. Questi possono sinteticamente schematizzarsi²⁸:

– la Regione gode di autonomia di spesa ma non necessariamente di autonomia di entrata (sent. 162/1982);

24 V. F. Mastragostino, *L'autonomia finanziaria*, in S. Bartole, F. Mastragostino (a cura di), *Le Regioni*, Padova, 1997, 273.

25 F. Pierandrei, *Prime osservazioni sull’“autonomia finanziaria” della Regione e sulla esperienza siciliana*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1949, 119 ss.

26 V. S. Cassese, *Il finanziamento delle Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, spec. 343, ove si rileva che “la regione possa avere (e solo eventualmente) una mera potestà legislativa attuativa in materia tributaria”; mentre L. Paladin, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1958, spec. 209, pur sostenendo una tesi restrittiva, ritiene che la potestà normativa regionale “rientri nel concetto di legislazione integrativa”.

27 Nella sentenza n. 64/1965, in *Giur. cost.*, 1965, spec. 798, il giudice delle leggi ha interpretato la riserva di legge di cui all’art. 23 Cost. “Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge” come riferita ad entrambe i “Legislatori”, sia quello statale che quello regionale. Sul punto n. 6 del considerato in diritto si legge “se l’art. 23 Cost. dovesse intendersi nel senso che la sola legge dello Stato possa imporre tributi, si escluderebbe con ciò stesso la potestà normativa tributaria delle Regione; ma ciò contrasterebbe con quelle norme costituzionali che attribuiscono tale potestà”.

28 V. F. Covino, *La “costituzione finanziaria” italiana tra federalismo fiscale e formule cooperative*, in V. Atripaldi, R. Bifulco (a cura di), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, 2000, spec. 154-155.

– il Legislatore statale non conosce limiti quantitativi nell’attribuzione alla Regione di determinati tributi o quote di tributi erariali e, soprattutto, le scelte del Legislatore stesso sono reversibili (sentt. 271/1986 e 356/1992).

Il giudice delle leggi sembra dunque aver configurato la potestà legislativa regionale in materia impositiva come una mera potestà attuativa rifacendosi probabilmente alla tesi restrittiva prima citata²⁹. In particolare nella sent. 214/1987 la Corte ha ritenuto che “in mancanza di una legge statale l’autonomia tributaria regionale non può legittimamente esplicarsi”, configurandola dunque in termini molto restrittivi.

2.1.1 Il piano legislativo

La legge 281/1970 costituisce la prima disciplina di riparto finanziario tra Stato e Regioni ordinarie in attuazione dell’art. 119 Cost. Il sistema che ne scaturisce, senza entrare nel merito specifico della disciplina, viene comunemente definito di “finanza derivata” per il fatto che in larga parte il finanziamento delle funzioni regionali avveniva attraverso trasferimenti statali. Tralasciando l’evoluzione dei tributi regionali che si sono succeduti a partire dagli anni ’70 del secolo scorso³⁰, il sistema tributario regionale attualmente si incentra:

- IRAP (imposta regionale sulle attività produttive).
- Addizionale regionale sull’IRPEF.
- Imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile.
- Tassa sulle concessioni regionali.
- Tassa regionale di circolazione.
- Tassa regionale per il diritto allo studio universitario.
- Tributo speciale per il deposito in discarica.
- Compartecipazione al gettito IVA.

Tra questi strumenti tributari quelli che rivestono maggiore importanza per le entrate regionali sono l’IRAP e l’addizionale regionale all’IRPEF ed inoltre, non va trascurato il fatto, che gli stessi consentono alle Regioni di esercitare un certo grado di autonomia finanziaria fissando, entro uno spazio definito dal Legislatore statale, la misura dell’aliquota³¹. L’introduzione dell’IRAP costituisce un passo decisivo per la

²⁹ Cfr. Cassese, op cit.

³⁰ Infatti si dovrebbe far riferimento a tributi che non esistono più come ad esempio la TOSAP, l’ILOR, l’ICIAP e soprattutto ai contributi sanitari tutti abrogati dal d.lgs. 446/1997 con cui, tra l’altro, si è istituita l’IRAP.

³¹ Nel caso dell’IRAP nella misura massima del 4,25 % con facoltà per le Regioni di apportare variazioni in aumento o in diminuzione fino ad un massimo dell’1% (art. 50 del d.lgs. 446/1997).

c.d. regionalizzazione della sanità, infatti nonostante questa fase fosse stata avviata a partire dal 1992, è soltanto dal 1 gennaio 1999 che il finanziamento della sanità non avviene più attraverso contributi sanitari, ma mediante il gettito IRAP, oltre all'addizionale IRPEF.

Con il d.lgs. 56/2000, in attuazione delle delega contenuta nell'art. 10, comma 1, l. 133/1999, sembra aprirsi una nuova fase in materia di finanziamento delle funzioni regionali. La principale novità, oltre all'abolizione di gran parte dei trasferimenti statali tra i quali figurano anche quelli legati al conferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alla Regione previsti dalla riforma "Bassanini"³² e compensati dai nuovi tributi regionali, è la previsione di un sistema perequativo legato alla spesa sanitaria. Infatti, tralasciando le varie fasi temporali che gradualmente porteranno alla "liberalizzazione" della spesa medesima³³, eliminando gli anzidetti vincoli di destinazione dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF, si assiste al trasferimento completo della spesa sanitaria dallo Stato alla Regione, salvo la previsione di un fondo perequativo nazionale³⁴ finanziato principalmente con la compartecipazione all'IVA ed eventualmente con una parte dell'accisa sulla benzina. A questo fondo, la cui determinazione è interamente rimessa a livello statale, salvo il debole potere consultivo e di impulso da parte della Conferenza Stato-Regione, si dovrebbe attingere per garantire il rispetto di una serie di standard che dipendono principalmente dal fabbisogno sanitario³⁵.

La riduzione della mole dei trasferimenti statali per finanziare le spese regionali³⁶ ed il potenziamento dei meccanismi di compartecipazione delle Regioni ai tributi istituiti comunque con legge statale, non sembra portare l'assetto finanziario sui binari del federalismo fiscale. Solo nel caso in cui l'ente sub-statale abbia la possibilità di variare sensibilmente l'aliquota della compartecipazione si può registrare un'effettiva autonomia decisionale sull'imposta stessa. Al contrario se è lo Stato a decidere interamente tutte le caratteristiche del tributo³⁷ si è comunque di fronte ad un trasferimento.³⁸ Certo occorre pur sempre dire che complessivamente la riforma di cui abbiamo parlato presenta taluni tratti positivi, come ad esempio quello di rendere relativamente certo l'ammontare dei finanziamenti regionali non più ancorati ai trasferimenti decisi dallo Stato anno per anno.

32 Anche se restano in vigore i trasferimenti statali per finanziare spese in caso di calamità e, con formula non particolarmente perspicua, i "contributi a finalità specifiche di rilevante interesse nazionale".

33 Ricordiamo che la completa entrata a regime della riforma avverrà nel 2013.

34 Art. 7, d.lgs. 56/2000.

35 Art. 7, comma 3, d.lgs. 56/2000.

36 Tra cui i già ricordati trasferimenti per le spese sanitarie e quelli per il trasporto pubblico locale.

37 Cioè la definizione del presupposto d'imposta, dei soggetti passivi, della base imponibile ed in larga parte della misura dell'aliquota d'imposta.

38 V. E.F. Russo, *La strada ostruita del federalismo fiscale*, 2000, spec. 132-134; stesso giudizio negativo viene offerto da G. D'Auria, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali*, in *Foro it.*, 2001, V, 218.

2.2. La modifica dell'art. 119 Cost.

Il nuovo art. 119 Cost.:

- al primo comma riconosce l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa della Regione, dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane³⁹.
- al secondo comma che gli enti appena citati godono di tributi, entrate proprie e partecipazioni al gettito di tributi erariali raccolti sul loro territorio e che tali entrate vanno coordinate secondo i principi della finanza pubblica, del sistema tributario e dell'armonia con la Costituzione.
- al terzo comma si introduce un fondo perequativo senza vincolo di destinazione.
- al quarto comma, analogamente alla disciplina previgente, si dice che le risorse proprie hanno l'obiettivo di perseguire le funzioni regionali e locali.
- al quinto comma si prevedono risorse e contributi per lo svolgimento dei diritti della persona e per rimuovere gli squilibri economici e sociali.
- al sesto comma, infine, si ribadisce che gli enti sopracitati hanno un proprio demanio e patrimonio e il ricorso all'indebitamento è ammesso al solo scopo di finanziare spese per investimenti.

Il punto su cui conviene soffermare l'indagine al fine di specificare il rapporto Stato/Regione sul versante del finanziamento delle funzioni regionali è quello relativo alla potestà legislativa regionale in materia tributaria. In questo senso occorre considerare, al di là del mero dato testuale contenuto nell'art. 119 comma 2 (...) "le Regioni stabiliscono e applicano tributi ed entrate proprie", la portata del limite costituito dal "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", che rientra tra le materie di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., e potrebbe costituire una base argomentativa su cui giustificare la possibilità per le Regioni di istituire con proprie leggi tributi regionali⁴⁰. Ora, se il coordinamento, come in passato, viene interpretato quale strumento "centralistico", utilizzato dal Legislatore nazionale al fine di realizzare il "buon andamento" e l' "interesse nazionale"⁴¹, lo spazio di autonomia regionale sarebbe in larga misura ristretto.⁴² Al contrario, qualora

39 V. Martines, Ruggeri, Salazar, *Lineamenti*, op cit., spec. 269, che considera il contenuto dell'art. 119, comma 1, Cost., come "l'innovazione di maggior rilievo".

40 Seppur nei limiti dell'art. 117, comma 2, lett. e Cost., ove si fa riferimento alla potestà legislativa esclusiva statale in materia di "sistema tributario e contabile dello Stato".

41 Per altro abrogato, ma secondo la dottrina prevalente, tra gli altri, G. Falcon, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6, 2001, 1247 ss., comunque ricavabile dalle materie di esclusiva competenza statale, tra cui come visto anche il sistema tributario dello Stato.

42 Sul coordinamento come principio che sarà configurato "in linea con una tradizione a dir poco consolidata alla stregua di puntualizzazione di mero dettaglio", M. Bertolissi, *Relazione*, in *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001, 117.

il coordinamento⁴³ assuma nel nuovo contesto un significato diverso per cui si tengano in maggior conto le istanze che provengono soprattutto dalle Regioni, si potrebbe, pur nel rispetto del principio di unità del sistema tributario⁴⁴, che sembra affermato nel già citato art. 117, comma 2 tra le materie di esclusiva competenza statale, riconoscere un margine maggiore di autonomia alle Regioni, ad esempio allargando i margini di discrezionalità circa la fissazione delle aliquote fiscali.

Sulle “entrate proprie” non si è voluto specificare, in linea con l’impostazione precedente, né la tipologia, né il livello quantitativo delle stesse. Da questo punto di vista, da un lato, si sono evitati i rischi del c.d. eccesso di costituzionalizzazione⁴⁵, ma dall’altro lato era forse preferibile, come già fatto in alcune esperienze comparate⁴⁶, prevedere direttamente nella Costituzione quote percentuali di tributi da attribuire alle Regioni, al fine di innalzare il livello di garanzia contro le invadenze statali. Sempre in materia di entrate l’art. 119, comma 4, Cost., costituzionalizza un principio sancito a livello legislativo dall’art. 3 legge 59/1997 quello del “finanziamento integrale”⁴⁷ delle funzioni regionali e degli enti locali. Le entrate regionali in altri termini devono essere tali da consentire la copertura completa dei costi delle funzioni svolte a livello regionale. Questo principio di corrispondenza tra costi delle funzioni ed entrate regionali potrebbe assumere una certa rilevanza allorché si lamenti, ad esempio, la carenza di risorse per fronteggiare le spese derivanti da talune funzioni pubbliche. In questo caso la Corte costituzionale, nell’ambito di un eventuale giudizio di legittimità costituzionale su una legge regionale istitutiva di tributi, potrebbe anche essere indotta a ritenere questo principio come il presupposto costituzionale che legittima la stessa⁴⁸. Occorre poi considerare sempre su questo versante il fondo perequativo

43 Che necessariamente dovrebbe avere come sede materiale la Conferenza Stato-Regioni

44 V. S. F. Gallo, *Le risorse per l’esercizio delle funzioni amministrative e l’attuazione del nuovo art. 119*, in sito web LUISS, con la riforma si creano più sistemi tributari, quello dello Stato, quello della Regione e quello degli enti locali, in forza del fatto che l’art 117 comma 2, lett. e Cost., parla di “sistema tributario e contabile (appunto) dello Stato” e, dunque, non dell’intera Repubblica.

45 V. G. Morbidelli, *Le dinamiche della Costituzione*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna, 1997, 135, che conduce a causa della eccessiva stringenza del disposto costituzionale, per l’utilizzo previsioni troppo rigide, “a condizionare oltremodo il Legislatore”.

46 È il caso dei Länder in Germania - art. 106, commi 1 e 3 GG. - e dei Cantoni in Svizzera - artt. 128 e 131 Cost.

47 V. G. della Cananea, *Autonomie e responsabilità nell’articolo 119 della Costituzione*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, 1, 73.

48 Le valutazioni di ordine quantitativo sono state effettuate dalla Corte con riferimento all’art. 119 Cost. previgente ed in particolare “circa la necessaria adeguatezza delle risorse finanziarie regionali, intesa come corrispondenza o come equilibrio fra bisogni e risorse”, V. L. Paladin, *Ragionevolezza (Principio di)*, in *Enc. dir.*, agg., 905, ed ivi sentenze citate. Anche se ciò potrebbe essere ostacolato dall’attivazione da parte dello Stato che, in applicazione del principio di sussidiarietà in senso “economico”, potrebbe concedere trasferimenti ad hoc per garantire lo svolgimento della funzione, V. F. Covino, *L’autonomia finanziaria*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, spec. 195.

senza vincolo di destinazione previsto dall'art. 119, comma 3, Cost. che, pur riferito ai "territori con minore capacità fiscale per abitante", sembra riguardare non tanto il raggiungimento di livelli standard di prestazione altrimenti non raggiungibili, cui sembra invece più aderente la previsione del comma 5 dello stesso articolo relativa alle "risorse aggiuntive" e agli "interventi speciali", ma per garantire il rispetto del principio del "finanziamento integrale" cui prima si faceva riferimento. Questa conclusione sembra trarsi dal fatto che i finanziamenti che provengono dal fondo si utilizzano "senza vincoli di destinazione", e ciò dovrebbe garantire ampi margini di manovra circa l'utilizzo delle risorse derivanti dal fondo stesso⁴⁹. Questa impostazione sembra confermata anche per il fatto che esplicitamente l'art. 119, comma 5, relativo alle "risorse aggiuntive" ed "interventi speciali", include tra i presupposti che attivano il finanziamento gli "scopi diversi dal normale esercizio" delle funzioni e, dunque, si può forse ritenere, che le funzioni "normali" possano venire finanziate con il fondo perequativo visto che, almeno stando alla lettera del comma 5, quelle "non normali" possono essere finanziate con risorse aggiuntive o interventi speciali.

3. La "copertura" delle nuove funzioni regionali

Il 13 aprile 2002 il Consiglio dei Ministri ha approvato, dopo numerosi tentativi, il disegno di legge di attuazione della legge cost. 3/2001. Questo provvedimento, attualmente al vaglio delle Camere, contiene una serie di indicazioni circa le soluzioni che il Governo intende proporre al "nodo" delle funzioni amministrative e, soprattutto con riferimento a ciò che qui interessa, al loro finanziamento⁵⁰. L'art. 4 del d.d.l "La Loggia", dal nome del Ministro proponente, collega l'esercizio delle funzioni amministrative ai sensi del nuovo art. 118 Cost. con quella del loro finanziamento e, dunque, al trasferimento di beni e risorse finanziarie, strumentali, umane ed organizzative per l'esercizio delle funzioni della Regione e degli altri enti locali. Questi trasferimenti una volta concretamente effettuati apriranno la questione della reale provvista di risorse finanziarie di cui soprattutto la Regione dovrà disporre per lo svolgimento delle funzioni pubbliche ad essa conferite dalla riforma del Titolo V Cost. e, dunque, soprattutto nel caso in cui i trasferimenti di risorse risultino non sufficienti, anche del federalismo fiscale ai sensi del nuovo art. 119 Cost.

⁴⁹ Sembra utile ricordare come punto debole del fondo in questione sia la totale assenza di previsioni circa le fonti finanziarie che dovrebbero alimentarlo, sia i criteri ai quali rifarsi. Probabilmente un utile riferimento è quello al fondo perequativo istituito dal d. lgs. 56/2000 prima citato.

⁵⁰ È stato calcolato che circa il 50% delle risorse statali verranno trasferite al comparto Regioni-enti locali, V. forum sul federalismo fiscale, in Riv. it. economisti, 2002, 249.

Prima di procedere all'analisi dell'art. 4 è forse il caso di ricordare come l'impianto complessivo dello stesso sia in larga parte coincidente sul versante dell'attuazione concreta ai meccanismi di trasferimento previsti dalla riforma "Bassanini". Chiara riprova di ciò il riferimento esplicito ad alcuni articoli del d.lgs. 112/1998 che tuttavia, come vedremo successivamente, pongono alcune problematiche. Preliminarmente sembra di poter dire che la via scelta dal Governo per dare attuazione al nuovo art. 118 Cost., sia stata quella di considerarlo immediatamente efficace, e dunque di non ritenere necessaria la interposizione dello Stato, prevista dalla VIII Disp. trans. fin. Cost., nel passaggio della titolarità delle funzioni amministrative. Tuttavia, superato questo primo ostacolo, si è trattato di interpretare l'articolo 118 Cost. Questo, come noto, non contiene precise indicazioni sulla ripartizione delle relative funzioni tra i diversi livelli di governo, e ciò almeno secondo una parte della dottrina che sembra prevalente⁵¹, sta a significare che la decisione sull'allocazione delle funzioni spetti o al Legislatore statale o al Legislatore regionale in considerazione della titolarità della funzione legislativa sulle materie elencate nel nuovo art. 117 Cost.⁵² In questo senso l'art. 4 d.d.l. "La Loggia" sembra far riferimento alla tesi prevalente in dottrina⁵³ ove stabilisce che "Stato e Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative" sulla base, lo ricordiamo solo incidentalmente, di una serie di presupposti che sembrano allargare notevolmente la discrezionalità del Legislatore (statale o regionale) nell'allocare le relative funzioni agli enti locali minori⁵⁴. Superata questa fase, che dunque presuppone l'adozione da parte dello Stato e della Regione di leggi di redistribuzione delle funzioni amministrative, si aprirà quella dei trasferimenti delle risorse dallo Stato al comparto Regioni-enti locali che dovrà intervenire previo accordo tra Governo, Regioni e autonomie locali da concludersi in Conferenza unificata⁵⁵.

51 Contra S. Cassese, *L'amministrazione nel nuovo titolo quinto della Costituzione*, in *Gior. dir. amm.*, XII, 2001, 1193 ss.

52 Ritenendo che sulle materie concorrenti spetti alla Regione il potere di allocare le relative funzioni amministrative.

53 Tra gli altri V. G. Falcon, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, VI, 2001, 1247; R. Tosi, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa e amministrativa*, in *Le Regioni*, VI, 2001, 1233.

54 Le indicazioni contenute nell'art. 4, comma 1, sembrano talmente ampie da contrastare con l'art. 118, comma 1, Cost che fa riferimento, oltre ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, al solo "esercizio unitario delle funzioni".

55 V. L. Antonini, *Un passo in avanti sul nodo delle funzioni amministrative: un commento a "botta calda" sull'art. 4 del nuovo d.d.l. di attuazione del Titolo V*, in sito web *federalismi*, il quale ritiene che l'accordo previsto dall'art. 4, comma 3, d.d.l. dovrebbe intervenire prima dell'adozione da parte dello Stato e delle Regioni delle leggi di riallocazione delle funzioni amministrative, ciò consentirebbe di "riempire" in modo concertato le leggi medesime. A nostro parere, tuttavia, l'accordo *de qua* sembra riferibile principalmente alla definizione delle risorse da trasferire, sulla base di un modello simile a quello previsto dall'art. 7 d.lgs. 112/1998.

La previsione di un periodo di tempo determinato e l'attivazione di meccanismi sostitutivi mutuati direttamente dal c.d. decreto Bassanini sul federalismo amministrativo e, in particolare dall'art. 3, comma 4, d.lgs. 112/1998, dovrebbero consentire "in combinato" di scandire in tempi relativamente certi l'attuazione dell'art. 4 d.d.l.; inoltre, sempre in questo ambito, occorre considerare il rinvio operato all'art. 7, commi 9, 10 e 11 d. lgs. 112/1998 ove si prevedono meccanismi per superare la fase di stallo derivante da un possibile e prolungato disaccordo in Conferenza unificata. Tuttavia, la previsione degli strumenti appena considerati, "periodo di tempo determinato – potere sostitutivo – meccanismi per superare l'inerzia decisionale", creano problemi interpretativi che schematicamente possiamo sintetizzare:

– il termine di un'anno dalla data di entrata in vigore della legge "La Loggia" decorre dal momento in cui viene siglato l'accordo in Conferenza unificata, oppure dalla data di entrata in vigore della legge "La Loggia" come affermato dall'art. 3, comma 3 del d.d.l. Il punto crea grosse perplessità innanzitutto di ordine pratico. Il termine di un anno sembra infatti riferirsi, come detto, esclusivamente al trasferimento delle risorse finanziarie e strumentali dallo Stato al comparto Regioni–enti locali, e visto che questo processo dovrebbe necessariamente seguire quello di riallocazione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo operato con legge statale o regionale, stando alla lettera della norma, l'intero processo di "riallocazione delle funzioni – trasferimento delle risorse" dovrebbe concludersi entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge "La Loggia". A tacer d'altro ciò appare problematico, basti pensare che la recente riforma Bassanini ha richiesto complessivamente per la sua attuazione, non ancora del tutto completata come dimostrano solo per citare un esempio i problemi legati al trasferimento del personale, non meno di tre anni.

– Il rinvio operato dall'art. 4, comma 3, d.d.l. ad alcune disposizioni del decreto "Bassanini" crea grosse perplessità. La prima è che il rinvio all'art. 3, d.lgs. 112/1998 presuppone, tra le altre cose, l'attivazione di un meccanismo sostitutivo nel caso in cui la Regione non adotti entro il termine di sei mesi le leggi di riallocazione delle funzioni con gli enti locali. Il termine di sei mesi, in forza del rinvio operato, dovrebbe decorrere evidentemente dall'entrata in vigore della legge "La Loggia", e ciò a ben vedere risulta coerente, almeno dal punto di vista "temporale", con il termine generale di un anno per concludere l'intero processo attuativo dell'art. 118 Cost. Tuttavia, anche in questo caso, sembra alquanto problematico "costringere" le Regioni sotto la scure della sostituzione legislativa statale ad adottare entro sei mesi le leggi di riallocazione delle funzioni con gli enti locali⁵⁶.

⁵⁶ La legittimità costituzionale della sostituzione legislativa regionale ad opera del Governo potrebbe essere legata agli sviluppi relativi all'attuazione concreta del nuovo art. 120, comma 2, Cost. V. sul punto il commento all'art. 5, d.d.l. "La Loggia" di G.M. Salerno, *La disciplina legislativa dei poteri sostitutivi tra semplificazione e complessità ordinamentale*, in sito web *federalismi*.

– Infine il rinvio operato all’art. 3, d.lgs. 112/1998 è di tipo fisso o di tipo mobile. Il già citato art. 3, comma 4, d.lgs. 112/1998 contiene un rinvio all’art. 4, comma 5, legge 59/1997 che detta la disciplina per l’attivazione del potere sostitutivo del Governo. La disposizione appena considerata ha subito, tuttavia, una serie di modificazioni, da ultimo con la l. 50/1999, dunque il problema che si pone è quello relativo alla tecnica di redazione, o di drafting, dell’art. 4, comma 3, laddove andrebbe aggiunto l’inciso “e successive modificazioni” per evitare che il rinvio possa essere interpretato come rinvio fisso, cioè alla disposizione originaria, e non alla disposizione come successivamente modificata.

Infine, la serie di discrasie più o meno evidenti prodotte dalla serie di rinvii normativi contenuti nell’art. 4, comma 3 d.d.l., come ad esempio quelle legate ai “tempi” oramai storici previsti dalle disposizioni richiamate, potranno probabilmente essere risolti utilizzando l’appiglio testuale “in quanto compatibili” contenuto nello stesso comma 3. In questo caso ricorrendo ad un’interpretazione “adeguatrice” si potranno risolvere alcuni nodi interpretativi della disposizione in commento, anche se così facendo, si attribuiranno poteri non indifferenti agli organi giurisdizionali causati dalla cattiva qualità redazionale del testo legislativo.

Allegato

Elenco cronologico dei d.p.c.m. attuativi del c.d. federalismo amministrativo⁵⁷ (Aggiornato al 30 luglio 2002)

- 1) D. P. C. M. 9 ottobre 1998
Individuazione, in via generale, delle risorse da trasferire alle regioni, in materia di mercato del lavoro.
(G.U. serie generale n. 3 del 5 gennaio 1999)
- 2) D. P. C. M. 7 luglio 1999
Disposizioni per gli enti fieristici a norma dell'art. 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59.
(G.U. serie generale n. 176 del 29 luglio 1999)
- 3) D. P. C. M. 5 agosto 1999,
Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 5 agosto 1999 concernenti l'individuazione delle risorse in materia di mercato del lavoro da trasferire alla regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto.
(G.U. serie generale n. 277 del 25 novembre 1999)
- 4) D. P. C. M. 6 agosto 1999,
Identificazione delle attività relative alla concessione di agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi, benefici di qualsiasi genere all'industria, conservate allo Stato, ai sensi dell'art. 18, comma 1, lettera o), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112".
(G.U. serie generale n. 256 del 30 ottobre 1999)
- 5) D. P. C. M. 21 febbraio 2000
Individuazione e trasferimento, ai sensi dell'art. 101, comma 1, del D.Lgs. n. 112 del 1998, delle strade non comprese nella rete autostradale e stradale nazionale.
(G.U. serie generale n. 136 del 13 giugno 2000)
- 6) D. P. C. M. 13 marzo 2000
Individuazione e trasferimento alle regioni, ai sensi dell'art. 144, comma 2, del decreto legislativo n. 112/1998, degli istituti professionali.
(G.U. serie generale n. 134 del 10 giugno 2000)
- 7) D. P. C. M. 26 maggio 2000

⁵⁷ L'elenco contiene, oltre ai riferimenti relativi ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, l'indicazione di altri provvedimenti, tra cui anche quelli "conferenziali" (Conferenza Stato-Regioni e Conferenza unificata), particolarmente rilevanti per le finalità del presente lavoro.

Individuazione dei beni e delle risorse umane, finanziarie, strumentali ed organizzative da trasferire alle Regioni per l'esercizio delle funzioni in materia di incentivi alle imprese di cui agli articoli 19, 30, 34, 41 e 48 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

(G.U. serie generale n. 149 del 28 giugno 2000)

8) D. P. C. M. 26 maggio 2000

Individuazione delle risorse umane, finanziarie, strumentali ed organizzative da trasferire alle regioni in materia di funzioni di concessione dei trattamenti economici a favore degli invalidi civili, ai sensi dell'art. 130 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

(G.U. serie generale n. 239 del 12 ottobre 2000)

9) D. P. C. M. 26 maggio 2000

Individuazione delle risorse umane, finanziarie, strumentali ed organizzative da trasferire alle regioni in materia di salute umana e sanità veterinaria ai sensi del titolo IV, capo I, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

(G.U. serie generale n. 238 dell'11 ottobre 2000)

10) D. P. C. M. 26 maggio 2000

Individuazione delle risorse umane, finanziarie, strumentali ed organizzative da trasferire alle regioni per l'esercizio dei compiti e delle funzioni amministrative, connesse agli istituti professionali, trasferiti alle regioni ai sensi dell'art. 141 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

(G.U. serie generale n. 240 del 13 ottobre 2000)

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – CONFERENZA UNIFICATA
– Seduta del 1° giugno 2000

Accordo concernente le modalità di trasferimento delle risorse ai sensi dell'art. 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59, per l'esercizio delle funzioni in materia di catasto.

(G.U. serie generale n. 48 del 27 febbraio 2001)

DELIBERAZIONE DEL COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA 4 agosto 2000

Ripartizione di lire 7 miliardi per il 2000 tra le regioni del centro-nord per la costituzione dei nuclei di valutazione e verifica. (Art. 1, comma 7, legge n. 144/1999). (Deliberazione n. 93/2000).

(G.U. serie generale n. 256 del 2 novembre 2000)

11) D. P. C. M. 12 settembre 2000, 12 ottobre 2000 e 16 novembre 2000 recanti individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative da trasferire alle regioni ed agli enti locali.
(G.U. serie generale n. 303 del 30 dicembre 2000 – Supplemento ordinario n. 224)

PROVVEDIMENTO della CONFERENZA PERMANENTE per i RAPPORTI tra lo STATO le REGIONI e le PROVINCE AUTONOME di TRENTO e BOLZANO 6 dicembre 2000, n. 1097

Accordo–quadro tra le regioni e l’Istituto nazionale per la previdenza sociale ai fini dello svolgimento delle funzioni in materia di erogazione di pensioni, assegni e indennità spettanti agli invalidi civili, di cui all’art. 130 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

(G.U. serie generale n. 15 del 19 gennaio 2001)

PROVVEDIMENTO della CONFERENZA PERMANENTE per i RAPPORTI tra lo STATO le REGIONI e le PROVINCE AUTONOME di TRENTO e BOLZANO 6 dicembre 2000, n. 1099

Accordo–quadro tra il Ministro dell’Interno, le regioni e le province autonome per l’individuazione delle modalità procedurali di trasferimento in materia di funzioni di concessione dei trattamenti economici a favore degli invalidi civili, ai sensi dell’art. 130 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e dell’art. 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 maggio 2000.

(G.U. serie generale n. 15 del 19 gennaio 2001)

12) D. P. C. M. 13 novembre e 14 dicembre 2000

recanti criteri di ripartizione e ripartizione tra le regioni e tra gli enti locali di risorse umane, finanziarie, strumentali e organizzative per l’esercizio delle funzioni conferite dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonché in materia di mercato del lavoro.

(G.U. serie generale n. 27 del 2 febbraio 2001 – Supplemento ordinario n. 20)

13) D. P. C. M. 16 novembre 2000

individuazione e trasferimento alle regioni delle risorse per l’esercizio delle funzioni e compiti conferiti ai sensi degli articoli 8 e 12 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 in materia di trasporto pubblico locale.

(G.U. serie generale n. 39 del 16 febbraio 2001 – Supplemento ordinario n. 26)

14) D. P. C. M. 16 novembre 2000

individuazione e trasferimento alle regioni delle risorse per l'esercizio delle funzioni e compiti conferiti ai sensi degli articoli 9 e 12 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 in materia di trasporto pubblico locale.

(G.U. serie generale n. 39 del 16 febbraio 2001 – Supplemento ordinario n. 26)

15) D. P. C. M. 14 dicembre 2000, n. 446

individuazione delle modalità e delle procedure per il trasferimento del personale ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

(G.U. serie generale n. 43 del 21 febbraio 2001)

16) D. P. C. M. 19 dicembre 2000

individuazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire ai comuni per l'esercizio delle funzioni conferite dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, in materia di catasto.

(G.U. serie generale n. 48 del 27 febbraio 2001)

17) D. P. C. M. 14, 19 e 22 dicembre 2000

recanti criteri di ripartizione e ripartizione tra regioni ed enti locali delle risorse per l'esercizio delle funzioni conferite dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, in materia di opere pubbliche, polizia amministrativa, protezione civile e istruzione scolastica.

(G.U. serie generale n. 39 del 16 febbraio 2001 – Supplemento ordinario n. 26)

18) D. P. C. M. 22 dicembre 2000

recanti trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative per l'esercizio delle funzioni conferite dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, alla regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia–Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria e Veneto, ed i relativi enti locali.

(G.U. serie generale n. 43 del 21 febbraio 2001 – Supplemento ordinario n. 31)

19) D. P. C. M. 22 dicembre 2000, n. 448

Regolamento recante modalità e procedure per il trasferimento del personale dell'Ente nazionale per le strade (ANAS) alle regioni ed agli enti locali, in attuazione dell'articolo 7, comma 4, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

(G.U. serie generale n. 49 del 28 febbraio 2001)

20) D. P. C. M. 2 marzo 2001

Criteri di ripartizione e ripartizione tra le regioni per l'anno 2001 delle risorse finanziarie individuate per l'esercizio delle funzioni conferite dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, in materia di agevolazioni alle imprese.

(G.U. serie generale n. 81 del 6 aprile 2001)

21) D. P. C. M. 21 marzo 2001

Criteri di ripartizione delle risorse individuate per l'esercizio delle funzioni conferite ai comuni in materia di catasto.

(G.U. serie generale n. 145 del 25 giugno 2001 – Supplemento ordinario n. 164)

22) D. P. C. M. 21 marzo 2001

Ripartizione e trasferimento alle regioni e agli enti locali delle risorse finanziarie di cui all'art. 52, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, in materia di polizia amministrativa.

(G.U. serie generale n. 145 del 25 giugno 2001 – Supplemento ordinario n. 164)

ACCORDO CONFERENZA UNIFICATA 19 aprile 2001

Accordo tra il Ministro della pubblica istruzione, le regioni, le province, i comuni e le comunità montane sul documento recante: "Linee-guida per i provvedimenti di articolazione degli uffici scolastici regionali".

(G.U. serie generale n. 115 del 19 maggio 2001)

ACCORDO CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI TRA LO STATO, LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO del 24 aprile 2001

Accordo fra il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e i presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano sulle modalità procedurali in materia di funzioni amministrative relative a prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in terraferma, ivi comprese quelle di polizia mineraria per il perfezionamento dell'intesa prevista dall'art. 29, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 443.

(G.U. serie generale n. 113 del 17 maggio 2001)

23) D. P. C. M. 9 maggio 2001

Modifica delle tabelle A, C ed E "Opere pubbliche – Spese di funzionamento, risorse umane, ripartizione per ambiti territoriali provinciali del personale del Magistrato

alle acque e delle opere marittime”, allegate al decreto del presidente del Consiglio dei Ministri del 22 dicembre 2000, recante: “Trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative per l’esercizio delle funzioni conferite dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, alla regione Veneto ed agli enti locali della regione”.

(G.U. serie generale n. 141 del 20 giugno 2001)

24) D. P. C. M. 9 maggio 2001

Modifica della tabella E “Trasporti – Assegnazione unità lavorative ex S.E.P. ai comuni della fascia costiera”, allegata al decreto del presidente del Consiglio dei Ministri del 22 dicembre 2000, recante: “Trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative per l’esercizio delle funzioni conferite dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, alla regione Campania ed agli enti locali della regione.”

(G.U. serie generale n. 141 del 20 giugno 2001)

25) D. P. C. M. dell’11 maggio 2001

Individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni ai sensi dell’art. 4, comma 1, del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143.

(G.U. serie generale n. 134 del 12 giugno 2001 – Supplemento ordinario n. 145)

ACCORDO CONFERENZA UNIFICATA 8 agosto 2001

Accordo tra Governo e regioni concernente il trasferimento delle risorse a regioni ed enti locali in materia di salute umana e sanità veterinaria.

(G.U. serie generale n. 208 del 7 settembre 2001)

26) D. P. C. M. 21 settembre 2001

Modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 febbraio 2000 recante individuazione e trasferimento, ai sensi dell’art. 101, comma 1, del decreto legislativo n. 112 del 1998, delle strade non comprese nella rete autostradale e stradale nazionale.

(G.U. serie generale n. 226 del 28 settembre 2001)

27) D. P. C. M. 21 settembre 2001 Modifiche al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 461, che individua la rete autostradale e stradale nazionale, in attuazione dell’art. 20 della legge 24 novembre 2000, n. 340. (G.U. serie generale n. 226 del 28 settembre 2001)

28) D. P. C. M. 22 dicembre 2001

Trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative per l'esercizio delle funzioni in materia di incentivi alle imprese alla regione Sardegna.

(G.U. serie generale n. 23 del 28 gennaio 2002)

DECRETO MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE 31 dicembre 2001

Sostituzione delle tabelle A ed eliminazione delle tabelle E allegate al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 dicembre 2000, recante "Trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative per l'esercizio delle funzioni conferite dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, alle regioni Marche e Calabria.

(G.U. serie generale n. 76 del 30 marzo 2002)

PROVVEDIMENTO CONFERENZA UNIFICATA 14 febbraio 2002

Accordo Stato-regioni-enti locali, recante modalità organizzative e procedure per l'applicazione dell'art. 105, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

(G.U. serie generale n. 71 del 25 marzo 2002)

29) D. P. C. M. 23 aprile 2002

Criteri di ripartizione e ripartizione tra le regioni per l'anno 2002 delle risorse finanziarie individuate per l'esercizio delle funzioni di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, in materia di agevolazioni alle imprese.

(G.U. serie generale n. 136 del 12 giugno 2002)

**IL NUOVO ASSETTO COSTITUZIONALE
DELLE COMPETENZE E DELLA LEGISLAZIONE
DI SETTORE IN MATERIA DI ASSISTENZA SOCIALE**

Francesca Di Lascio
Mauro Pellegrini

1. Premessa

La riforma introdotta dalla legge costituzionale n. 3/01⁵⁸ riordina in termini fortemente innovativi l'assetto dei servizi alla persona, soprattutto con riferimento all'erogazione delle prestazioni socio-assistenziali, e rende inevitabile l'individuazione di modelli "originali" in cui inquadrare ex novo le competenze afferenti ai diversi attori del sistema.

Il corretto avvio di questo processo è a sua volta subordinato alla misura dell'incidenza che la riforma del Titolo V assume nei riguardi della materia definita come "assistenza sociale". La collocazione che quest'ultima assume nel generale sistema di riparto delle materie deve, infatti, essere analizzata alla luce dell'evoluzione cui è stata assoggettata la normativa di riferimento, ragion per cui si ritiene necessario muovere da un confronto testuale tra la vecchia e la nuova formulazione dell'art.117 della Costituzione.

2. L'assetto delle competenze prima e dopo la riforma costituzionale

Nella versione anteriore alle modifiche introdotte dalla legge n. 3/01, tra le materie oggetto di potestà legislativa concorrente, il testo costituzionale elencava la beneficenza pubblica e l'assistenza sanitaria e ospedaliera.

⁵⁸ È bene premettere che il nuovo Titolo V della Costituzione è, per ora, più oggetto di studio e di interpretazione che non di attuazione, pertanto è possibile discuterne più in termini di prospettiva che di esperienza. Si ha, però, la chiara impressione che il contenuto concreto della riforma del Titolo V sia destinato ad essere determinato dal "lavorio" giurisprudenziale della Corte Costituzionale.

Stante la vecchia formulazione, le espressioni utilizzate tracciavano in modo netto una linea di separazione tra le prestazioni erogate per soddisfare bisogni “sociali” e quelle erogate per soddisfare bisogni attinenti alla salute, assegnando solo a queste ultime la rilevanza di prestazioni assistenziali. In altre parole, il fatto che il legislatore parlasse di “beneficenza pubblica” e non di “assistenza pubblica” dimostrava come, fino all’emanazione della legge quadro n.328/00, ai diritti sociali non fosse accordata la rilevanza di veri e propri diritti soggettivi.

Al contrario, parte della dottrina oggi sostiene come sia ormai necessario parlare al plurale di diritti alla salute e di diritti all’assistenza, qualificando i primi in ragione della loro partecipazione alla struttura dei diritti di libertà e dei diritti sociali ed identificando i secondi, che raccolgono una molteplicità di altri diritti tra loro connessi, in base alle categorie dei soggetti beneficiari (profilo soggettivo)⁵⁹.

Per altro verso, è probabile che la scarsa rilevanza accordata ai diritti sociali trovasse fondamento anche nell’oggettiva difficoltà di chiarire il contenuto delle prestazioni pubbliche afferenti alla categoria in questione.

Il legislatore, infatti, per lunghissimo tempo, non ha fornito con esattezza una definizione di cosa si intendesse per “servizio sociale”, giustificando tale lacuna alla luce della continua evoluzione subita dai bisogni sociali nei diversi momenti storici.

A riguardo è poi intervenuto il d.lgs. 112/98, di attuazione della legge n.59/97 sul decentramento amministrativo di compiti e funzioni agli Enti locali, che all’art.128 fornisce una definizione sufficientemente compiuta del termine “servizi sociali”, precisando che debbono intendersi tali “(...) tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi gratuiti e a pagamento o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia”.

Questa chiave di lettura trova una conferma laddove si consideri che, nell’accezione “classica” europea, lo “stato sociale” o “welfare state” comprende i programmi pubblici di trasferimento monetario per il mantenimento e la garanzia del reddito in caso di vecchiaia, invalidità, maternità, disoccupazione, malattia, carichi familiari, istruzione

⁵⁹ M. LUCIANI, *Diritto alla salute e diritto all’assistenza: configurazione e tecniche di tutela*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

L’Autore osserva, inoltre, come l’organizzazione del diritto all’assistenza in funzione dei bisogni espressi operata dalla legge n. 328/00 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), potrebbe far ritenere sul piano teorico che eventuali categorie di soggetti non menzionate dall’art. 38 della Costituzione possano non godere affatto del diritto in questione. Tuttavia, sul piano pratico, la questione sembra non sussistere poiché la tutela delle citate categorie è garantita da altre disposizioni costituzionali.

e abitazioni e che lo scopo di detti programmi è di fornire protezione e assicurare il benessere di tutti i cittadini sulla base del principio dell'universalità della copertura.

Non è errato, quindi, considerare il settore dei servizi sociali come un contenitore ampio, all'interno del quale si possono distinguere due ulteriori sotto-settori, l'assistenza sociale e la beneficenza, cui fanno capo prestazioni di natura differente.

Nel primo caso, infatti, si tratta di servizi che vengono erogati a fronte di diritti soggettivi posseduti da categorie predefinite di cittadini, come ad esempio le pensioni sociali, le pensioni di invalidità civile e del lavoro, gli asili nido, gli assegni di disoccupazione, le aspettative retribuite dal lavoro per la maternità o i servizi di consultorio presso le A.S.L.. La beneficenza, invece, identifica prestazioni caratterizzate da discrezionalità nell'erogazione dei servizi, offerte a chiunque versi in stato di bisogno, quali gli assegni e sussidi economici di varia natura (nascita dei figli, locazione di immobili, acquisto di medicinali), i servizi diurni e residenziali, il pronto intervento sociale, le comunità terapeutiche per tossicodipendenti, l'inserimento lavorativo per handicappati o le borse di studio.

Alla luce delle considerazioni svolte, si ritiene dunque di poter pacificamente identificare i vecchi ambiti della beneficenza pubblica e dell'assistenza sanitaria e ospedaliera con i settori dell'assistenza sociale e della sanità.

Quanto ai limiti che oggi incontra la regolazione delle materie in esame, occorre precisare che, ai sensi del vecchio art. 117 gli ambiti considerati erano soggetti ai limiti imposti dai principi fondamentali stabiliti da leggi dello Stato nonché a quelli rappresentati dall'interesse nazionale e da quello di altre Regioni.

Nel nuovo art. 117 della Costituzione, invece, non troviamo espresso riferimento ai campi materiali sopracitati, ma si fa riferimento alla "tutela della salute" quale materia di competenza concorrente. La potestà legislativa spetterà, pertanto, alle Regioni salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservati alla legislazione dello Stato.

Ad una prima lettura potrebbe, quindi, sembrare che la materia "tutela della salute" si sostituisca alla vecchia dizione "assistenza sanitaria ed ospedaliera", ma non rientrerebbero in questo contesto i servizi sociali, oggetto di potestà residuale/esclusiva delle Regioni.

Ciò vuol dire che la determinazione della misura assunta dalla riforma nei confronti dell'attuale sistema di socio-assistenza dovrà essere determinata, oltre che dall'analisi del dato normativo, anche da quella di alcuni elementi generali particolarmente condizionati dall'emanazione della legge costituzionale n. 3/01.

Innanzitutto, occorre comprendere che cosa significhi e come si concreti, sotto il profilo dell'estensione della potestà legislativa regionale, il "transito" della materia

ieri definita “assistenza sanitaria ed ospedaliera” ed oggi “tutela della salute”, dalla vecchia alla nuova potestà concorrente.

É poi necessario soffermarsi sulla reale portata della potestà legislativa residuale esclusiva posta in capo alle Regioni nonché sulle modalità con cui opera il limite della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” indicato dal nuovo testo dell’art.117, comma 2, lett. m.

3. Il transito della materia dalla vecchia alla nuova potestà concorrente

In merito al primo punto, è significativo osservare come il c.d. disegno di legge La Loggia, recante disposizioni circa l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica ai principi di cui alla citata legge n. 3/01, preveda che “nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell’ambito dei principi fondamentali espressamente determinati con legge statale” (art. 1, comma 3). Tuttavia, qualora detti principi non siano stati formulati, la norma ammette che si possa fare riferimento ad ulteriori principi desumibili “dalle leggi vigenti dello Stato” applicabili al settore.

Nel suddetto disegno di legge si delega inoltre il Governo ad emanare, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e di concerto con i Ministri interessati, uno o più decreti legislativi volti ad operare una ricognizione dei principi fondamentali desumibili da leggi vigenti nelle materie previste dall’art. 117, comma 3, della Costituzione (art. 1, comma 4).

In proposito, non si può prescindere dal considerare come il mutamento delle materie oggetto di competenza regionale cambi il quadro su cui sinora poteva basarsi l’interprete nell’analisi della realtà giuridica. É evidente, quindi, che l’elaborazione dei principi dovrà essere largamente originale, né potrà operare una mera conferma di quanto già elaborato dalla giurisprudenza costituzionale.

In altre parole, la locuzione “principio fondamentale” non potrà più essere solo una puntigliosa previsione normativa di livello statale, ma dovrà altresì rappresentare l’obiettivo fondamentale dell’azione legislativa, sia sotto il profilo organizzativo, sia sotto quello funzionale.

Tutto ciò, ovviamente, in misura indipendente dalle modalità con cui il Governo opererà la suddetta ricognizione in sede di esercizio della delega.

Da un lato, quindi, il legislatore regionale dovrà essere consapevole dell’opportunità di “superare” la normativa statale quando ciò si renderà necessario e, dall’altro, la legislazione statale non potrà più contenere norme di dettaglio considerate cedevoli dal momento dell’intervenuta normazione regionale⁶⁰.

Inoltre, poiché il vecchio sistema di diritto positivo (parallelamente a quello dei canoni giurisprudenziali adottati per la sua interpretazione) sembra aver perso coerenza con rapporto al rinnovato sistema delle autonomie, potrebbe essere necessario salvaguardare l'integrità della nuova distribuzione di competenze emersa dalla riforma impugnando davanti alla Corte costituzionale tutte le norme statali approvate dopo l'entrata in vigore della legge n. 3/01, laddove non in linea con le disposizioni del nuovo Titolo V.

In tal senso, la tutela della salute, inserita tra le materie di competenza concorrente in sostituzione dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera, se da un lato costituisce un settore in cui la potestà circa la normativa di riferimento è ripartita, dall'altro è a tutt'oggi regolato da una competenza concorrente in realtà ben diversa da quella che si poteva desumere dalla costituzione materiale vigente prima della riforma⁶¹.

L'attivazione della disciplina regionale è, dunque, inevitabilmente subordinata alla "consistenza" che assumeranno quei principi fondamentali della materia la cui determinazione resta di competenza statale.

A tal proposito, può essere interessante evidenziare che nella regione Emilia Romagna si sta predisponendo un progetto di attuazione, con legge organica, della riforma del Titolo V, nel quale si positivizzano i diversi aspetti della normativa costituzionale, esplicitando anche i principi che, secondo le interpretazioni politiche e giuridiche, sono ritenuti fondamentali e non derogabili da parte del legislatore statale.

In applicazione dei suddetti principi, infatti, la legge quadro delinea un servizio sanitario regionale di carattere universalistico, fondato sul monopsonio (ovvero sul finanziamento pubblico), in cui l'azienda sanitaria locale assume un forte grado di centralità nell'erogazione dei servizi, rafforzandosi allo stesso tempo l'esclusività del rapporto di lavoro con il personale.

Occorre, pertanto, rileggere le principali normative di riferimento del settore per verificare quali siano i vincoli organizzativi e procedurali da considerare non più cogenti e, dunque, superabili in sede di normazione regionale.

60 Su questo punto di grande interesse è la sentenza n. 282/02 della Corte costituzionale laddove evidenzia che "la nuova formulazione dell'art. 117, terzo comma, rispetto a quella previgente dell'art. 117, primo comma, esprime l'intento di una più netta distinzione tra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina". Come ha evidenziato D'Atena, "la prospettiva aperta dall'inciso sembra abbastanza trasparente. Esso conformemente ad alcune indicazioni espresse in sede dottrinale, dovrebbe preannunciare l'abbandono di talune convenzioni interpretative affermatesi nel vigore del vecchio art. 117, comma 2: convenzioni che non risultano più "ripescabili". La maggiore tra esse dovrebbe essere costituita dall'ammissione che, nelle materie assoggettate alla competenza concorrente, lo Stato intervenga con norme di dettaglio (cedevoli o cogenti che siano)." A. D'ATENA, *La consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

61 Nel senso del testo G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, 2001, 1254; R. BALDUZZI, *Titolo V e tutela della salute*, in *Aa.Vv., Sanità e assistenza dopo la riforma del titolo V*, Milano, 2002, 11; contra R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa e amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, 1237.

4. La misura della potestà legislativa residuale regionale

La necessità di individuare la portata effettiva della potestà legislativa regionale residuale e/o esclusiva si pone poiché, se è vero che la tutela della salute è materia di legislazione concorrente, il diritto all'assistenza rientra invece nelle materie di competenza residuale, non essendo elencata, almeno come macro materia, né dal secondo, né dal terzo comma dell'art. 117 Cost.

A riguardo occorre premettere che, in merito alla potestà legislativa residuale delle Regioni si sta in parte diffondendo una lettura continuista e minimalista, indotta anche dall'ambiguità lessicale del termine residuale. Questa lettura non sembra convincente con riguardo sia alla lettera, sia allo spirito della riforma costituzionale.

È, pertanto, opportuno chiarire quali siano i limiti che possono essere utili a delimitare con maggiore precisione possibile la misura della potestà in questione.

Innanzitutto, si consideri che nel caso della potestà legislativa residuale trovano sicuramente applicazione i limiti generali che la Costituzione pone espressamente e in generale alla potestà legislativa ovvero quelli derivanti dalla prima parte del testo costituzionale e quelli indicati dall'art. 117, comma 1. Allo stesso modo vale il limite territoriale.

Tuttavia, non vi è traccia nella nostra Carta Costituzionale dei limiti posti dagli statuti speciali alla potestà legislativa regionale primaria (le riforme economiche sociali e i principi generali dell'ordinamento). Similmente, non vale il limite dei principi fondamentali, che lo Stato può porre solo nelle materie di legislazione concorrente.

La differenza principale tra i due tipi di potestà legislativa regionale sta, dunque, proprio in questo: mentre nelle materie di legislazione concorrente la Regione deve muoversi entro il quadro definito dei principi fondamentali dettati dallo Stato, o comunque desumibili dalla legislazione statale, nelle materie di cui all'art. 117, comma 4 (tra cui rientra l'assistenza sociale), la potestà legislativa regionale si può estendere sino alla determinazione dei principi fondamentali, nella misura in cui ve ne sia necessità.

5. Il limite della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

A riguardo, si può sinteticamente osservare come livello essenziale non significhi affatto livello minimo. La differenza tra le due locuzioni risiede, in particolare, nel fatto che "essenziale" attiene a quella parte del contenuto che non è determinato discrezionalmente dal legislatore, come invece avviene per il contenuto minimo, ma è dato dall'interpretazione della Costituzione. Essenzialità, infatti, significa non tanto sostenibilità economica e finanziaria (ovvero livelli minimi) bensì ciò che serve, in collegamento con l'art.32 Cost.

Si deve, però, osservare che il Piano Sanitario Regionale della Regione Lombardia stravolge il concetto dei livelli essenziali di assistenza, poiché li interpreta come “livelli sostenibili finanziariamente”.

Inoltre, nessuna competenza regionale che attenga ai diritti è esclusiva in quanto lo Stato può intervenire con legge a determinare i livelli essenziali⁶².

Si evidenzia che il legislatore nazionale può e non deve determinare detti livelli. Pertanto, fin quando ciò non avviene, la competenza regionale rimane piena.

6. Cosa potrebbe avvenire nel settore sanità

Nel campo della sanità⁶³, l'esame dovrà interessare soprattutto il decreto “Bindi”. Di questo atto normativo le norme che si ritengono superabili, a mero titolo esemplificativo, sono:

– gli artt. 3, 3–bis, 3–ter, 3–quater, 3–quinqües, 3–sexies sull'organizzazione delle aziende Usl, la figura del direttore generale, la disciplina del distretto, ecc. In tal caso, il principio fondamentale è quello dell'istituzione di una azienda Usl quale modulo obbligatorio attraverso il quale la regione assicura la gestione e l'erogazione dei servizi, ma la sua disciplina interna, gli aspetti organizzativi, i requisiti dei Direttori, ecc, dovranno appartenere all'autonoma determinazione delle Regioni;

– l'art. 4 sul processo di costituzione delle aziende ospedaliere, peraltro già individuato in parte come “cedevole” dal d.l. n. 347/01;

– gli artt. 7 e segg. sul dipartimento di prevenzione (in quanto tale obbligatorio e principio fondamentale) la cui disciplina organizzativa e funzionale viene rimessa alle Regioni;

– gli artt. 8 e seguenti che disciplinano il sistema di erogazione delle prestazioni. Qui i principi fondamentali vanno riconosciuti in quelli che assicurano la resa della prestazione secondo parametri di qualità e serietà. Pertanto, le modalità per il rilascio delle autorizzazioni e dell'accreditamento, i relativi requisiti, l'identificazione delle

⁶² Cfr. Corte cost., sent. n. 280/02; vi si afferma che “quanto ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non si tratta di una materia in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle”. Dunque la previsione della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni consente allo Stato di tagliare trasversalmente il limite delle materie, irrompendo anche nel dominio riservato alle Regioni qualora lo richieda l'esigenza di garantire il rispetto di quei livelli. La cosa in verità non sorprende poiché questo non è altro che uno dei punti di emersione dell'interesse nazionale, solo apparentemente eliminato dal quadro costituzionale in seguito alla modificazione degli artt. 117 e 127.

⁶³ Cfr. G. CILIONE, *Brevi note sulle prospettive della disciplina della tutela della salute dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *www.giust.it*.

strutture assoggettabili e la conclusione di accordi contrattuali potranno legittimamente essere disciplinati dalle Regioni, anche in coerenza con la loro autonomia di spesa.

Sempre con riferimento al d.lgs. n. 229/99, ci si può chiedere in che misura sia superabile, pur con maggiori cautele rispetto ai punti indicati, la disciplina relativa al personale sanitario, in particolare, per quanto riguarda il principio che assoggetta i dirigenti di strutture pubbliche all'incompatibilità con lo svolgimento dell'attività libero professionale. Questo, infatti, da un lato richiederebbe un'impostazione uniforme sul terreno nazionale, dall'altra presenta una diretta incidenza con l'organizzazione dei servizi assistenziali, la cui compiuta regolazione dovrebbe ora pervenire, per i motivi sopra illustrati, in capo alle singole Regioni.

Ulteriori esempi possono essere fatti anche relativamente alle funzioni trasferite a livello periferico con il d.lgs. n. 112/98. Questo, infatti, ha attribuito alle Regioni la concessione degli indennizzi ai soggetti danneggiati dalle vaccinazioni, emotrasfusioni, etc., in merito ai quali è a tutt'oggi è ancora in vigore la legge nazionale n. 210/92, che disciplina le procedure per la concessione dell'indennizzo.

Questa "sovrapposizione" rende inevitabile domandarsi quali sia la misura della legislazione pregressa da "mantenere in vita" e quale invece debba essere necessariamente (e rapidamente) abrogata.

Una prima sommaria risposta a tale quesito può riguardare il perdurare della vigenza di quelle regole che attengono alle condizioni di uniformità dei requisiti utili al riconoscimento del danno, ma non può dirsi altrettanto per le norme procedurali che prevedono l'intervento della Commissione Medica Ospedaliera, che potrebbe invece essere sostituita da un organismo autonomamente individuato dalla Usl nel rispetto dei principi di imparzialità e competenza. Infatti, nel momento in cui la titolarità di una funzione viene trasferita con le relative risorse, in linea di principio generale, dovrebbe essere del pari offerta la possibilità di ridisciplinare se non i requisiti soggettivi dei destinatari, almeno l'esercizio della funzione conferita, liberandola dagli eventuali vizi che ne hanno condizionato l'efficace svolgimento.

7. La legislazione di settore in materia di assistenza sociale

Per quanto concerne l'assistenza, il quadro delle competenze è meno complesso rispetto a quello della sanità, soprattutto in considerazione del fatto che sin dai primi decreti di trasferimento delle funzioni attuativi del D.P.R. n. 616/77, si determinò un'intensa regionalizzazione delle competenze nell'ambito della quale le funzioni di erogazione delle prestazioni socio-assistenziali furono già tendenzialmente poste in capo ai Comuni.

Questo modello ha trovato un ulteriore rafforzamento prima a seguito dell'emanazione del d.lgs. n. 112/98, il cui art. 129 individua le funzioni conservate allo Stato, e poi con la legge n. 328/00⁶⁴.

La redazione definitiva del provvedimento, emanato dopo un lungo e travagliato iter legislativo iniziato nel febbraio 1997, è il risultato della fusione di numerose proposte di legge⁶⁵ e proprio il cospicuo numero di disegni presentati dai diversi schieramenti attesta l'importanza accordata nel nostro Paese ad una riforma che pone le fondamenta per la definizione complessiva di nuovo sistema di welfare.

Non si deve pensare, tuttavia, che la necessità di modificare in modo significativo le modalità di assistenza e di sostegno ai cittadini sia di origine recente. Questa esigenza, infatti, era avvertita da almeno vent'anni, considerato che il nostro sistema di welfare sociale trovava fondamento, in linea generale, nel modello e nei principi della legislazione obsoleta ed inadeguata contenuta nella legge Crispi del 1890.

D'altro canto, la riforma si inserisce in un generale contesto di mutamenti, non solo normativi ma anche socio-economici, e completa il percorso avviato con la riforma delle pensioni del 1995 e proseguito con quella del sistema sanitario del 1999.

Si consideri, comunque, che progettare il riordino e l'innovazione di un così ampio e complesso settore quale quello dell'assistenza ha comportato, in primo luogo, la necessità che il legislatore connettesse lo sviluppo del sistema di sostegno ai cittadini con i cittadini medesimi, mirando ad operare quanto più possibile vicino a loro, in modo tale da poter cogliere prontamente tutti segnali provenienti dal tessuto sociale.

In tal senso, la legge n. 328/00 ha indubbiamente subito l'influenza del generale processo di trasferimento delle competenze statali alle Regioni ed agli Enti Locali, realizzato dalle leggi Bassanini e dalla relativa legislazione delegata⁶⁶, avvalendosi del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale anche nel settore delle politiche sociali.

In secondo luogo, una notevole attenzione è stata inevitabilmente rivolta al problema dell'efficienza, intesa come capacità di offrire servizi di elevata qualità con la minor dispersione possibile di risorse, ed a quello della rispondenza tra offerta e

64 Le novità più importanti introdotte dalla legge quadro possono essere indicate:

- nell'attribuzione alla competenza statale, anche in materia socio assistenziale, della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni;
- nell'ampliamento del concetto di titolarità dei compiti dei Comuni, dal che deriva la costruzione di un sistema sociale a rete;
- nell'opzione del legislatore, sia in campo sanitario che dell'assistenza, per il modello di intervento cd. della "territorializzazione" a scapito di quello cd. della "istituzionalizzazione";
- nella centralità del piano di zona sotto la responsabilità dei Comuni, singoli ed associati.

65 In particolare, il testo approvato riunisce, tra le numerose proposte presentate nel corso degli ultimi anni, i disegni di legge n. 4641, n. 1, n. 2848, n. 4305 e n. 4663.

66 R. MINELLI, *La riforma dell'assistenza contro gli squilibri del welfare*, in *Osservatorio sulle politiche sociali dei Comuni – Primo rapporto*, in *Rassegna sindacale*, 2000, suppl. al n. 32, pag. 3.

domanda di servizi, fattore che deve essere valutato in relazione ai bisogni effettivi espressi dagli utenti.

Quest'ultimo aspetto, in particolare, assume un valore fondante nel generale quadro della riforma, ponendosi come elemento di responsabilizzazione degli operatori di settore. Per questi, infatti, non è più sufficiente puntare su un'offerta di servizi socio-assistenziali "trasparente e legale", ma diventa necessario dimostrare che le risorse sono state impiegate in modo tale da creare un aumento di valore nel livello di vita sociale degli utenti⁶⁷.

La portata innovativa del criterio di efficacia è, però, ancora più evidente ove si consideri che il sistema di erogazione delle prestazioni socio-assistenziali, antecedente alla legge quadro, si basava su un concetto estremamente improduttivo di assistenza, intesa come mera erogazione di servizi e di benefici con carattere meramente risarcitorio.

La legge n. 328/00, invece, in coerenza con i principi di cui agli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione (espressamente richiamati dall'art.1 del provvedimento, è rivolta alla realizzazione di un sistema di servizi sociali che, "tramite una riduzione delle erogazioni monetarie pure e semplici a favore di maggiori prestazioni"⁶⁸, garantisca ai cittadini un'uguaglianza sostanziale, e non solamente formale, ed un concreto diritto alla scelta della prestazione.

Per raggiungere questo obiettivo, è necessario poter offrire a tutti i soggetti che si trovano in condizioni di bisogno, una reale possibilità di accedere ai servizi e alle prestazioni essenziali. Gli strumenti di concreta attuazione di tale principio teorico sono la programmazione e l'organizzazione di "un sistema integrato di interventi e servizi" dotato di uno spiccato carattere di universalità (art. 1, comma 3, legge n. 328/00).

La legge quadro prevede, però, che la realizzazione di detto sistema competa, congiuntamente, agli Enti locali, alle Regioni ed allo Stato, ai sensi dei principi richiamati dal d.lgs. n. 112/98⁶⁹.

Tuttavia, nonostante il nuovo sistema si fondi sul paritario coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali, è evidente che sono i Comuni ad assumere un ruolo decisivo nella costituzione e nell'efficacia delle reti territoriali di servizi. La tesi trova un'evidente conferma nella generale attribuzione dell'esercizio delle funzioni amministrative attualmente prevista dal nuovo art. 118 della Costituzione.

Per altro verso, si deve considerare come la finalità della legge n. 328/00 sia stata anche quella di colmare il vuoto lasciato dal legislatore statale che, per lungo tempo,

67 S. ZAMAGNI, *Assistenza: cosa cambia con la riforma*, in *Vita*, 2000.

68 M. GUIDOTTI, *Un'iniezione di responsabilità*, in *Vita*, 2000.

69 Il riferimento è ai ben noti principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare degli Enti locali.

ha condizionato l'evoluzione del settore dei servizi sociali privandolo dei principi legislativi che avrebbero dovuto reggere lo sviluppo della materia.

Per questa ragione, al di là degli elementi innovativi segnalati, si comprende facilmente come l'importanza delle legge quadro derivi anche dal sostegno che questa accorda alla garanzia in termini universalistici ad un diritto all'assistenza sociale che va oltre la mera configurazione costituzionale del diritto all'assistenza di cui all'art. 38.

Questa, infatti, è fondata sulla individuazione dei titolari dei diritti, mentre la legge n. 328/00 dà rilevanza ai singoli bisogni ed alla necessità di prevedere specifici interventi di tutela. In altre parole, il diritto all'assistenza viene ad essere considerato come vero e proprio diritto soggettivo alle prestazioni, anziché come mero interesse nei confronti delle amministrazioni erogatrici. Per altro verso, l'articolazione territoriale dei poteri che caratterizza la legge quadro pur se ispirata al modello più avanzato di decentramento istituzionale, rispetto all'assetto delle funzioni amministrative delineato dal d.lgs. n. 112/98, assegna una maggiore rilevanza del livello statale, sia attraverso un sistema rigido di pianificazione a cascata, sia con il rafforzamento di poteri centrali di indirizzo e coordinamento e di regolazione delle politiche sociali.

Sempre sul piano dei caratteri innovativi presenti nella legge quadro si deve sottolineare la forte valenza riconosciuta al ruolo dei privati o, meglio, del privato sociale, non solo nella gestione dei servizi ma anche nella più generale programmazione e realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Anzi, proprio nel settore dei servizi sociali il legislatore statale mette a segno, con la legge n. 328/00, il tentativo di portare avanti lo sviluppo delle premesse poste alla base dei processi riformatori degli anni novanta, in particolare per quanto riguarda le due dimensioni (verticale e orizzontale) della sussidiarietà. In tal senso, le soluzioni avanzate con la legge quadro sull'assistenza risultano anticipatrici dei nuovi principi costituzionali affermati con la riforma del titolo V.

Pur tuttavia, la legge 328 resta, per aspetti rilevanti, figlia del vecchio impianto costituzionale e, in particolare, subisce il meccanismo di relazione tra legge statale e potestà legislativa regionale fondato sui principi fondamentali delle materie, applicato in via generale dal vecchio art. 117 cost..

8. Il rapporto tra la legge quadro ed il nuovo testo costituzionale

Nel procedere all'esame del rapporto tra la legge n. 328/00 ed il nuovo testo costituzionale, necessario al fine di verificare quali disposizioni della prima siano ancora vincolanti per il livello regionale, la prima questione che rileva è se la citata legge quadro rechi ancora i principi fondamentali della materia.

Preso atto che la materia disciplinata dalla legge in questione è traslata dalla competenza concorrente a quella residuale, non resta che dedurre, sotto un profilo strettamente logico giuridico, che alla questione indicata debba darsi risposta negativa.

Tuttavia, si deve considerare che la Regione Veneto si sta apprestando a varare un “testo organico per i servizi sociali” il cui art. 1, comma 2 dispone “in armonia con le disposizioni di cui alla legge 328/2000”, con cui manifesta una forte vena di contiguità culturale con la vecchia competenza concorrente.

In effetti, si ritiene comunque “azzardato” sostenere che con la sopravvenuta novella dell’art.117 Cost. la legge quadro 328/2000 sia *tamquam non esset*.

Occorre pertanto mantenere un atteggiamento prudentiale, anche in attesa che la giurisprudenza della Corte Costituzionale, intervenendo a dirimere i nodi collegati all’attuazione del titolo V, proceda nell’individuare quali parti della legge possano essere derogate dal legislatore regionale e quali invece no, in quanto suscettibili di essere interpretate diversamente.

In particolare, ci si riferisce a disposizioni che attengano anche latamente:

a) alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (competenza esclusiva statale):

in questo senso va interpretato l’art. 22, comma 2, laddove recita che “gli interventi di seguito indicati costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale (...)”. Costituiscono dunque livelli essenziali delle prestazioni:

- misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora;
- misure economiche per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio di persone totalmente dipendenti o incapaci di compiere gli atti della propria vita quotidiana;
- interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare d’origine e l’inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare e per la promozione dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza;
- misure per il sostegno delle responsabilità familiari, ai sensi dell’art. 16, per favorire l’armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare;
- misure di sostegno alle donne in difficoltà per assicurare i benefici disposti dal regio decreto legge 8 maggio 1927, n. 798, convertito da legge 6 dicembre 1928, n. 2838, e dalla legge 10 dicembre 1925, n. 2277, e loro successive modificazioni, integrazioni e norme attuative;
- interventi per la piena integrazione delle persone disabili ai sensi dell’art. 14;

realizzazione, per i soggetti di cui all'art. 3 della legge n. 104/92 dei centri socio-riabilitativi e delle comunità alloggio di cui all'art. 10 della citata legge n. 104/92, dei servizi di comunità e di accoglienza per quelli privi di sostegno familiare, nonché erogazione delle prestazioni di sostituzione temporanea delle famiglie;

- interventi per le persone anziane e disabili per favorire la permanenza a domicilio, per l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare, nonché per l'accoglienza e la socializzazione presso strutture residenziali e semiresidenziali per coloro che, in ragione della elevata fragilità personale o di limitazione dell' autonomia, non siano assistibili a domicilio;

- prestazioni integrate di tipo socio educativo per contrastare dipendenze da droghe, alcool e farmaci, favorendo interventi di natura preventiva, recupero e reinserimento sociale;

- informazione e consulenza alle persone e alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e per promuovere iniziative di autoaiuto.

Parimenti, ex art.22, comma 4, è indefettibile l'erogazione delle seguenti prestazioni, che dunque sono da considerarsi "essenziali":

- servizio sociale professionale segretariato sociale per informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari;

- servizio di pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personali e familiari;

- assistenza domiciliare;

- strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali;

- centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario.

b) attribuzioni di funzioni fondamentali agli enti locali (competenza esclusiva statale):

in proposito, si premette che, malgrado le forti incertezze dottrinali sul senso e sulla possibile distinzione tra le locuzioni "funzioni fondamentali", "funzioni proprie" e "funzioni delegate" impiegate dal nuovo Titolo V con riferimento agli Enti locali, sembra pacifico che la disposizione di cui all'art. 6, comma 1 della legge n.328/00, secondo cui i Comuni "sono titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale e concorrono alla programmazione regionale", sia non solo espressiva di una funzione fondamentale dell'Ente locale e dunque, come tale, intangibile da parte del legislatore regionale, ma anche in perfetta linea con l'art. 118 Cost., comma 1, secondo cui "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza".

Ciò posto in linea generale, va però puntualizzato che l'assegnazione delle funzioni amministrative che la legge 328/00 opera in favore dei Comuni (art. 6), delle Province

(art. 7) e della Regione (art. 8) potrebbe legittimamente essere derogata dal legislatore regionale. Infatti, ai sensi dell'art. 118, comma 2, Cost, se una materia rientra nella potestà residuale/esclusiva regionale, per tutto ciò che non riguardi le "funzioni fondamentali", deve essere la legge regionale (e non quella statale) a procedere all'assegnazione e/o alla redistribuzione delle funzioni amministrative agli Enti locali.

Volendo fare un esempio a riguardo, possiamo affermare che, fermo restando la titolarità in capo ai Comuni dell'erogazione dei servizi assistenziali e delle funzioni amministrative connesse "funzione fondamentale", nulla osta a che, teoricamente, la Regione rimetta alla Provincia le funzioni in materia di autorizzazione ed accreditamento anziché al Comune, sempre che, ovviamente, il livello provinciale sia ritenuto il più adeguato per l'esercizio della funzione, anche diversamente da quanto disposto dall'art. 11 della legge n. 328/00.

c) diretta attuazione di disposizioni costituzionali in tema di sussidiarietà verticale e orizzontale:

la legge quadro sui servizi sociali disciplina in modo molto ben articolato la distribuzione di competenze tra i diversi livelli di governo, applicando correttamente il principio di sussidiarietà. Tuttavia, benché la citata legge sia destinata a dismettere la funzione di legge cornice in senso proprio, l'attribuzione al Comune, nel rispetto del resto di una solida tradizione istituzionale in proposito, delle funzioni di gestione, è certamente destinata a perdurare nell'ordinamento in quanto attuativa del suddetto principio costituzionale di sussidiarietà.

Inoltre, mentre la sussidiarietà verticale (ai sensi dell'art. 1, comma 3, Cost.) è un principio generale per la legge n. 328/00, quella orizzontale è, invece, immanente al sistema integrato, come si può ricavare da numerose disposizioni tra cui, in primo luogo, l'art. 1, comma 4-6, ma anche l'art. 5, comma 1, concernente il ruolo del cosiddetto "terzo settore".

Resta da chiedersi, in riferimento alla predetta legge quadro, se nel nuovo impianto costituzionale le Regioni possano ancora essere vincolate da atti di indirizzo e coordinamento, quale, nel caso di specie, il D.P.C.M. 30 marzo 2001, "Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 2000 n. 328" che individua tra i soggetti del terzo settore, sia pure "ai fini del presente atto", le organizzazioni di volontariato, le associazioni e gli enti di promozione sociale, gli organismi di cooperazione, le cooperative sociali, le fondazioni, gli enti di patronato e gli altri soggetti privati non a scopo di lucro.

Il decreto in esame, infatti, detta i criteri che i Comuni debbono seguire per la preselezione dei soggetti del terzo settore presso i quali acquistare o ai quali affidare l'erogazione dei servizi alla persona.

Pur rimettendo alle Regioni la disciplina delle modalità per l'acquisto e per l'affidamento della gestione da parte dei Comuni, la normativa è molto dettagliata. Il

D.P.C.M. opera ad esempio una scelta a favore di procedure di aggiudicazione ristrette e negoziate, in attuazione dell'art. 5, comma 2 della legge 328/00 che prevede il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che "consentano ai soggetti del terzo settore di esprimere pienamente la propria progettualità".

In proposito, si ritiene che, una volta rispettato l'impianto della legge n. 328/00 in termini di sussidiarietà orizzontale e di collaborazione con il Terzo settore nella gestione e prestazione dei servizi sociali, il legislatore regionale sia libero di derogare alla dettagliata disciplina contenuta nell'atto di indirizzo e coordinamento sopracitato;

d) attuazione di disposizioni costituzionali contenute nella prima parte della Costituzione (artt. 2, 3, 38):

un esempio in tal senso potrebbe essere dato proprio dal principio universalistico di cui all'art. 2, comma 2, della legge quadro e dalla sua lettura combinata con la configurazione in termini di diritto soggettivo delle prestazioni sociali ivi previste;

e) materie soggette ai ritagli derivanti da altre materie di competenza statale:

nel caso in cui si tratti di potestà esclusiva, si possono citare la previdenza e la giurisdizione e l'ordinamento penale (soprattutto per quanto concerne le funzioni assistenziali proprie del Ministro della giustizia, come richiamate dall'art.9, comma1, lett. b, della legge n.328/00). Nel caso di potestà concorrente, invece, il riferimento è dato dalla tutela e sicurezza del lavoro, dall'istruzione, dalla previdenza complementare e integrativa e dalle professioni, in particolare per quanto concerne l'art.12 in tema di figure professionali sociali.

9. Il riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (I.P.A.B.)

L'art. 10 della legge n. 328/00 ha conferito al Governo la delega per l'emanazione di un decreto legislativo contenente la nuova disciplina delle IPAB, in attuazione di una serie di specifici principi e criteri direttivi. In particolare, il suddetto art. 10 prevedeva, tra l'altro, che questi istituti dovessero essere trasformati in associazioni o in fondazioni di diritto privato.

Fino all'emanazione della legge n. 328/00, infatti, l'ordinamento delle IPAB era interamente disciplinato dalla legge Crispi, che accomunava nell'unica categoria giuridica dell'istituzione di assistenza e beneficenza di diritto pubblico le tipologie degli enti assistenziali, caritativi ed educativi. La citata legge n. 6972/1890, inoltre, non consentendo di differenziare gli enti che erano sorti e sostenuti per iniziativa privata, spingeva verso l'acquisizione della personalità di diritto pubblico non per volontà dei

fondatori, quanto piuttosto per obbligo di legge. La dibattuta questione ha poi trovato soluzione a seguito di ripetuti interventi della giurisprudenza, il più noto dei quali attiene alla sentenza n.396/88 della Corte Costituzionale, con cui si è consentito alle IPAB in possesso di specifici requisiti di trasformarsi in associazioni e fondazioni di diritto privato⁷⁰.

In ogni caso, la ratio della delega contenuta nell'art. 10 della legge n. 328/00 è di portare a compimento la riqualificazione delle IPAB esistenti, riconducendole al diritto pubblico o a quello privato solo in funzione di fattori soggettivi, quali possono essere le dimensioni o le specifiche finalità.

L'obiettivo principale della riforma delle IPAB è, tuttavia, lo sfruttamento dei patrimoni immobiliari e finanziari propri di questi soggetti, nel duplice obiettivo di incentivarne una maggiore redditività e di migliorare qualitativamente la produzione di servizi e prestazioni.

In tal modo, infatti, sarebbe possibile in molti casi ricondurre le risorse di proprietà delle strutture pubbliche di assistenza nel contesto della programmazione regionale degli interventi.

L'art. 10, comma 1, lett a. della legge n. 328/00 ha previsto, infatti, che il decreto di riordino definisca "l'inserimento delle IPAB che operano nel campo socio-assistenziale nella programmazione regionale del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

L'utilizzo delle risorse derivati dal settore delle IPAB dovrà, però, congiungersi con l'effettiva valorizzazione dell'autonomia di tali soggetti. Ai sensi della legge n. 328/00 e del decreto legislativo di riordino delle IPAB, detta autonomia dovrebbe essere perseguita tramite la trasformazione o la definizione puntuale della forma giuridica, in modo tale da coordinare il mantenimento della personalità giuridica pubblica, ove questa persista, con l'autonomia statutaria, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica.

L'art. 5 del decreto di riordino prevede, infatti, che le istituzioni svolgenti direttamente attività di erogazione di servizi assistenziali mantengano la personalità di diritto pubblico ma si trasformino in aziende pubbliche di servizi alla persona, adeguando il proprio statuto alle disposizioni del decreto di riordino.

Vi sono, però, alcuni casi in cui le Regioni possono escludere la trasformazione in azienda pubblica e ciò può avvenire, in particolare, quando:

a) le dimensioni dell'istituzione non giustificano il mantenimento della personalità giuridica di diritto pubblico;

⁷⁰ La questione è esaurientemente affrontata da CORRA', *I servizi socio-assistenziali nei Comuni*, Maggioni, 2002.

b) l'entità del patrimonio e il volume del bilancio sono insufficienti ai fini della realizzazione delle finalità e dei servizi previsti dallo statuto;

c) si sia verificata inattività nel campo sociale da almeno due anni;

d) siano esaurite o non più conseguibili le finalità previste nelle tavole di fondazione o negli statuti.

Al contrario, in una serie di altri casi previsti dall'art. 16 le IPAB dovranno obbligatoriamente perdere la natura pubblica e trasformarsi in persone giuridiche di diritto privato⁷¹. Possono, inoltre, trasformarsi in enti con personalità giuridica di diritto privato senza preventiva valutazione dei requisiti, le istituzioni di origine e natura religiosa che erano state equiparate alle IPAB dall'art. 91 della legge Crispi⁷².

È vero altresì che, essendo la ratio della legge n. 328/00 e del decreto di riordino di giungere all'esaurimento della tipologia giuridica delle IPAB, la trasformazione in enti di diritto privato dovrà obbligatoriamente avvenire nel prescritto termine di due anni. In caso di inadempienza, le Regioni dovranno intervenire con poteri sostitutivi, provvedendo alla trasformazione mediante la nomina di un commissario ad acta.

La delega contenuta nell'art. 10 della legge 328/00 ha trovato attuazione con il d.lgs. n. 207/01, mediante cui il Governo ha proceduto al "riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza".

Non vi è dubbio, però, che a seguito della riforma costituzionale operata dalla legge n. 3/01 la suddetta disciplina statale diventi derogabile per le Regioni. Alla luce della posizione che la materia dell'assistenza sociale assume nel quadro delle competenze, infatti, attengono alla competenza esclusiva regionale:

- la definizione della forma giuridica tenendo come riferimento l'art. 38 Cost. e la giurisprudenza della Corte Costituzionale⁷³;
- la definizione delle modalità di esercizio del servizio;
- la definizione dei criteri di gestione del patrimonio;
- la definizione dei criteri di esistenza, fusione, estinzione;
- la definizione delle modalità di controllo.

71 Ciò dovrà avvenire: a) per le istituzioni di cui si accertino i caratteri o l'aspirazione relativi al riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato, ai sensi del d.PCM del 16.2.1990, tra cui sono espressamente ricomprese quelle operanti in prevalenza nel settore scolastico (art. 3 del decreto legislativo di riordino); b) per le istituzioni per cui le Regioni accertino l'impossibilità di trasformazione in aziende pubbliche di servizi alla persona.

72 Ci si riferisce a conservatori che non abbiano scopi educativi della gioventù, ad ospizi dei pellegrini, a ritiri, eremi ed istituti consimili non aventi scopo civile o sociale, alle confraternite, confraterie, congreghe, congregazioni e altri consimili istituti.

73 Con riferimento a quest'ultima, la Corte, con ordinanza n. 484 del novembre 2000, ha ribadito che la Costituzione, "prevedendo che l'assistenza privata è libera, conforma l'intero sistema assistenziale ai principi pluralistici, e comporta quindi il superamento del regime di obbligatoria pubblicizzazione delle IPAB, che hanno diritto a vedersi riconosciuta una qualificazione giuridica conforme alla propria effettiva natura".

Si ritengono, invece, vincolanti anche per il legislatore regionale le disposizioni di cui al d.lgs. 207/01, ai sensi della quali si prevede che le IPAB siano inserite nel sistema integrato di interventi e servizi sociali (art.2) e quelle contenute nell'art. 11, in tema di natura privatistica del rapporto di lavoro dei dipendenti delle IPAB trasformate in aziende pubbliche.

10. Gli assegni e le indennità spettanti per invalidità civile, cecità e sordomutismo

L'art. 24 della legge 328/00 ha delegato il Governo ad emanare, nel rispetto del principio di separazione tra spesa assistenziale e spesa previdenziale, un decreto legislativo recante norme per il riordino degli assegni e delle indennità spettanti ai sensi della legge n. 66/62 (pensione ciechi parziali), della legge n. 381/70 (pensione sordomuti), della legge n. 382/70 (pensione ciechi assoluti), della legge n. 118/71 (assegno mensile invalidi civili) e della legge n. 18/80 (pensione di inabilità) e successive modificazioni e integrazioni.

A tutt'oggi il Governo non ha ancora esercitato la delega dal Governo, ma occorre chiedersi se il campo materiale delle leggi sopra richiamate rientri nella materia dell'assistenza (e dunque nella potestà residuale delle Regioni) ovvero in quello della previdenza (che invece rientra nella competenza esclusiva dello Stato).

La distinzione è tutt'altro che agevole, dal momento che solo con riforme relativamente recenti ci si è posto l'obiettivo della chiara separazione tra previdenza e assistenza. Tuttavia, pur sembrando incontestabile che gli emolumenti derivanti da invalidità civile, cecità e sordomutismo rientrino nel campo dell'assistenza sociale, non pare al momento che il legislatore regionale abbia la potestà di innovare la materia.

Per contro, poiché attualmente la titolarità della funzione concessoria delle provvidenze economiche è posta in capo alle Regioni, si potrebbe ipotizzare che queste ultime possano disciplinare diversamente il procedimento e le modalità di organizzazione delle strutture cui spetta provvedere all'accertamento del requisito sanitario. In tal senso, ci si porrebbe in linea con quanto sostenuto riguardo alla concessione degli indennizzi ai soggetti danneggiati dalle vaccinazioni, emotrasfusioni, etc.

11. L'accreditamento delle strutture

Nell'ambito dei molteplici mutamenti che hanno attraversato e stanno attraversando il settore dell'assistenza sociale negli ultimi anni, uno degli elementi di maggior

portata innovativa è rappresentato dalla graduale evoluzione del ruolo dei soggetti privati che, da un carattere di complementarità rispetto al ruolo assunto dai soggetti pubblici, si sta orientando nel senso di un'integrazione con questi, sia pure in un regime di coordinamento pubblico dei servizi.

La modifica del Titolo V ha dato un nuovo impulso alla tendenza già in atto, valorizzando la costruzione di un sistema fondato sul concorso paritario di strutture pubbliche e private dotate di requisiti di qualità comuni. Per questa ragione, i soggetti cui spetta l'erogazione dei servizi non sono più tenuti alla stipulazione di convenzioni obbligatorie o facoltative con le amministrazioni, ma regolano i loro rapporti secondo il sistema c.d. "delle tre A" ovvero autorizzazione, accreditamento e accordo.

Il secondo fattore rappresenta, in particolare, uno strumento necessario al fine di realizzare una rete di servizi che sia formata in uguale misura da strutture pubbliche e private caratterizzate da requisiti di qualità comparabili e fungibili. Solo in tal modo, infatti, le strutture di erogazione sono poste in condizione di concorrenzialità reciproca e l'utente gode di fronte ad un effettivo diritto di scelta.

L'accreditamento, che consiste nel riconoscimento da parte di un soggetto terzo, e nei confronti dei soggetti che erogano i servizi, della presenza di taluni requisiti di qualità attinenti i soggetti medesimi, il percorso di intervento ed il risultato dell'attività, in Italia è stato recepito nella forma dell'accreditamento "istituzionale" in quanto affidato a soggetti pubblici. In particolare, la competenza spetta alle Regioni in materia di sanità ed ai Comuni per l'assistenza sociale, anche se questi la esercitano in base a criteri regionali e salva la determinazione di alcuni requisiti minimi che potrebbe essere operata dal livello statale.

In ogni caso, nell'ambito del sistema delineato dalla legge n.328/00, l'istituto in questione riveste un ruolo centrale, per un triplice ordine di motivi. In primo luogo, attraverso l'accreditamento è possibile soddisfare una logica interna del servizio pubblico di assistenza sociale. In secondo luogo, potrebbe essere possibile prevedere che il cittadino-utente possa spendere eventuali titoli per l'acquisito dei servizi presso i soggetti accreditati e, infine, il sistema dell'accreditamento risulta funzionale rispetto al circuito politico e decisionale poiché solo i soggetti riconosciuti possono concorrere alla determinazione di parte delle scelte programmatiche afferenti al territorio di riferimento. Si può, quindi, affermare che detto sistema è potenzialmente in grado di stimolare una maggior rispondenza fra bisogno localizzato, qualità dei soggetti che erogano il servizio e percorso di intervento. Per altro verso, un sistema di accreditamento locale può determinare una maggiore attivazione delle risorse locali, dando vita ad una sorta di "micromercato" localizzato.

L'effettivo sviluppo delle potenzialità insite nel sistema di accreditamento si scontrano, tuttavia, con alcuni ostacoli.

Questi sono aggravati dal fatto che, a tutt'oggi, l'assegnazione alle Regioni della competenza legislativa esclusiva in materia di assistenza sociale rende l'istituto dell'accreditamento soggetto ad una legislazione statale cedevole.

Si ritiene, pertanto, che il sistema dell'accreditamento istituzionale come delineato dalla legge n. 328/00 debba e possa essere almeno in parte riformulato da parte del legislatore regionale. Detta azione, però, deve essere condotta tenendo conto del fatto che l'esigenza di garantire la verifica, attraverso l'accreditamento, del possesso di requisiti di qualità sia nei caratteri soggettivi che nei percorsi di intervento, permane e si rafforza nel sistema legislativo statale di determinazione dei livelli essenziali.

In tal senso, il livello di prestazione viene ad essere considerato quale mezzo volto a garantire l'uguaglianza nella soddisfazione dei diritti, pur essendo strettamente connesso a caratteristiche di qualità generalmente accettate e condivise dei soggetti erogatori e gestori.

Per altro verso, tuttavia, è necessario comprendere se il percorso istituzionale dell'accreditamento, attualmente affidato ai Comuni per la materia dei servizi sociali, sia effettivamente il più idoneo a garantire l'autonomia e l'adeguatezza delle valutazioni da compiere.

La questione si pone soprattutto con riguardo al ruolo determinante svolto dall'amministrazione locale comunale, cui spetta la funzione in esame anche con riferimento alla determinazione diretta dei sistemi di programmazione e di gestione dei servizi sociali. In tal senso, più che l'assetto delle competenze tra Stato e Regioni, sembra rilevare l'esigenza che i soggetti privati, potenziali erogatori dei servizi, assicurino, in relazione ai livelli essenziali delle prestazioni, specifici standard qualitativi, in un contesto in cui, però, l'"istituzionalizzazione" dell'accreditamento sembra ancora poco idonea a consentire una verifica costante dei requisiti soggettivi e delle performance realizzate.

Il ruolo del legislatore regionale potrebbe, quindi, spingersi sino alla definizione di specifici criteri guida per l'attività dei soggetti privati che intendono essere accreditati all'erogazione dei servizi di assistenza sociale.

Dette carenze sembrano, inoltre, essere accentuate dal latente condizionamento "politico" che l'ente locale subisce nel momento in cui si trova a valutare i requisiti qualitativi di soggetti chiamati ad essere coprotagonisti nelle scelte programmatiche e di affidamento dei servizi. Per altro verso, però, il grado di tecnicità elevato delle attività valutative renderebbe forse talvolta più opportuno l'intervento di organismi terzi a forte autonomia funzionale.

I LAVORI PUBBLICI NELLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA SECONDA PARTE DELLA COSTITUZIONE: UN'IPOTESI DI LETTURA

Luigi Pianesi

1. I lavori pubblici una materia di incerta definizione

Stabilire “chi” e “in che misura”, alla luce del nuovo assetto delle competenze legislative delineato dal nuovo Titolo V della Seconda parte della Costituzione, possa disciplinare la materia dei “lavori pubblici” appare piuttosto arduo.

Se, infatti, nella sua precedente versione l'art. 117 Cost. faceva espresso riferimento ai “lavori pubblici di interesse regionale”, collocandoli tra le materie di competenza concorrente, il nuovo testo del medesimo art. 117 non menziona affatto i lavori pubblici.

Ad una prima lettura, dunque, si sarebbe portati a ritenere che questa materia, non essendo tra quelle di competenza esclusiva statale, né tra quelle di competenza concorrente, debba ritenersi riservata alla competenza residuale delle Regioni ai sensi del nuovo quarto comma dell'art. 117 Cost..

Questa sembra essere, tra l'altro, l'impostazione dei ricorsi presentati da alcune Regioni (Marche, Toscana) alla Corte Costituzionale contro la legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. legge obiettivo), secondo i quali la disciplina dei lavori pubblici dovrebbe ritenersi rientrante nella competenza residuale esclusiva delle Regioni o al più in quella concorrente.

Una simile conclusione, tuttavia, non terrebbe conto del complessivo impianto della riforma costituzionale per quel che riguarda la ripartizione della competenza legislativa⁷⁴.

Un'attenta lettura del nuovo art. 117 Cost. porta infatti a chiedersi non tanto dove la materia “lavori pubblici” vada collocata, quanto piuttosto se la materia “lavori pubblici” possa ancora ritenersi esistente, almeno nel senso di materia unitaria e a sé

⁷⁴ Cfr. P. Stella Richter, *I lavori pubblici dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: competenza dello Stato e competenza delle Regioni*, in *Giust. civ.*, 2002, II, 411 ss., secondo cui “nell'interpretare la semplicistica disposizione, secondo la quale ‘spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato, occorre ben guardarsi dal ritenere che qualsiasi problematica non menzionata sia una materia a se stante, come tale spettante alle regioni”.

stante (tanto da far dubitare della legittimità di una legge unica e generale in materia di “lavori pubblici”⁷⁵).

In base al nuovo terzo comma dell’art. 117 Cost. sono materie di legislazione concorrente, tra le altre, quelle relative a porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia: tutte materie, queste, che evidentemente presuppongono l’effettuazione di “lavori pubblici”.

D’altra parte spetta allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile e di tutela della concorrenza e non si possono non vedere le profonde connessioni tra quest’ultima e i lavori pubblici, attesa la precipua funzione di tutela della concorrenza tra le imprese che le legislazioni comunitaria e nazionale in tema di lavori pubblici assolvono.

Sul punto si deve ricordare il recente insegnamento della Corte Costituzionale, secondo cui l’indagine sul rispetto da parte di una legge regionale dei limiti della competenza regionale deve oggi muovere “non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell’intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale” (C. Cost. 26.6.2002, n. 282).

Ebbene, la riserva esclusiva a favore dello Stato per quel che riguarda la tutela della concorrenza fornisce una fondamentale chiave di lettura per tentare di capire quale sia il “limite” oltre cui lo Stato da un lato e le Regioni dall’altro non possono spingersi.

Proprio la tutela della concorrenza ed il rilievo che essa ha assunto nella legislazione comunitaria in materia, infatti, hanno comportato nel tempo una evoluzione della legislazione sulle opere pubbliche, che ha affiancato all’interesse dell’amministrazione l’interesse degli imprenditori, facendo sì che la concorrenza sia divenuta “la forma paradigmatica attraverso cui si verifica il corretto esercizio del diritto di iniziativa economica”⁷⁶.

È stata così avanzata⁷⁷ l’ipotesi di una necessaria “scomposizione” o “disaggregazione” del concetto “lavori pubblici”, che, in una lettura coordinata delle norme del nuovo Titolo V con quelle poste dalla Prima parte della Costituzione, in primis l’art. 41, porterebbe ad individuarne il nucleo essenziale proprio nei diritti di iniziativa economica dei singoli.

Il richiamo all’art. 41 Cost., secondo questa impostazione, non può che far concludere nel senso della necessità di una intera ed esaustiva regolazione di tali diritti ad opera della legislazione statale.

75 V., ad esempio, F. Cintioli, *I lavori pubblici e la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Urbanistica e appalti*, 2002, 506 ss., 507.

76 C. Varrone, *Relazione* presentata al Seminario ANCE su “Le innovazioni costituzionali della legge n. 3 del 2002: i riflessi su settore delle costruzioni”, Roma, 27 febbraio 2002, in www.federalismi.it.

77 C. Varrone, op. cit..

D'altra parte, la mancata menzione dei lavori pubblici nel nuovo art. 117 Cost. e la accennata "scomposizione" del concetto di "lavori pubblici" appare del tutto coerente con le recenti riforme operate con le leggi Bassanini e il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Come è stato evidenziato in dottrina, alcune categorie di opere pubbliche tradizionalmente disciplinate in maniera unitaria, trovano ora la loro disciplina nelle varie discipline di settore (è, ad esempio, il caso delle opere marittime e delle opere per vie navigabili, la cui disciplina è nella materia dei trasporti, o delle opere idrauliche, ora disciplinate sotto la difesa del suolo) e non nel Capo V (Opere pubbliche) del Titolo III del d.lgs. 112/98.

Già nel d.lgs. 112/98, cioè, viene sancito "il carattere strumentale delle opere pubbliche, non più di competenza (prevalente) di un'unica struttura amministrativa, ma di più amministrazioni", con la conseguenza della "pratica esplosione della materia delle opere pubbliche, ormai destinata a coincidere con le sole problematiche generali (si pensi alla disciplina generale dei lavori pubblici e alle normative di tipo tecnico), mentre le diverse categorie di opere seguono la disciplina e il destino (quanto alla loro distribuzione tra i livelli di governo) delle funzioni principali"⁷⁸.

La nuova norma costituzionale sembra, dunque, inserirsi nel solco tracciato dalla riforma Bassanini, nell'ambito di un complessivo "metodo" riformatore in atto, che lascia alla legge il ruolo di "battistrada" e successivamente "ratifica" a livello più alto (costituzionale) le innovazioni apportate a livello inferiore (legislativo).

La "scomparsa" dei lavori pubblici dal testo costituzionale appare, dunque, come l'ultima evoluzione del concetto stesso di "lavori pubblici", la cui caratteristica precipua sembra essere quella della strumentalità degli stessi e quindi della relativa disciplina⁷⁹.

2. Il riparto delle funzioni tra Stato e Regioni

Questi pur rapidi cenni introduttivi consentono di inquadrare il problema del riparto di competenza legislativa in materia di lavori pubblici e della "sorte" della disciplina tuttora vigente in un più ampio contesto, che tenga peraltro conto anche della oramai riconosciuta trasversalità delle materie di competenza esclusiva statale con i conseguenti, inevitabili condizionamenti che esse produrranno sulla legislazione regionale⁸⁰.

⁷⁸ F. Merloni, *Commento all'art. 94*, in G. Falcon (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, 1998, 323.

⁷⁹ Cfr. P. Stella Richter, op. cit., 412.

⁸⁰ Cfr., tra i molti, F. Cintioli, op. cit., 506; G. Falcon, *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 5; R. Tosi, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, 1233.

Ciò porta, peraltro, a ritenere che problemi di coordinamento tra competenza legislativa statale e competenza legislativa regionale potranno porsi per quei lavori che afferiscano ad opere rientranti in materie di competenza concorrente (grandi reti di trasporto e di navigazione, porti e aeroporti civili...), mentre per i lavori relativi ad opere rientranti in materie sottratte alla competenza legislativa regionale (ad esempio, le opere necessarie alla difesa) la disciplina rimarrà riservata allo Stato.

Inoltre, rimane pur sempre allo Stato la competenza legislativa esclusiva in ordine all'ordinamento civile: saranno perciò sottratti alla possibilità di intervento da parte delle Regioni tutti i numerosi aspetti di diritto privato presenti nella disciplina dei lavori pubblici.

A ciò si aggiungano ulteriori limiti che la potestà legislativa regionale, comunque, incontra:

a) in primo luogo vanno ricordati il rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117, comma 1 Cost.): in particolare nella materia che qui ci occupa un importante rilievo ha, com'è noto, il diritto comunitario;

b) inoltre, nella materie di competenza concorrente, le Regioni dovranno rispettare i principi fondamentali, la cui determinazione è riservata alla legislazione dello Stato (art. 117, comma 3 Cost.): il riferimento immediato per quel che riguarda la legislazione vigente è la l. 109/94;

c) ancora, si deve ricordare il principio della tutela dell'unità giuridica ed economica, pur nella consapevolezza della necessità di un suo approfondimento in sede teorica, specialmente per quel che riguarda le connessioni con l'interesse nazionale⁸¹;

d) occorre poi considerare i vari elementi di unificazione presenti nel sistema costituzionale, tra cui, ad esempio, possono menzionarsi la tutela della concorrenza (art. 117, comma 2, lett. e) Cost.), la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m) Cost.), la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, comma 2, lett. s) Cost.)⁸²;

e) infine, il generale principio di ragionevolezza, che potrebbe porsi come limite ad ingiustificate disparità di trattamento ad opera delle diverse discipline regionali.

3. Il quadro normativo: fonti comunitarie e fonti nazionali

Il quadro normativo vigente relativo alla disciplina dei lavori pubblici è notevolmente complesso ed in continua evoluzione: di esso se ne può dare qui una sommaria

⁸¹ Cfr. F. Cintioli, op. cit., 509.

⁸² Cfr. B. Caravita, *Gli elementi di unificazione del sistema costituzionale dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in www.federalismi.it.

ricostruzione, considerando dapprima le fonti comunitarie e poi le fonti nazionali.

Per quel che riguarda le fonti comunitarie la loro rilevanza discende dalla forte incidenza che i lavori pubblici hanno sull'instaurazione e sul funzionamento del mercato comune, ciò che giustifica e legittima un intervento armonizzatore dell'Unione, in forza degli artt. 57 e 100 del Trattato.

Il riferimento principale in materia è costituito dalla Direttiva del Consiglio 14 giugno 1993, n. 93/37/Ce, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici, da ultimo modificata dalla Direttiva 2001/78/Ce.

Occorre avvertire, tuttavia, dell'esistenza della proposta di direttiva 2000/0115 COD, che dovrebbe costituire una sorta di Testo Unico della normativa comunitaria in materia di appalti pubblici nei settori ordinari.

La normativa comunitaria appena richiamata, che, com'è noto, ha natura autoapplicativa, si applica agli appalti di importo superiore alla soglia di 5.000.000 di ECU (ora circa Euro 5.300.000) e alla cui applicazione sono tenuti sia lo Stato che le Regioni, si caratterizza per essere dettagliata ed esaustiva e – come evidenziato in dottrina⁸³ – è retta da sei principi fondamentali:

- a) garantire la massima apertura dei mercati nazionali;
- b) assicurare un'adeguata informazione e trasparenza;
- c) evitare la discriminazione dei concorrenti;
- d) assicurare la partecipazione delle imprese comunitarie alle gare;
- e) tutelare la serietà delle offerte;
- f) introdurre procedure di scelta del contraente secondo i tre tipi aperte, ristrette, negoziate.

Tali principi costituiscono “i punti di riferimento ai quali le altre normative interne devono attenersi siano esse di rango primario o di rango secondario”⁸⁴.

Gli appalti di importo superiore alla soglia, dunque, restano assoggettati alla normativa comunitaria e non sembra vi sia molto spazio per la legislazione regionale, anche in virtù del limite di cui sub a), se non in forza del quinto comma del nuovo art. 117 Cost., ai sensi del quale “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”.

83 S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Bari, 1996, 39; A. Mari, *Le infrastrutture*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Tomo II, Milano, 2000, 1387 ss., 1393; sui rapporti tra diritto interno e diritto comunitario in materia, v., tra gli altri, M. P. Chiti, *Il sistema delle fonti. Il rapporto fra diritto interno e normativa comunitaria*, in F. Mastragostino (a cura di), *Il nuovo ordinamento dei lavori pubblici*, Torino, 2001, 1 ss..

84 A. Mari, op. cit., 1393-1394.

Al di sotto della soglia di cui si è detto sopra la materia è regolata dalla normativa nazionale statale e regionale.

Si impone, però, la preliminare avvertenza che si tratta di una disciplina tuttora in corso di evoluzione proprio in relazione alla riforma del Titolo V della Costituzione, il che rende necessaria una notevole cautela nell'indagine degli aspetti relativi alla competenza regionale in materia, vuoi in considerazione dell'assenza di pronunce della Corte Costituzionale sul punto sulla base del nuovo testo costituzionale, vuoi per le recentissime modifiche apportate alla normativa generale sui lavori pubblici.

Tale normativa, per quel che concerne la disciplina statale, si articola nella legge 11 febbraio 1994, n. 109 Legge quadro in materia di lavori pubblici (c.d. legge Merloni) e nei seguenti atti regolamentari, che nella legge quadro trovano la loro fonte:

– D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 recante il Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, emanato in attuazione dell'art. 3 della legge Merloni (comunemente indicato come “il Regolamento”);

– D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34 avente ad oggetto il Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'art. 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni;

– D.M. 19 aprile 2000, n. 145, avente ad oggetto il Regolamento recante il capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici, ai sensi dell'art. 3, comma 5, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni;

– D.M. 2 dicembre 2000, n. 398, avente ad oggetto il Regolamento recante le norme di procedura del giudizio arbitrale, ai sensi dell'art. 32 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni.

Alla fine dello scorso anno è poi intervenuta la legge 21 dicembre 2001, n. 443, Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive (c.d. “legge obiettivo”), peraltro attualmente sub *judice*, in quanto impugnata davanti alla Corte Costituzionale da alcune Regioni.

La recentissima legge 1 agosto 2002, n. 166, Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti, inoltre, interviene sulla disciplina in materia di lavori pubblici apportando modifiche di rilievo sia alla legge Merloni che alla legge obiettivo.

Va rilevato che l'art. 7 della legge 166/2002, nell'apportare tali modifiche, specifica che ciò avviene “nelle more della revisione della legge quadro sui lavori pubblici, anche allo scopo di adeguare la stessa alle modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”.

Si profila, cioè, un nuovo intervento riformatore in materia, volto all'adeguamento della legislazione alla nuova disciplina costituzionale, che rende allo stato ancora più incerto il quadro complessivo.

Ancora, va ricordato il d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190, emanato in attuazione della legge 443/2001, che introduce una distinzione tra due categorie di opere: le infrastrutture strategiche e gli insediamenti produttivi (anche privati) di preminente interesse nazionale e le opere per le quali l'interesse regionale è concorrente con il preminente interesse nazionale, da individuarsi, queste ultime, con intese generali quadro tra il Governo e ogni singola regione o provincia autonoma (art. 1, comma 1).

Il comma 5 dell'art. 1 del d.lgs. 190/2002, poi, prevede che le regioni, le province, i comuni, le città metropolitane, gli enti pubblici dagli stessi dipendenti ed i loro concessionari applicano, per le proprie attività contrattuali ed organizzative, diverse da quelle di cui ai commi 2 e 3 (e cioè l'approvazione dei progetti delle infrastrutture ed insediamenti e le procedure di aggiudicazione delle infrastrutture, disciplinate dal decreto medesimo), relative alla realizzazione delle infrastrutture di cui al comma 1, le norme del decreto legislativo medesimo fino alla entrata in vigore di una diversa norma regionale, da emanarsi nel rispetto dei principi della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per tutte le materie oggetto di legislazione concorrente.

Dal punto di vista delle funzioni amministrative, occorre menzionare il già ricordato d.lgs. 112/1998.

4. La cedevolezza della normativa nazionale

Ora, la domanda che ci si deve porre in proposito è se le Regioni possano intervenire su quegli aspetti della materia già disciplinati da tale complesso normativo e, se sì, in che misura lo possano fare.

In altri termini, ci si può chiedere se le norme poste in particolare dalla legge Merloni e dal Regolamento possano essere considerate "cedevoli" in virtù della nuova disciplina costituzionale o, quantomeno, quali tra esse possano essere considerate tali⁸⁵.

A tale proposito si impongono alcune considerazioni.

Innanzitutto la legge Merloni è una legge che sostanzialmente riproduce nell'ordinamento interno la normativa comunitaria in materia di lavori pubblici, dettando la disciplina generale per i lavori "sotto soglia".

A ciò si aggiunga che determinate norme del Trattato U.E., quali ad esempio gli artt. 12, 28 e ss., 43 e ss., 49 e ss., 86, si applicano anche agli appalti "sotto soglia" e costituiscono ulteriori vincoli per il legislatore nazionale e regionale, che dovranno

⁸⁵ Occorre, tuttavia, avvertire che la legittimità di normative statali "cedevoli" nel nuovo sistema costituzionale è discussa in dottrina. Per una prima posizione del problema, cfr. L. Antonini, *Sono ancora legittime le normative statali cedevoli*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

pertanto comunque rispettare il divieto di qualunque discriminazione basata sulla nazionalità, il principio di libera circolazione delle merci, di libertà di stabilimento, di libera prestazione di servizi, ecc..

Su questo specifico punto è intervenuta la Circolare 6 giugno 2002, n. 8756 della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche comunitarie (in G.U. n. 178 del 31 luglio 2002), in cui si evidenzia come dal complesso delle norme comunitarie sopra richiamate e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia si ricavi come anche per gli appalti pubblici sotto soglia “le pubbliche amministrazioni, che intendano stipulare contratti non regolamentati sul piano europeo, pur non essendo vincolate da regole analitiche in punto di pubblicità e di procedura, siano comunque tenute ad osservare criteri di condotta che, in proporzione alla rilevanza economica della fattispecie ed alla sua pregnanza sotto il profilo della concorrenza nel mercato comune, consentano senza discriminazioni su base di nazionalità e di residenza, a tutte le imprese interessate di venire per tempo a conoscenza dell’intenzione amministrativa di stipulare il contratto e di giocare le proprie chances competitive attraverso la formulazione di un’offerta appropriata”.

Ciò comporta, quale ulteriore corollario – ma ciò discende già dai principi generali e la circolare si limita a ribadire un principio già pacifico – la necessità di accedere ad una interpretazione del diritto interno quanto più possibile conforme ai principi ricavabili dall’ordinamento comunitario.

Inoltre, la legge Merloni è una legge “di principi”: l’art. 1 legge 109/94 dispone espressamente che “i principi desumibili dalle disposizioni della presente legge costituiscono norme fondamentali di riforma economico–sociale e principi della legislazione dello Stato”. Ciò significa che la potestà legislativa concorrente delle Regioni nelle materie di cui sopra dovrà attenersi a tali principi.

Infine, la legge Merloni, come si è visto sopra, ha operato, una notevole delegificazione della materia, demandando gran parte della disciplina al Regolamento di cui al D.P.R. 554/99.

Ciò, se da un lato sembra facilitare il compito dell’interprete che voglia tentare di individuare gli spazi entro cui il legislatore regionale può oggi muoversi, anche in considerazione degli interventi della Corte Costituzionale in tema di rapporti fra regolamenti statali e leggi regionali (cfr. C. Cost. 23 ottobre 1995, n. 482; C. Cost. 23 luglio 2002, n. 376), dall’altro evidenzia la necessità di un recupero alla fonte primaria di quegli aspetti della materia, disciplinati dal regolamento, ma che attengono a profili che sembrano richiedere una disciplina unitaria.

L’individuazione degli aspetti di competenza statale e di quelli di competenza regionale, cioè, rimangono ancora piuttosto incerti ed un’analisi che vada nel dettaglio delle singole norme vigenti onde individuarne l’eventuale cedevolezza appare, dunque, allo stato, estremamente ardua ed aleatoria.

Si può, forse, più fruttuosamente, tentare di individuare alcune chiavi di lettura ed alcuni punti che sembrano, allo stato, più “fermi” di altri.

Preliminarmente si può però evidenziare come i problemi di ripartizione della competenza legislativa si potranno porre per quei lavori che siano strumentali ad opere rientranti in materie in cui effettivamente le Regioni hanno competenza concorrente.

In primo luogo, riprendendo il criterio interpretativo di cui si è già detto e che fa riferimento ai diritti di iniziativa economica degli imprenditori, portati a valore costituzionale dall’art. 41 Cost. letto in una con il principio della tutela della concorrenza⁸⁶, si può affermare che resta alla competenza esclusiva dello Stato ogni aspetto della disciplina dei lavori pubblici che su tali diritti sia suscettibile di incidere.

Un esempio in questo senso potrebbero essere le norme relative alla qualificazione, una disciplina differenziata della quale potrebbe finire per introdurre barriere d’ingresso al mercato incompatibili con la tutela della concorrenza e con i principi comunitari⁸⁷.

D’altra parte, l’unicità per tutti gli esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici del sistema di qualificazione è principio già fissato dall’art. 8, comma 2 della legge 109/94.

Ciò porta peraltro a ritenere che le Regioni possano, invece, intervenire su tutti quei profili che attengono “al momento organizzativo proprio ed esclusivo delle pubbliche amministrazioni”, fermo il rispetto del principio di ragionevolezza⁸⁸.

La disciplina di dettaglio contenuta nel Regolamento, sarebbe, in definitiva, derogabile dalle Regioni, le quali potrebbero sostituire la propria disciplina a quella dettata dal Regolamento medesimo, nel rispetto dei principi fondamentali posti o ricavabili dalla legge dello Stato.

Ciò vale, ad esempio, per quel che riguarda il responsabile del procedimento, a proposito del quale, ferma la necessità della sua previsione in virtù dell’art. 7 legge 109/94 (e presumibilmente anche della sua qualifica di “tecnico”, secondo quanto previsto dal comma 5 dell’art. 7 medesimo, attesa, altrimenti, la sua sostanziale inutilità), si può ritenere che le regioni possano derogare alla disciplina dettata dal D.P.R. 554/99.

Ancora, afferendo al momento organizzatorio della pubblica amministrazione si può ritenere che le Regioni possano liberamente disciplinare la fase della programmazione e della progettazione dei lavori, sostituendo la disciplina oggi dettata dal Regolamento.

Del tutto sottratta alla competenza regionale potrebbe invece considerarsi quella parte di disciplina dedicata all’Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, a proposito

⁸⁶ C. Varrone, op. cit.

⁸⁷ Cfr. P. Stella Richter, op. cit., p. 412; C. Varrone, op. cit..

⁸⁸ C. Varrone, op. cit.; P. Stella Richter, op. loc. cit..

della quale la Corte Costituzionale ha affermato che “rappresenta uno dei cardini della riforma della materia” e la cui previsione, ad opera dell’art. 4 della legge Merloni si ricollega alla necessità del rispetto dei fondamentali principi di trasparenza, correttezza ed imparzialità.

Altre norme del Regolamento, quali ad esempio quelle relative alle società di ingegneria, sembrano porre il problema sopra evidenziato, della inadeguatezza della fonte di disciplina di aspetti che dovrebbero trovare una loro regolamentazione in modo unitario.

Osservando la materia dall’angolo visuale dell’ordinamento civile e dunque dei rapporti di diritto privato, infine, sembrano rimanere riservate alla disciplina statale l’esecuzione del contratto, la regolazione del rapporto pubblica amministrazione/privati, la disciplina delle società di progetto, il rapporto con i risparmiatori, la disciplina del *project financing*, almeno per gli aspetti privatistici, con qualche spazio per le Regioni per le regole “strettamente procedurali”⁸⁹.

Certamente maggiori spazi per le Regioni si aprono per quel che riguarda gli ambiti rientranti nella loro competenza residuale, anche se quanto sopra messo in evidenza conduce ad essere piuttosto cauti sull’utilità di una legge regionale che disciplini tutti gli aspetti relativi ai lavori pubblici.

89 Cfr. P. Urbani, *Infrastrutture tra stato, regioni e privati concessionari: brevi osservazioni sulle modifiche apportate al settore delle opere pubbliche dal Titolo V Cost. e dalle modifiche della legge Merloni*, in www.pausania.it; P. Stella Richter, op. cit., p. 412.

IL GOVERNO DEL TERRITORIO NEL NUOVO ARTICOLO 117 DELLA COSTITUZIONE

Stefano Villamena

1. La progressiva espansione della materia urbanistica

“Il governo del territorio è la risultante di tutte le prescrizioni che influenzano e determinano la trasformazione e in genere l’uso del suolo. Il termine ha solo una funzione descrittiva, giacchè la congerie di istituti giuridici e di amministrazioni interessate rendono illusoria una *reductio ad unitatem*”. Con queste parole Giuseppe Morbidelli nella voce “Pianificazione territoriale ed urbanisti”⁹⁰ sembra voler dissuadere quanti vogliono tentare una definizione, una *reductio ad unitatem* come dice Lui, del “governo del territorio”; ed aggiunge: “il governo del territorio è una funzione esistenziale, ricostruibile *ex post*”. Queste affermazioni dimostrano la complessità, se non addirittura la impossibilità, di una nozione unitaria dell’oggetto in esame; tuttavia è sembrato utile muovere in questo senso, se non altro, al fine di tentare una ricostruzione della materia⁹¹ che, a seguito della recente riforma del 2001, viene ad assumere rango costituzionale. A questo proposito occorre procedere dall’evoluzione della materia “urbanistica” a partire dalla fase successiva all’istituzione delle Regioni ordinarie, per poi giungere alla recente riforma appena menzionata. Questo percorso come vedremo sarà caratterizzato, non solo da interventi legislativi che in qualche caso tendono progressivamente ad espandere la nozione di urbanistica fino a farla coincidere con il “governo del territorio”⁹², ma anche da interventi giurisprudenziali, soprattutto da parte della Corte costituzionale, cui va riconosciuto un ruolo centrale sul versante definitorio della materia urbanistica. Si è scelto di procedere in questo senso, utilizzando l’urbanistica come paradigma logico per tentare una definizione

90 In *Enc. Giur.*, XXIII, Roma, 1990, 5.

91 Anche se dubbi sussistono sulla qualificazione del “governo del territorio” come materia caratterizzata da un’unitaria identità oggettiva distinta da quella di altre materie; forse, sarebbe meglio qualificare l’oggetto in esame come “clausola generale”. Riprendiamo sul punto le considerazioni riferite alla materia “ambiente” da A. Ferrara, *La materia ambiente nel testo di riforma del Titolo V, in Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 191 ss.

92 Sulla c.d. concezione panurbanistica vedi: V. Mazzevoli, *L’urbanistica e la pianificazione*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, III vol., 2000, 2543.

del “governo del territorio, per il fatto che il secondo, come detto, viene ritenuto una sorta di evoluzione del primo⁹³, dunque si tratta di comprendere, o meglio di ipotizzare, se l'intento del Legislatore costituzionale del 2001 sia stato quello di ritenere il “governo del territorio” come una nozione coincidente con l'urbanistica, come formula o “etichetta” che appare più idonea a specificare il significato attuale della nozione di urbanistica, ovvero se significhi qualcos'altro.

Si è scelto di partire dalla fase successiva all'attuazione delle Regioni ordinarie perché solo dopo gli anni '70 si comincia a prendere atto della progressiva espansione della nozione di urbanistica. Dapprima con la legge 281/1970 che determina l'unificazione di una serie di specifiche materie nel concetto “assetto ed utilizzazione del territorio” al fine di trasferire funzioni alle Regioni ordinarie; ma, è soprattutto attraverso il decreto legislativo 616/1977 che si introduce la definizione di urbanistica che coincide con il “governo del territorio⁹⁴”. L'articolo 80 del decreto predetto definisce l'urbanistica in termini particolarmente espansivi e, nello specifico: “le funzioni amministrative relative alla materia concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente”.

A questa disposizione segue l'articolo 82 del decreto in esame che contiene una delega in materia di beni ambientali a favore delle Regioni avente ad oggetto “la protezione delle bellezze naturali per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela e alle relative sanzioni”.

Dalla lettura di questi due articoli emerge, quanto meno, un aspetto contraddittorio in riferimento al rapporto tra contenuto dell'urbanistica rinvenibile dall'articolo 80 e delega in materia di beni ambientali, ed in particolare, bellezze naturali di cui all'articolo 82. Come rilevato⁹⁵ il primo, l'articolo 80, sembrerebbe considerare la protezione dell'ambiente come attività facente parte della materia urbanistica, mentre, diversamente, l'articolo 82 fa dei “beni ambientali” oggetto di una delega specifica⁹⁶. È in questi termini che si propone, nell'ambito della difficile determinazione delle

93 V. N. Assini, *Pianificazione urbanistica e governo del territorio*, Padova, 2000, 2, che trattando della evoluzione della nozione di urbanistica sostiene che “negli ultimi anni è venuta evolvendo una nozione sempre più estesa di urbanistica, sino ad evocare, secondo una concezione totalizzante, una formula generale di “governo del territorio”.

94 V. sul punto P. Urbani, S. Civaterese M., *Diritto urbanistico*, Torino, 2000, 57, ove si ritiene: “con l'istituzione delle regioni ordinarie nel 1970, ed il loro consolidamento amministrativo, che si può far coincidere con l'entrata in vigore del D.P.R. 616/1977 (...) l'urbanistica ha visto allargare i suoi confini, passando dal concetto di incremento edilizio dei centri abitati a quello di “governo del territorio”, per significare che qualsiasi utilizzazione del suolo e qualsiasi interesse a valenza territoriale va governato attraverso l'urbanistica”.

95 Assini, op. cit., 22.

96 V. sul punto la sentenza della Corte cost., 359/1985, in *Foro it.*, 1986, I, 1789, in cui la Corte ha ribadito la natura di materia delegata contenuta nella disposizione in esame, contro l'orientamento dottrinale prevalente che, al contrario, sosteneva la natura, seppur implicita, di trasferimento delle funzioni amministrative sulla stessa.

“frontiere⁹⁷” della materia urbanistica, la tematica degli “interessi differenziati”. Questi hanno come principale punto di riferimento l’ambiente che, al pari dell’urbanistica, almeno nel senso indicato dal decreto legislativo 616/1977, è nozione particolarmente elastica⁹⁸ in cui convergono una serie di interessi pubblici che rendono la categoria particolarmente eterogenea. Sulla nozione di urbanistica disciplinata dall’articolo 80 del D.P.R. 616/1977 interviene la Corte costituzionale con la nota sentenza 239/1982⁹⁹ che, pur ammettendo momenti di contatto tra la materia urbanistica ad altre materie, espressione di differenti interessi differenziati, aderì alla tesi della rispettiva autonomia delle varie discipline, chiarendo che: “la formula legislativa (art.80) è usata in senso restrittivo e riferita soltanto al profilo urbanistico”. Con questa decisione il giudice delle leggi abbandonava l’indirizzo giurisprudenziale, particolarmente contestato in dottrina¹⁰⁰, che circoscriveva l’urbanistica “all’assetto ed incremento edilizio dei centri abitati” e non dell’intero territorio comprensivo, ad esempio, delle campagne; indirizzo, che veniva fondato su un’interpretazione particolarmente restrittiva dell’articolo 1 della legge 1150/1942, c.d. legge urbanistica, che delimita l’ambito oggettivo della materia: “all’assetto e l’incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere del territorio della Repubblica”. È abbastanza agevole comprendere le ragioni che spinsero gran parte della dottrina a contestare l’impostazione assunta in materia dalla Corte costituzionale che, utilizzando come parametro di riferimento l’articolo 1 sopracitato, ometteva di considerare la parte dell’articolo stesso relativa allo “sviluppo urbanistico in genere del territorio della Repubblica” che, da un punto di vista interpretativo, avrebbe consentito aperture ben più estese rispetto alla nozione accolta dal giudice delle leggi.

1.1 Il rapporto con i c.d. interessi differenziati

Occorre a questo punto affrontare, seppur nei limiti della presente trattazione, il tema relativo alle “interferenze” tra la materia urbanistica ed i c.d. interessi differenziati¹⁰¹; ciò consentirà di chiarire i possibili “contatti” tra l’ambiente ed il governo del

97 V. M.S. Giannini, *Del lavare la testa all’asino*, in A. Barbera, F. Bassanini (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna, 1978, 8.

98 Anch’esso infatti sconta il limite dell’impossibilità di una definizione della nozione generale e, sulla base di ciò, si individuano i diversi aspetti giuridici nella “tutela dei beni ambientali” inclusiva delle bellezze naturali, della tutela dei centri storici, dei parchi e delle foreste; nella tutela ecologica (prevenzione e repressione dell’inquinamento nelle sue diverse manifestazioni) e, infine, nel c.d. ambiente urbanistico (definito come oggetto della potestà di pianificazione dei pubblici poteri). Su questa ricostruzione ripresa da Assini, op. cit., 41-42, vedi anche M.S. Giannini, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15 ss.

99 In *Le Regioni*, 1983, 449 ss.

100 *Ex multis* G. Morbidelli, *La disciplina del territorio tra Stato e regioni*, Milano, 1974.

101 Sul punto vedi amplius V. Cerulli Irelli, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 386 ss.

territorio che, per la loro trasversalità, sembrano potersi definire più come “clausole generali” che come materie in senso proprio¹⁰². Uno dei principali strumenti di pianificazione sovracomunale in materia ambientale è costituito dal piano territoriale paesistico¹⁰³; di grande interesse per l’oggetto del presente scritto, l’aspetto che attiene alla configurazione che il piano paesistico è venuto ad assumere in alcune Regioni, che lo utilizzano come strumento pianificatorio sostitutivo del piano territoriale di coordinamento¹⁰⁴. La fungibilità del piano paesistico con il piano territoriale di coordinamento potrebbe condurre a ritenere il primo come strumento di pianificazione urbanistica, ne conseguirebbe una sostanziale attrazione della materia “paesaggio” nella materia “urbanistica”. Tuttavia si ritiene, contrariamente alla ipotesi appena avanzata, che le relazioni intercorrenti tra i due piani, non comportino una sostanziale identità delle due materie¹⁰⁵, muovendo in particolare, dai diversi effetti giuridici prodotti dalle due fattispecie¹⁰⁶. Sul punto non sembra utile diffondersi ulteriormente ritenendo la tutela del paesaggio materia afferente all’ambiente.

Prendiamo ora in esame l’espressione “bene culturale” che evoca una pluralità di beni–interessi scomponibili in tre species, sottoposte a singole discipline. Le “bellezze naturali” o beni ambientali; le cose di interesse artistico, storico, archeologico et similia; i beni archivistici. Come rilevato¹⁰⁷ la sub specie che presenta una interferenza con la disciplina urbanistica è quella relativa ai beni culturali in senso stretto, cioè “tutela delle cose di interesse artistico o storico” e, in particolare, le “ville”, i “parchi e i giardini” che abbiano interesse artistico o storico¹⁰⁸.

Nell’ambito delle aree naturali protette – parchi e riserve naturali – la materia è stata regolata dalla legge quadro 394/1991. Circa i rapporti tra la materia urbanistica e la materia in esame, è forse utile considerare lo strumento del piano per il parco regolato dall’articolo 12 della legge appena citata. Questo viene predisposto dall’ente parco e, in rapporto con gli eventuali strumenti di pianificazione con esso contrastanti, compresi i piani territoriali o urbanistici, si pone come prevalente.

102 Sul concetto di materia di competenza regionale S. Mangiameli, *Le materie di competenza regionale*, Milano, 1992, passim. L’espressione “ambiente”, “tutela ambientale”, “bene ambientale” avrebbe al più natura di mera convenzione terminologica atta ad indicare il complesso delle discipline collegate ad una pluralità di interessi settoriali, in questo senso P. Quaranta, *Il coordinamento delle competenze statali e regionali in materia di tutela dell’ambiente*, in *I problemi giuridici ed economici della tutela dell’ambiente*, Atti del Convegno di Como, 21 e 22 ottobre, 1977, Milano, 1978, 122 ss.

103 Che ha subito una rivalutazione a seguito della legge “Galasso” (l. 431/1985) che ha sancito la “fungibilità” tra il piano paesistico ed il piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici ed ambientali, nonché l’obbligatorietà dell’adozione degli stessi da parte delle Regioni.

104 V. ad esempio il caso della Lombardia (l. reg. 57/1985) e Liguria (l. reg. 39/1984).

105 In questo senso vedi sentenza della Corte cost. n. 359/1985, in *Foro it.*, 1986, I, 1789.

106 Anche se spesso i P.T.C. contengono vincoli diretti e, dunque, non sono soltanto “piani di direttive”.

107 Assini, op. cit., 60.

108 Su tutti questi aspetti vedi il recente Testo unico sui beni culturali approvato con il d. lgs. n. 490/1999.

Ultimo aspetto da segnalare nell'ambito degli interessi differenziati è quello relativo alla valutazione di impatto ambientale¹⁰⁹. Questo strumento opera nel senso di ponderare la compatibilità ambientale di determinate categorie di opere¹¹⁰ che possono ledere l'ambiente.

A questo punto sembra opportuno sviluppare delle conclusioni intermedie sul punto: urbanistica e interessi differenziati. "Dall'analisi del diritto positivo è proprio la diversità degli interessi differenziati che valgono a definire, nel loro complesso positivizzarsi, ciascuna materia come diversa dalle altre, ferme restando tutte quelle che possono essere le varie interferenze (...). Vero è che la sovrapposizione dei settori normativi e, quindi, delle competenze non vale di certo a snellire e rendere agevole l'azione pubblica. Ciò non vale a confermare l'assunto per cui con il termine urbanistica si sarebbe voluto intendere il complesso di poteri attinenti il generale "governo del territorio" così come, un po' enfaticamente, l'articolo 80 del D.P.R. 616/1977 sembrerebbe far pensare. È già la diversità degli interessi fondanti le rispettive potestà ad ostacolare la ritenuta espansione della materia urbanistica¹¹¹". Infine, si deve aggiungere che, a livello regionale, la tematica degli interessi differenziati ha costituito "momento di verifica dei caratteri di assolutezza e globalità del concetto di urbanistica e delle funzioni che tramite esso sono state trasferite¹¹²". Sul punto occorre ricordare che, la legge Regione Marche 34/1992 c.d. legge urbanistica regionale, colloca al vertice del sistema di pianificazione territoriale il Piano paesistico ambientale regionale¹¹³, assumendo, dunque, una nozione di urbanistica particolarmente ampia e, a ben vedere, ammissibile in termini di legittimità costituzionale per l'assenza di una vera e propria legge quadro in materia.

1.2 Le recenti novità sul piano legislativo

Delineate seppur in termini generali le problematiche relative ai rapporti tra urbanistica ed interessi differenziati sembra opportuno, al fine di tracciare il quadro normativo nazionale vigente, operare un piccolo cenno ai recenti interventi legislativi che hanno interessato la materia in esame e, in particolare, al decreto legislativo 112/1998 ed al decreto legislativo 80/1998.

Come noto, con il primo provvedimento menzionato si è data attuazione alla c.d. terza regionalizzazione e, in riferimento all'oggetto del presente scritto, occorre in-

109 Nota con l'acronimo V.I.A.

110 Come ad esempio: raffinerie di petrolio greggio e centrali termoelettriche.

111 Assini, op. cit., 70-71

112 Assini, op. cit., 71

113 Ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett. a

cidentalmente rilevare che nel Capo II, Titolo III, artt. 52 ss. si pongono le basi per una progressiva distinzione concettuale tra urbanistica ed ambiente. Nel Capo II in riferimento all'individuazione delle funzioni relative all'assetto del territorio nazionale spettanti allo Stato, alle Regioni e gli enti locali, "l'urbanistica viene configurata come settore della più comprensiva materia relativa all'assetto del territorio nazionale, nella quale sono ricompresi i valori naturali e ambientali, la difesa del suolo, le articolazioni territoriali delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale, il sistema delle città e delle aree metropolitane¹¹⁴".

Al contrario l'articolo 34 del decreto legislativo 80/1998¹¹⁵ configura la materia urbanistica come concernente "tutti gli aspetti dell'uso del territorio", non rilevando alcuna distinzione tra urbanistica e "interessi differenziati" cui in precedenza si è accennato. Tuttavia occorre considerare che la definizione "panurbanistica" fatta propria dal succitato articolo 34, sembra opportuna in considerazione del peculiare ambito di utilizzo della stessa, cioè al fine di attribuire alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie relative "all'assetto del territorio", limitando dunque il sorgere di possibili conflitti giurisdizionali tra giudice ordinario e giudice amministrativo¹¹⁶.

Per concludere sul punto si può ritenere che i recenti interventi normativi si muovono su piani distinti, da un lato, trova conferma l'impostazione che vede la materia urbanistica come distinta da altre seppur con momenti di interferenza con gli interessi differenziati, ed è questo il caso delle norme contenute nel decreto 112/1998¹¹⁷; dall'altro, emerge quell'impostazione che, rifacendosi alla disciplina contenuta nell'articolo 80 del D.P.R. 616/1977, riconduce alla materia urbanistica l'intero assetto del "governo del territorio", esemplare, seppur nei limiti anzidetti, la previsione dell'articolo 34 del decreto 80/1998.

114 V. B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2001, 48-49.

115 Ora trasfuso nella l. 205/2000.

116 Coerente con questa impostazione la giurisprudenza amministrativa anche meno recente vedi, a titolo di esempio: C.S., A.P., 3 ottobre 1988, n.8; e più di recente TAR Bologna, I, 14 gennaio 1999, n. 22.

117 Questo primo indirizzo appare prevalente rispetto a quello posto dall'articolo 34 del decreto 80/1998 prima menzionato, anche perché come detto, quest'ultimo si riferisce alla giurisdizione amministrativa; tuttavia, la recente giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. 382/1999, in Cons. Stato, II, 1434) che come rilevato ha svolto un ruolo rilevante per la determinazione delle "frontiere" della materia urbanistica, soprattutto in riferimento alla tutela dell'ambiente sembra, al contrario, muovere in determinate circostanze, da una nozione più ampia riconducibile, probabilmente, a quella di cui all'articolo 80 del d.P.R. 616/1977. In termini specifici, nella decisione appena citata, il giudice delle leggi ha rigettato la questione di legittimità costituzionale di una legge regionale (Regione Veneto) che imponeva all'Ente elettrico nazionale valori di campo magnetico molto più rigidi di quelli prescritti dalla normativa statale. Secondo la Corte, infatti, la normativa regionale si mantiene all'interno della propria potestà legislativa in materia di sanità ed urbanistica. V. su quest'ultimo aspetto, rientrando nel c.d. "ambiente-salute", Giannini, op. ult. cit.

2. Il governo del territorio nel nuovo articolo 117 della Costituzione

La recente modifica dell'articolo 117 della Costituzione abroga l'urbanistica dall'elenco delle materie di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni e sembra sostituirla con il "governo del territorio". In termini generali il "nuovo" articolo 117 si struttura sulla base di tre clausole di ripartizione delle competenze legislative. Una prima clausola, riconducibile al secondo comma dell'articolo in esame, prevede espressamente le materie di esclusiva competenza legislativa statale. Una seconda clausola, contenuta nel terzo comma, prevede espressamente le materie di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni ordinarie; infine, una terza clausola, contenuta nel quarto comma dello stesso articolo 117, attribuisce alla competenza legislativa regionale la disciplina delle materie "anonime" o residuali, cioè non contemplate espressamente nei commi precedenti.

La breve ricostruzione della struttura del "nuovo" articolo 117 della Costituzione appare utile per tentare di delineare il quadro dei rapporti in cui si inserisce la materia "governo del territorio". Occorre anzitutto muovere dalla lettera s del secondo comma dell'articolo 117, dove si fa specifico riferimento alla "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"¹¹⁸. La riserva alla competenza legislativa statale della "tutela dell'ambiente" risulta non in linea con la evoluzione normativa e giurisprudenziale che, al contrario, avevano stabilito una sorta di regionalizzazione della materia stessa; dunque, alla luce di questa disposizione costituzionale, si può forse dubitare che la autonomia legislativa regionale nel governo del territorio sia stata ampliata. Sul punto la dottrina più recente ha infatti rilevato che "la collocazione di questa materia fra quelle esclusive statali appare espressione della vittoria dell'anima centralista in seno ai Verdi italiani, ma è contraddittoria sia con le altre competenze regionali, sia con la legislazione vigente, sia infine con tutta la giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha invece sempre ritenuto che la tutela dell'ambiente rientrasse tra le materie di competenza concorrente regionale (...). Le Regioni manterranno la loro possibilità di intervento sulle interferenze tra tutela ambientale e le aree "salute", "territorio", "beni culturali e ambientali": perderanno tuttavia l'area dell'ambiente inteso come "equilibrio ecologico", alla quale corrisponde quantomeno la disciplina dei rifiuti, dell'aria, dell'acqua, dell'inquinamento elettromagnetico"¹¹⁹. La dottrina da ultimo citata ritiene altresì che le competenze regionali in materia ambientale continueranno ad essere

¹¹⁸ Cioè alla c.d. normativa di settore di cui all'articolo 57 del d.lgs. 112/1998.

¹¹⁹ B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002, 74-75.

esercitabili sino a quando rimane in vigore la legislazione statale che le prevede¹²⁰, a meno che non si voglia interpretare il riferimento alla tutela dell'ecosistema come all'ecosistema nazionale, lasciando la tutela degli "ecosistemi locali" alla potestà legislativa regionale nel rispetto degli *standard* posti dal Legislatore nazionale.

Passando a considerare il "governo del territorio" si ritiene che questo sia comprensivo della "vecchia" urbanistica¹²¹, anche se non si chiarisce se oltre all'attività di pianificazione urbanistico-territoriale, che costituisce oggetto prevalente dell'attività urbanistica, sia da considerare nella nozione di "governo del territorio" anche la materia edilizia. Probabilmente, il "binomio inscindibile tra edilizia e urbanistica"¹²², quali componenti caratterizzanti dell'assetto e dell'utilizzazione del territorio, e la recentissima approvazione del Testo unico in materia edilizia¹²³ che stabilisce, all'articolo 2, comma 1: *Le Regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia, nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel Testo unico* potrebbe far ritenere, a parte i dubbi di legittimità costituzionale sollevati in dottrina¹²⁴, che l'edilizia rientri nell'ampia nozione di "governo del territorio", anche se questa ipotesi avrebbe delle forti ripercussioni sull'autonomia normativa riconosciuta ai Comuni sulla stessa¹²⁵.

120 In base al principio di continuità dell'ordinamento giuridico sancito dalla Corte costituzionale nella sentenza 13/1974 ove si afferma, nel punto 2 del considerato in diritto, che: "È bensì vero – in linea di principio – che, nel vigente ordinamento, il sopravvenire di nuove norme formalmente costituzionali, dotate come sono di forza giuridica prevalente rispetto a quella delle leggi formali ordinarie, determina l'invalidazione delle norme anteriori che divengano con esse incompatibili, e può altresì – quando ricorra l'ipotesi di puntuale contrasto di precetti sul medesimo oggetto – provocarne l'abrogazione ex articolo 15 disp. prel. c.c.; ma è pur vero che, con riferimento a determinati settori od materie particolari, in cui sono preminenti gli aspetti organizzativi, il rigore degli anzidetti principi risulta temperato, in virtù di espresse disposizioni dei testi costituzionali, dal principio di continuità".

121 Caravita, op. ult. cit., 79.

122 A. Crosetti, *Edilizia, urbanistica, governo del territorio: appunti*, in E. Ferrari (a cura di), *La disciplina pubblica dell'attività edilizia e la sua codificazione*, Milano, 2002, 221.

123 Approvato con d. lgs. 380/2001. In riferimento all'entrata in vigore del Testo unico in materia edilizia, V. note 133 e 134.

124 V. S. Cognetti, *Il ruolo delle Regioni nel "governo del territorio"*, in E. Ferrari (a cura di), *La disciplina pubblica dell'attività edilizia e la sua codificazione*, op. cit., 156.

125 Sostiene l'assorbimento nel "governo del territorio" della "edilizia" e "urbanistica", M. Luciani, *Il sistema delle fonti nel Testo unico dell'edilizia*, in E. Ferrari (a cura di), *La disciplina pubblica dell'attività edilizia e la sua codificazione*, op. cit., 134 e, aggiunge, che "il problema, semmai, è che il governo del territorio potrebbe essere ritenuto qualcosa di più dell'urbanistica, ed in questa ipotesi diverrebbe materia di competenza esclusiva delle Regioni, visto che l'art. 117, comma 4, Cost., devolve alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato". Tuttavia, sembra di poter sostenere, in riferimento alla ipotesi da ultimo considerata che, da un lato, si conviene sull'assorbimento della materia urbanistica nel governo del territorio; dall'altro che non sembra chiarita, la questione relativa al "governo del territorio" come materia di competenza esclusiva regionale qualora si ritenesse "qualcosa di più" rispetto alla materia urbanistica; sul punto può essere utile richiamare quella parte della dottrina, S. Cognetti, *Il ruolo delle Regioni nel "governo del territorio"*, in E. Ferrari (a cura di), *La disciplina pubblica dell'attività edilizia e la sua codificazione*, op. cit., 156, che sembra sostenere, dopo aver prospettato diverse soluzioni ermeneutiche, che il "governo del territorio" coincida con l'urbanistica.

Questione di un certo rilievo pratico appare quella legata al rapporto tra “nuovo” articolo 117 della Costituzione e norme regolamentari, quelle indicate con “R” tanto per intendersi, del Testo unico in materia edilizia. Il comma 6, dell’articolo 117 riserva alla potestà regolamentare regionale¹²⁶ tutte le materie diverse da quelle di competenza esclusiva statale¹²⁷ e, come noto, l’urbanistica, l’edilizia ed ora il “governo del territorio”, almeno per la parte che non comprende la tutela ambientale, non rientrano tra le materie di competenza statale, quindi in tali materie parrebbe affidata alle Regioni la relativa potestà regolamentare.

Ne consegue che tutte le norme “R” contenute nel Testo unico in forza del nuovo articolo 117 dovrebbero considerarsi illegittime. Purtuttavia, come rilevato¹²⁸, si deve rigettare la tesi prospettata, per il fatto che le norme regolamentari del Testo unico precedono da un punto di vista temporale quelle della legge di revisione costituzionale del Titolo V¹²⁹.

Dunque, anche in questo caso, come in altri ancora più evidenti, come ad esempio quello della recente legge statale in materia di turismo¹³⁰ che, a seguito della riforma de quo rientra tra le materie di esclusiva competenza legislativa regionale, dovrebbe applicarsi il principio di continuità dell’ordinamento giuridico. In forza di questo principio si determina il “mantenimento in vita” delle norme statali contrastanti con la normativa costituzionale fino a che non sia intervenuto il nuovo soggetto, nel caso specifico le Regioni ordinarie, legittimate a provvedere.

Da ultimo occorre considerare seppur brevemente il recente disegno di legge “La Loggia”, dal nome dal Ministro proponente, recante “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3” che all’articolo 1, comma 2 stabilisce: *Le disposizioni normative statali concernenti materie appartenenti alla legislazione regionale si applicano in ciascuna Regione sino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia, fermo quanto previsto al comma 3. Le disposizioni normative regionali concernenti materie appartenenti alla legislazione esclusiva statale continuano ad applicarsi sino alla data di*

126 Anche se, a seguito della legge costituzionale n. 1/1999, dubbi sussistono in relazione all’organo regionale cui spetti il relativo potere regolamentare e, sembra ritenersi, che la scelta dovrà essere fatta nella sede statutaria in funzione della forma di governo adottata a livello regionale. Sulle problematiche legate alla legge costituzionale appena citata vedi: M. Volpi, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1/1999*, in Pol. dir., 2000, 203 ss.

127 In questo senso il riferimento più diretto è al secondo comma dell’articolo 117 Cost. ma, non si possono certo dimenticare, le riserve di legge di cui la Costituzione è ricca soprattutto nella prima parte e, che in molti casi, sembrano doversi interpretare come riserve di legge statale.

128 M. Luciani, op. cit., 140.

129 Infatti l’entrata in vigore del T.U., che come detto è stata successivamente prorogata, era fissata al 4 novembre 2001, mentre quella del “nuovo” Titolo V Cost. all’8 novembre 2001.

130 La numero 135/2001 “Riforma della legislazione nazionale del turismo”.

entrata in vigore delle disposizioni statali in materia; ed aggiunge, al fine di risolvere la controversa questione relativa alla nuova formulazione contenuta nell'articolo 117 comma 1, Cost., sui principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato che: nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati con legge statale o in difetto quali desumibili dalle leggi vigenti dello Stato.

Dunque, la prima disposizione sopracitata stabilisce una sorta di continuità reciproca o di “reciproca cedevolezza”¹³¹ tra la legislazione statale in materie ora regionali e legislazione regionale in materie ora statali, entrambe continueranno ad applicarsi fino a quando Stato e Regioni nell'ambito delle rispettive competenze non avranno provveduto a legiferare.

I problemi sul “tappeto” appaiono ancora diversi e difficilmente risolvibili in riferimento alla corretta definizione della materia “governo del territorio”. La perdurante assenza di una legge quadro che stabilisca confini certi entro cui le singole Regioni possano regolare la materia ha prodotto, nei circa trent'anni di effettivo regionalismo italiano, un ruolo di supplenza del Legislatore ordinario da parte della Corte costituzionale. Infatti la legge urbanistica del '42, pur essendo ancora in larga parte vigente, non sembra più coerente con il nuovo assetto dei poteri che si è venuto a delineare a partire dal D.P.R. 616/1977, né con le moderne concezioni pianificatorie “a rete” che sostituiscono le concezioni “a cascata” o gerarchiche proprie della legge del '42 appena citata. A questo proposito le “leggi urbanistiche regionali” attualmente vigenti, per quanto avanzate, come nel caso di quella della Regione Marche del '92, necessitano di una sorta di “aggiornamento” al fine di renderle coerenti con i principi di sussidiarietà; autonomia decisionale; responsabilità; concertazione istituzionale e sostenibilità ambientale¹³² introdotti nel nostro ordinamento a partire dal '97 con le c.d. riforme Bassanini; inoltre, gran parte delle leggi regionali in questione, si occupano della tutela ambientale, come nel caso della legge della Regione Marche, materia che dopo la riforma del Titolo V, Parte II, Cost. non sembra più così facilmente “attraibile” nell'area della legislazione regionale. Comunque, restiamo in attesa dell'approvazione definitiva del disegno di legge La Loggia, confidando nella qualità della ricognizione dei principi fondamentali effettuata dal Legislatore delegato.

131 N. Zanon, *Quale continuità nei rapporti tra legislazione statale e regionale?*, in sito web, federalismi.it, Osservatorio sul federalismo, che sostiene la necessità di applicare il principio di continuità per “una ragionevole esigenza che scongiura i timori di inammissibili vuoti normativi, e al tempo stesso smentisce quelle tesi che – certo troppo frettolosamente – avevano ragionato di un'immediata inapplicabilità delle disposizioni (statali o regionali) poste “fuori competenza” dalla revisione del titolo V”.

132 V. in questo senso la recente legge regionale Emilia-Romagna n.20/2000 che sembra muoversi su piani fortemente innovativi.

3. La disciplina regionale: spunti sulla legge urbanistica della Regione Marche

Sul versante regionale la materia urbanistica e, attualmente il “governo del territorio”, rappresenta fin dalle origini del regionalismo italiano, oggetto di grande attenzione per la mole degli interessi pubblici e privati coinvolti. Il metodo espositivo prescelto in questa parte del lavoro, è costituito dalla rappresentazione “schematica” degli aspetti che si intendono trattare a partire, in primo luogo, dalla indicazione della normativa nazionale di riferimento in materia. Questa, come noto, costituisce in assenza di una vera e propria legge “quadro”, l’insieme dei principi fondamentali cui il Legislatore regionale deve far riferimento per dettare la disciplina di “dettaglio. Successivamente, si riporteranno alcune disposizioni della “legge urbanistica” della Regione Marche che sono sembrate più significative in relazione alla recente riforma del Titolo V della Costituzione; infine, si faranno brevi cenni alla recentissima legge urbanistica della Regione Calabria che, data la novità, sembra costituire un modello da cui trarre utili indicazioni.

In considerazione della proroga, fino a giugno 2002¹³³, dell’entrata in vigore del Testo unico in materia edilizia, nonché della probabile ulteriore proroga¹³⁴ della durata degli anzidetti termini, a causa delle difficoltà di coordinamento¹³⁵ tra la disciplina del Testo unico e la disciplina contenuta nel nuovo Titolo V, Parte II, Cost., il corpo normativo fondamentale che disciplina la materia “governo del territorio” è costituito, nei suoi tratti essenziali, dagli atti legislativi che seguono:

– legge n. 1150/1942 c.d. legge urbanistica e dalle due leggi che l’hanno completata L. n. 10/1977 “Norme per l’edificabilità dei suoli” e L. n. 47/1985 “Norme in materia di controllo dell’attività urbanistico–edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive”;

Gli atti legislativi appena ricordati non esauriscono il “variegato” settore considerato, interessato sia da “disposizioni generali”, sia da “materie trasversali”, di cui indichiamo di seguito alcune delle principali fonti normative di riferimento:

133 Proroga disposta al 30 giugno 2002 con l’art. 5-bis, l. 463/2001.

134 Che infatti, quando il presente lavoro era già nelle bozze definitive, è stata disposta al giugno 2003 con il decreto-legge n. 122/2002, conv. l. n. 185/2002 Disposizioni concernenti proroghe in materia di sfratti, di edilizia e di espropriazione.

135 Si consideri per esempio la “compatibilità” della normativa regolamentare statale contenuta nel Testo unico, con la disciplina posta dal nuovo art.117 Cost. nella parte in cui dice: “La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”.

a) Disposizioni generali

– D.P.R. n. 616/1977 “Attuazione della delega di cui all’art.1 legge 382/1975” e, in particolare, artt. 79 e ss.;

– D.lgs. n. 112/1998 “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali” e, in particolare, artt. 51 e ss.;

– D.lgs. n. 267/2000 “Testo unico sull’ordinamento degli enti locali” e, in particolare, artt.19 e ss.

b) Materie “trasversali”

– beni ambientali e culturali (D.lgs. n. 490/1999 “Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali”);

– difesa del suolo (Legge n. 183/1989 “Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo”)

– edilizia residenziale pubblica (Legge n. 179/1992 “Norme per l’edilizia residenziale pubblica”)

– edilizia scolastica (Legge n. 23/1996 “Norme per l’edilizia scolastica”; Legge n. 340/1997 “Norme in materia di organizzazione scolastica e di edilizia scolastica”);

– energia (Legge n. 880/1973 “Localizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica”; Legge n. 393/1975 “Norme sulla localizzazione delle centrali elettronucleari e sulla produzione e impiego di energia elettrica; Legge n. 9/1991 “Norme per l’attuazione del nuovo piano energetico nazionale”; Legge n.10/1991 “Norme per l’attuazione del piano energetico nazionale”;

– espropriazione (Legge n. 2359/1865 “Disciplina delle espropriazioni forzate per cause di pubblica utilità”; Legge n. 302/1998 “Norme in tema di espropriazione forzata e di atti affidabili ai notati”)

– norme tecniche (tra cui di una certa importanza: Legge n. 13/1989 “Disposizioni per favorire il superamento e l’eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati”; Legge n. 46/1990 “Norme per la sicurezza degli impianti”)

– opere pubbliche (Legge 109/1994 “Legge quadro in materia di lavori pubblici”).

– Infine, disposizioni che attengono ad aspetti particolari della pianificazione, come ad esempio:

– parcheggi (Legge n. 122/1989 “Disposizioni in materia di parcheggi”);

– zone sismiche (Legge n. 1684/1962 “Provvedimenti per l’edilizia con particolari prescrizioni per le zone sismiche”; Legge n. 64/1974 “Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per la zone sismiche”);

– zone montane (Legge n. 97/1994 “Nuove disposizioni per le zone montane”)

La recente riforma costituzionale cui più volte si è fatto riferimento, comporta per il Legislatore regionale un’opera di rivisitazione, di “aggiornamento”, delle materie

regolate con legge regionale. Riguardo all'urbanistica, ora "governo del territorio", nella Regione Marche", quest'opera, in forza del "principio di continuità" prima ricordato, si può ritenere in termini icastici *necessaria ma non urgente*. *Non urgente* perché, probabilmente, il Legislatore regionale prima di passare alla regolazione della disciplina del "governo del territorio" dovrà "attendere" che il Legislatore statale regoli la materia relativa alla "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali". *Necessaria*, perché una volta che lo Stato si sarà "riappropriato" della materia "ambiente", si potrebbero porre dei problemi di "compatibilità" tra la legge urbanistica marchigiana e la nuova normativa statale. Certo, si potrebbero prospettare diverse situazioni, ad esempio, come d'altronde fino ad oggi avvenuto, quella in cui il Legislatore nazionale lasci in questa materia ampi spazi di manovra alla disciplina regionale; purtroppo, qualche dubbio rimane, soprattutto in considerazione della qualificazione giuridica delle materie di competenza statale, definite "esclusive". Infatti, se per esclusività si intende "piena libertà" da parte del Legislatore nazionale di regolare le materie che rientrano in questa categoria, allora, probabilmente, le Regioni potranno godere di una larga autonomia in materia ambientale, visto che lo Stato non potrà che confermare il trend consolidato in precedenza; al contrario, se per esclusività intendiamo una sorta di "diritto-dovere" imposto direttamente dalla Costituzione al Legislatore statale¹³⁶, nel senso di riservare l'intera disciplina allo Stato, allora gli spazi di manovra per il Legislatore regionale saranno alquanto ristretti. In quest'ultima ipotesi, comunque, alcune Regioni ordinarie potrebbero "rivendicare" spazi di autonomia anche nella materia "ambiente", servendosi delle opportunità offerte dal terzo comma dell'art. 116 Cost. che, attraverso un complesso procedimento, conduce al riconoscimento di ulteriori forme e condizione di autonomia, anche nella materia appena accennata¹³⁷. A fronte della complessità d'attuazione della nuova disciplina costituzionale nel "governo del territorio", sembra utile per lo meno ricordare¹³⁸ le disposizioni della legge reg. n. 34/1992 "Legge urbanistica Regione Marche", che appaiono più significative con particolare riferimento al nuovo art. 117 Cost.

Procedendo schematicamente possiamo osservare che: nel titolo della legge "Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio" si può rilevare il riferimento esplicito al "paesaggio" e, in particolare, come si ricava dall'articolo 2, alla tutela dello stesso. La tutela "paesaggistica", prevista dall'art. 9 Cost., viene ritenuta

136 Per intenderci un qualcosa che somigli alla "vecchia" concezione della riserva assoluta di legge che, come noto, escludeva dalla disciplina di una certa materia qualsiasi fonte che non fosse la legge formale dello Stato.

137 Su questo specifico aspetto sia consentito rinviare a S. Villamena, *Il potere sostitutivo statale e le influenze sul "governo del territorio"*, in E. Ferrari (a cura di), *La disciplina pubblica dell'attività edilizia e la sua codificazione*, op. cit., spec. 241-243.

138 Anche se per completezza, bisogna incidentalmente far riferimento alle norme contenute nella l. r. n. 13/1999 "Disciplina regionale della difesa del suolo" ed a quelle del Regolamento Edilizio Tipo n. 23/1989.

materia rientrante nel settore “ambiente” e, come tale, a seguito del nuovo art. 117 Cost., sembra riconducibile alla materia “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” di competenza esclusiva statale; nell’art. 2 “Sistema della pianificazione territoriale” ancora più esplicito è il richiamo a materie rientranti nella competenza esclusiva statale, al comma 1 si legge: “In conformità ai principi e agli obiettivi dello Statuto regionale, la pianificazione del territorio regionale è rivolta all’equilibrata integrazione della tutela e valorizzazione delle risorse culturali, paesistiche, ambientali e naturalistiche con le trasformazioni connesse agli indirizzi e programmi di sviluppo economico definiti dalla Regione. Al comma 2 dello stesso articolo si definiscono i diversi piani territoriali collocando al vertice del sistema della pianificazione sovraumunale il “piano paesistico ambientale regionale (PPAR), quale carta fondamentale delle forme di tutela, valorizzazione ed uso del territorio marchigiano.

Queste brevi riflessioni su alcune disposizioni della legge urbanistica della Regione Marche, evidenziano alcuni possibili “contrast” tra normativa regionale e normativa statale. Certo, come detto, le “antinomie” in materia di “governo del territorio” dipenderanno, probabilmente, dall’interpretazione “più o meno elastica” delle materie “trasversali” di competenza esclusiva statale.

Infine, un’esperienza normativa che occorre considerare nei sui tratti essenziali per poter cogliere taluni aspetti innovativi nella materia oggetto del presente lavoro, è quella costituita dalla recentissima legge urbanistica calabrese, la n. 19/2002, recante Norme per la tutela, governo ed uso del territorio.

Anche in questo caso volendo procedere schematicamente, il modo più diretto per tentare di sintetizzare i contenuti della stessa, sembra quello di far riferimento ai “principi” contenuti nella relazione introduttiva, cioè:

a) la sostituzione dei controlli e delle autorizzazioni regionali con una fase preliminare di concertazione e cooperazione tra i soggetti interessati ai diversi livelli della pianificazione, demandando ai soggetti riconosciuti come titolari la competenza ad approvare lo strumento di pianificazione del proprio territorio;

b) l’individuazione della Provincia quale soggetto principale della pianificazione territoriale in senso stretto, restando in capo alla Regione la potestà di indirizzo e coordinamento (Q.T.R.);

c) le innovazioni culturali che hanno portato alla previsione del Piano Territoriale Paesistico, della Perequazione Urbanistica, del S.I.T.O. e del Q.T.R.

Poi occorre considerare il sistema di pianificazione territoriale sovraumunale che si compone:

– Quadro Territoriale Regionale¹³⁹ (Q.T.R.) quale “strumento di indirizzo per la pianificazione del territorio con il quale la Regione, in coerenza con le scelte ed i

¹³⁹ Ai sensi dell’art. 17 della legge medesima.

contenuti della programmazione economico–sociale, stabilisce gli obiettivi generali della propria politica territoriale, definisce gli orientamenti per la identificazione dei sistemi territoriali, indirizza ai fini del coordinamento la programmazione e la pianificazione degli enti locali”. Con valenza di piano urbanistico–territoriale e valenza paesistica riassumendo le finalità di salvaguardia dei valori paesistici ed ambientali di cui all’articolo 149 e seguenti del Decreto Legislativo 29 ottobre 1999 n. 490.

– Piano territoriale di coordinamento provinciale¹⁴⁰ (P.T.C.P.) come “atto di programmazione con il quale la Provincia esercita, nel governo del territorio, un ruolo di coordinamento programmatico e di raccordo tra le politiche territoriali della Regione e la pianificazione urbanistica comunale; riguardo ai valori paesistici ed ambientali, di cui al D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, esso si raccorda ed approfondisce i contenuti del Q.T.R.”.

Infine, di grande interesse, soprattutto in riferimento al nuovo art. 118 Cost. che non senza perplessità qualifica il Comune come “ente a competenza amministrativa generale” e costituzionalizza il principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale sul piano amministrativo, l’articolo 4 della legge calabrese: *sono demandate ai Comuni tutte le funzioni relative al governo del territorio non espressamente attribuite dall’ordinamento e dalla presente legge alla Regione ed alle Province, le quali esercitano esclusivamente le funzioni di pianificazione che implicano scelte di interesse sovracomunale.*

Al termine di questo lavoro sembra di poter sostenere che le nuove “leggi urbanistiche regionali”: sul piano legislativo dovranno attendere, per le ragioni illustrate in precedenza, che il Legislatore nazionale disciplini la materia “ambiente”; sul piano amministrativo dovranno invece orientarsi ai contenuti del nuovo art. 118 Cost. ed ai principi delle “Bassanini”¹⁴¹.

140 Ai sensi dell’art. 18 della legge medesima.

141 E in particolare quelli disciplinati dall’art. 4, comma 2, l. n. 59/1997.

LA LEGISLAZIONE REGIONALE SUI TRASPORTI PUBBLICI LOCALI

Francesca Di Lascio

1. Quali tendenze nella gestione dei trasporti pubblici locali?

Come per altri servizi pubblici a rilevanza industriale, anche nel campo dei trasporti l'orientamento prevalente a livello europeo è di promuovere lo sviluppo di logiche di "mercato regolato" nelle quali si attui la netta separazione tra la tradizionale funzione pubblica di regolazione e la funzione di produzione imprenditoriale dei servizi.

Gli strumenti fondamentali mediante cui si intende realizzare questo modello teorico sono, come ben noto, l'affidamento della gestione dei servizi mediante gara ed i contratti di servizio. Questi strumenti dovranno, tuttavia, essere accompagnati dallo sviluppo di competenze professionali specifiche da parte sia del soggetto regolatore che di quello gestore, i quali saranno anche tenuti ad operare una profonda ridefinizione dei rispettivi ruoli in ragione della missione loro assegnata che, in un caso, è la soddisfazione di esigenze di carattere pubblico e sociale, mentre nell'altro è la produzione secondo criteri imprenditoriali di servizi efficaci ed efficienti. In particolare, i rapporti tra le parti potranno svilupparsi secondo tre approcci prevalenti:

1) regionale – la gestione del TPL rimane di competenza del soggetto pubblico, ma si realizza l'integrazione degli operatori su scala regionale e la funzione di regolazione è svolta da parte di Autorità regionali;

2) contrattuale – il soggetto pubblico fissa gli obiettivi minimi del servizio, i vincoli di bilancio e si occupa della messa a gara della gestione del servizio, in modo tale da creare competizione tra operatori pubblici, privati e pubblico-privati in un regime di "concorrenza per il mercato";

3) deregulation – il libero accesso degli operatori privati al mercato è garantito dall'autorità pubblica, che si occupa anche di definire i requisiti minimi di qualità e di sicurezza dei servizi.

È evidente che, a seconda del modello prescelto dalle amministrazioni locali, ci si troverà di fronte ad una differente modalità di esercizio dei poteri di programmazione e regolamentazione posti in capo ai soggetti pubblici dalla vigente normativa. In particolare, il d.lgs. n. 422/97 stabilisce che le competenze in materia di program-

mazione spettano alle Regioni (art. 6, comma 1) cui sono messi a disposizione due specifici strumenti:

1) i piani regionali dei trasporti, che armonizzano quanto disposto dai documenti di programmazione operata dagli enti locali, dai piani di bacino e dai piani delle città metropolitane

2) i piani triennali regionali, che individuano

- la rete e l'organizzazione dei servizi;
- l'integrazione modale e tariffaria;
- le risorse per l'esercizio e per gli investimenti;
- le politiche tariffarie;
- le modalità per l'attuazione e la revisione dei contratti di servizio;
- il sistema di monitoraggio;
- i criteri per la riduzione dell'inquinamento ambientale.

Si deve considerare, tuttavia, che tutte le funzioni ed i compiti che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale sono conferiti dalle Regioni agli Enti locali (art. 7, comma 1, d.lgs. n. 422/97). Pertanto, questi soggetti svolgono anch'essi funzioni di programmazione e regolamentazione dei servizi, sia pure nell'ambito delle specifiche competenze territoriali. Sotto detto profilo, il ruolo ed il funzionamento organizzativo dei soggetti esercenti le funzioni di regolazione possono dare luogo a possibili modelli di governo della mobilità:

1) Holding – le funzioni di indirizzo e di controllo politico sono esercitate dall'ente locale mentre la funzione di regolazione operativa è rimessa ad una società–holding che ha il ruolo di pianificare, coordinare e gestire i flussi finanziari, esercitando al contempo il controllo azionario sui soggetti operatori;

2) Agenzia/Autorità – le funzioni di pianificazione, controllo e contracting dei servizi di gestione sono svolte da Agenzie/Autorità che, pur non esercitando alcun controllo azionario sui gestori, istruiscono ed espletano le gare, oltre ad esercitare il monitoraggio sui contratti di servizio;

3) Ente pubblico – le funzioni di amministrazione e di committenza sono esercitate dall'ente locale, con o senza l'ausilio di strutture delegate ad hoc, mentre i soggetti gestori erogano i loro servizi in funzione di rapporti contrattuali o di concessione.

Inoltre, in quest'ultimo caso, possono verificarsi due condizioni:

1) il ruolo di regolazione e programmazione è delegato “di fatto” all'azienda erogatrice;

2) il ruolo di regolazione e programmazione è mantenuto dall'ente locale, che deve tuttavia possedere capacità tali da bilanciare le asimmetrie informative favorevoli all'impresa erogatrice dei servizi, nonché garantire una netta separazione nei ruoli istituzionali.

Il secondo dei due modelli prospettati richiede il possesso di una notevole capacità di governance sul territorio da parte dell'amministrazione regolatrice, ma nella realtà italiana lo sviluppo di questa caratteristica ha spesso incontrato notevoli ostacoli, al punto che quasi sempre si è optato per il conferimento del potere di regolazione in via di fatto alle aziende pubbliche.

Diretta conseguenza di questa impostazione è stato il progressivo svuotamento delle funzioni di regolazione, pianificazione e controllo comunque esercitate dai soggetti pubblici, soprattutto nei casi di eccessiva ampiezza della delega alle aziende.

A seguito dell'emanazione del d.lgs. n. 422/97 si è, tuttavia, verificata una graduale inversione di tendenza che sta riguardando l'intero panorama europeo. In particolare, si sta assistendo al graduale passaggio da modelli di regolazione centrati sul controllo azionario da parte di holding o sul mantenimento in capo al soggetto pubblico delle funzioni di programmazione-regolazione-produzione a sistemi di governo fondati su Autorità/Agenzie dotate, tra l'altro, di funzioni di committenza. L'obiettivo è di coniugare, in tal modo, il rafforzamento della funzione di regolazione, tipicamente pubblica, con una gestione imprenditoriale dei servizi connessa all'introduzione della concorrenza.

Ma è evidente come nel caso italiano, la volontà di rimettere ad Agenzie o ad Autorità il governo della mobilità nasca prevalentemente dalla difficoltà dei soggetti pubblici di sviluppare un sistema di governance abbastanza forte sul territorio.

L'opzione per il modello Agenzia/Autorità trova una diretta connessione con le modalità di trasformazione delle aziende pubbliche. Si assiste, infatti, sempre più spesso alla disarticolazione di dette aziende in strutture con compiti di programmazione e regolazione (Agenzia o Autorità) e in altre società, finalizzate esclusivamente alla produzione e all'erogazione dei servizi. In questo modo, la missione aziendale va a coincidere con un generale obiettivo di crescita nell'efficacia organizzativa delle strutture di regolazione e ciò emerge in misura maggiore esaminando la configurazione assunta dagli stessi piani industriali di trasformazione, nei quali spesso le competenze professionali di pianificazione e programmazione sono rafforzate per essere poi trasferite nella "testa" dell'azienda che diviene, appunto, una struttura dedicata alla funzione di regolazione.

Una breve disamina delle esperienze in corso di costituzione di Agenzie dimostra come le funzioni attribuite a questi soggetti siano molto differenti a seconda del contesto in cui sono sorte e, in proposito, si deve considerare che non esiste allo stato attuale alcuna normativa di livello nazionale che ne regoli il funzionamento e l'organizzazione, né tantomeno sono disciplinate dal d.lgs. n. 422/97.

La costituzione di Agenzie di pianificazione e regolazione dei servizi di trasporto pubblico locale è, in effetti, rimessa all'autonomia regionale e, in particolare, è oggetto

di alcune delle leggi regionali di attuazione del d.lgs. n. 422/97.

Per quanto interessa nella presente sede occorre, tuttavia, rilevare come, indipendentemente dai soggetti promotori (che possono essere amministrazioni comunali o provinciali, anche in associazione) o dalle specifiche competenze assegnate, le Agenzie hanno spesso natura privata, assumendo la forma di società a responsabilità limitata o di società per azioni. Pertanto, essendo pressoché in tutti i casi a proprietà interamente pubblica, le Agenzie sono un tipico esempio di attuazione di privatizzazione formale, in cui la natura privatistica del soggetto costituito o trasformato sussiste indipendentemente dalla qualificazione dei soci.

Questo aspetto assume una notevole rilevanza con riferimento alle relazioni che possono presentarsi tra i diversi attori del sistema di gestione dei servizi di trasporto pubblico locale.

Ma, prima di continuare, occorre fare una breve premessa riguardante la funzione di gestione delle procedure concorsuali di gara per l'affidamento dei servizi.

Il d.lgs. n. 422/97 ha fissato il termine ultimo del 1 gennaio 2004 per l'introduzione del regime competitivo volto a realizzare l'affidamento mediante gara dei servizi.

Dati i tre suindicati modelli di governo della mobilità, è evidente come l'effettiva esecuzione delle procedure concorsuali dovrebbe essere affidata al soggetto cui competono le funzioni di regolazione e programmazione.

In proposito, si deve tuttavia considerare che, allo stato attuale, non sempre le amministrazioni pubbliche hanno dimostrato di saper assumere pienamente le funzioni di committenza dei servizi da affidare ai privati ed è per questo che, in alcuni casi, si è ricorso al subaffidamento di specifici bacini di servizio, piuttosto che alla messa a gara dell'intera rete. In moltissimi casi, infatti, mancano le competenze per poter gestire correttamente le procedure concorsuali, soprattutto con riguardo alle specifiche modalità di istruzione e di gestione delle gare. In particolare, si riscontrano:

- esasperata adesione agli aspetti formali della procedura;
- influenza di elementi esogeni allo specifico oggetto di gara;
- limitata capacità di valutare l'effettiva qualità dell'offerta mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e conseguente ricorso a parametri oggettivi ma poco rappresentativi delle capacità.

Con riferimento a quest'ultimo elemento, le carenze dei soggetti pubblici hanno una rilevanza ancora maggiore che si collega strettamente sia alla definizione del servizio messa a gara, sia alla proprietà degli assetts connessi al servizio.

Nelle gare finora effettuate, infatti, il criterio scelto per l'aggiudicazione è stato prevalentemente quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa e la formulazione dell'offerta tecnica è avvenuta sulla base di specifici indicatori contenuti nella lettera di invito. Il peso assunto dalla stessa offerta, invece, è stato molto variabile, andando

dal 70% delle gare svolte dalla Regione Friuli-Venezia Giulia al 30% delle gare svolte a Roma per l'assegnazione della gestione delle "linee J".

In ogni caso, il dato rilevante è che in nessuna delle procedure concorsuali espletate si è accordata considerazione alla capacità di programmazione operativa del servizio che, in realtà, sembra essere uno dei fattori maggiormente in grado di rappresentare le capacità effettive del soggetto gestore.

Si deve considerare, tuttavia, come questo elemento assuma un peso ancora differente a seconda della specifica definizione del servizio messo a gara. In tal senso, è possibile identificare tre linee di tendenza:

1) il modello linea

- l'oggetto della gara è l'esercizio della linea;
- il modello produce un effetto positivo sul contenimento dei costi d'esercizio sulla linea stessa, ma rende necessaria la presenza di un soggetto regolatore con forti capacità di contracting, di coordinamento e di integrazione dei servizi offerti;
- uno dei punti deboli del modello è la possibilità che si determini un minor livello di efficienza complessiva del sistema dato dall'impossibilità del soggetto regolatore di ottimizzare il servizio su scala sufficientemente ampia;
- il modello sembra adattarsi meglio a servizi di tipo extraurbano, che hanno limitate problematiche di integrazione di rete, anche se effettuare una gara con il modello linea richiede forte competitività sui prezzi e non consente di attribuire vantaggio competitivo alle capacità di programmazione operativa del servizio;

2) il modello segmento di rete

- l'oggetto della gara è l'affidamento di ampie porzioni di rete;
- il modello tende a supportare la creazione di un forte contesto competitivo all'interno di un'area cittadina o di un bacino di traffico ed a ridurre, pertanto, le problematiche connesse al coordinamento ed all'integrazione dei servizi;
- gli operatori presenti sul bacino di rete coinvolto hanno maggiori possibilità di adottare iniziative di sviluppo volte ad incidere sull'efficacia dei servizi e possono, inoltre, ottimizzare la produzione attraverso un'azione congiunta su più linee di traffico;

3) il modello rete

- l'oggetto della gara è l'affidamento di interi sistemi di mobilità;
- il modello tende a massimizzare le possibilità di operare sulla leva dei ricavi poiché migliora la funzione di mobilità dei trasporti in rapporto al prodotto complessivo;
- il modello stimola l'ipotesi di una gestione delegata in cui il soggetto gestore partecipa alle scelte di programmazione e coordinamento dei servizi, poiché il soggetto regolatore, soprattutto se di natura pubblica, tende ad orientarsi verso la richiesta di

una prestazione che non sia mera produzione di un programma di esercizio definito;
– il vantaggio competitivo, a parità di efficienza, è rappresentato dalla competenza pianificatoria del soggetto gestore;

Con riguardo a questa ultima soluzione, si è rilevata la tendenza di alcune amministrazioni locali all'adozione di un modello di gara suddiviso in due fasi, nella prima delle quali si procede alla selezione del vincitore in funzione della migliore offerta in termini di rete e di qualità dei servizi, la costruzione della quale si fonda su analisi di mobilità fornite dalle stesse amministrazioni nonché su vincoli tecnici e di economicità predefiniti dal committente. Nella seconda fase, invece, si attua la definizione del programma di esercizio nell'ambito del contratto di servizio.

Tuttavia, come accennato, l'assetto complessivo assunto dalla procedura concorsuale è dato, oltre che dalla definizione dell'oggetto di competizione, dall'imputazione della proprietà delle infrastrutture asservite al servizio e del relativo parco mezzi.

In questa prospettiva, le gare per l'aggiudicazione del servizio possono svolgersi secondo due differenti modalità. Nel primo caso, la previsione dell'offerta di servizi può essere comprensiva della disponibilità di mezzi ed, eventualmente, dei depositi da parte del soggetto gestore. Se ciò avviene, la proprietà del parco, dei depositi (che rappresentano il presidio sul territorio) e delle infrastrutture tecnologiche può essere una barriera all'entrata nel mercato da parte di altri soggetti. Tuttavia, nella stessa condizione potrebbe ipotizzarsi la stipulazione di contratti di servizio con precise regole di valutazione economica e con previsione di trasferimento degli assett in caso di nuova assegnazione del servizio mediante gara.

Diversamente, la previsione di offerta di servizi può essere di solo management e, in tal caso, la proprietà del parco mezzi e delle infrastrutture rimane del soggetto pubblicomma. Questa seconda opzione dovrebbe garantire una più equilibrata gestione delle gare, nonché una minore "asimmetria informativa" tra soggetto gestore e soggetto regolatore, anche se quest'ultimo manterrebbe comunque un potere negoziale più forte nell'ambito del contratto di servizio. Inoltre, il trasferimento della proprietà degli assett in capo al soggetto gestore potrebbe essere regolato mediante la stipulazione di contratti di servizio in cui siano inseriti specifici criteri di valutazione del prezzo di cessione del parco mezzi in caso di subentro di un altro gestore a seguito di gara.

Con riferimento all'oggetto di gara, quindi, la valorizzazione della capacità di programmazione operativa del servizio nell'ambito dell'offerta tecnica sembra opportunamente realizzabile solo nelle ipotesi di messa a gara dell'intera rete oppure di segmenti di rete molto ampi. Con rapporto, invece, alla proprietà delle infrastrutture, detto elemento sembra maggiormente valorizzabile nel caso di gare con offerta di servizi comprensiva dei mezzi ed, eventualmente, dei depositi.

Negli altri casi, invece, è inevitabile che le procedure concorsuali si basino sulla competitività per i prezzi (e quindi sui livelli di efficienza e produttività offerti) come indicata nell'offerta economica.

Occorre, però, valutare, nei casi in cui ciò risulta conveniente, secondo quali modalità può essere espressa la capacità di programmazione del servizio. Questo aspetto della questione trova, infatti, un ostacolo inevitabile nell'assegnazione istituzionale delle competenze in materia di programmazione e regolazione dei servizi di trasporto pubblico locale, come definita dal d.lgs. n. 422/97.

È evidente, ad esempio, che non potrà essere richiesto ad un soggetto partecipante alla gara di definire in via formale parte di un piano regionale dei trasporti oppure di un piano triennale regionale, poiché detti documenti sono rimessi alla competenza esclusiva delle Regioni (art. 6, comma 1, d.lgs. n. 422/97). Un simile ragionamento si potrebbe fare con riguardo agli atti di programmazione degli Enti locali inerenti le funzioni ed i compiti regionali conferiti perché non esigenti l'unitario esercizio a livello regionale (art. 7, comma 1, d.lgs. n. 422/97). Detti atti, per quanto non regolati direttamente dal decreto di riforma, sono disciplinati dalle leggi regionali di attuazione del decreto medesimo.

Potrebbero, tuttavia, ipotizzarsi due condizioni di deroga al descritto principio generale.

In primo luogo, pur non giungendo sino a richiedere la definizione in via formale dei documenti di programmazione da parte dei soggetti aggiudicatari della procedura concorsuale, si potrebbe comunque prevedere che uno degli indicatori di qualità dell'offerta tecnica sia la produzione di una "bozza" di documento, cui verrebbe assegnato uno specifico punteggio da ponderare nell'ambito della valutazione complessiva. In questo modo, potrebbe essere possibile valorizzare la capacità programmatoria del soggetto partecipante senza necessariamente incorrere in ostacoli dovuti all'inopportuna ingerenza da parte di soggetti esterni nell'esercizio di funzioni legislativamente assegnate a specifici soggetti istituzionali.

In secondo luogo, occorre considerare come le problematiche indicate si pongano, in realtà, nel caso in cui le funzioni di regolazione e di programmazione siano esercitate in via diretta dalle amministrazioni locali ovvero nel modello di relazione che è stato denominato Ente pubblico.

Invece, nel caso in cui l'esercizio delle competenze in questione sia rimesso a soggetti privati esterni all'amministrazione, come avviene negli altri due modelli considerati (Holding e Agenzia), potrebbero non presentarsi ostacoli giuridici a che detti soggetti, in sede di gara e di stipulazione del contratto di servizio, si avvalgano del contributo dei soggetti gestori. Questo, fermo restando che, di norma, le Holding o le Agenzie non potranno comunque "spogliarsi" di funzioni istituzionali direttamente attribuite dall'amministrazione pubblica titolare del servizio.

In altre parole, potrebbe ipotizzarsi lo svolgimento di una procedura concorsuale, avente ad oggetto l'affidamento della gestione di un segmento di rete o dell'intera rete, in cui si preveda che i soggetti offerenti siano tenuti a presentare, nell'ambito dell'offerta tecnica, una sorta di "piano di sviluppo del servizio" di durata pari a quella dell'affidamento. Detto piano, che permetterebbe di valorizzare la capacità programmatica dei soggetti gestori, rimarrebbe però vincolante solo per questi ultimi e non, invece, anche per il soggetto committente.

L'ipotesi si rivolge, in particolare, alle Agenzie che nascono, appunto, come strumenti cui le amministrazioni locali possono imputare, tra l'altro, le proprie competenze di regolazione e programmazione, nonché di gestione delle procedure concorsuali. In altre parole, le Agenzie potrebbero ben avvalersi dell'autonomia loro derivante dalla natura indubbiamente privatistica per richiedere la diretta partecipazione del soggetto gestore alla loro funzione di programmazione dei trasporti pubblici locali.

In tal caso, il contratto di servizio stipulato tra i due soggetti potrebbe assumere la forma del "contratto di gestione delegata", tipologia negoziale molto usata in Francia, che prevede una procedura di budgeting negoziato con copertura a consuntivo degli eventuali disavanzi dovuti a introiti minori o a costi maggiori rispetto a quelli previsti con il budget.

Il vantaggio principale dei contratti a gestione delegata risiede, appunto, nel fatto che il soggetto gestore partecipa attivamente alle scelte di politica e di sviluppo del servizio definite dal soggetto regolatore. La relazione che si instaura tra i due soggetti richiede, quindi, necessariamente un approccio gestionale di tipo privatistico, che deve essere progettato con attenzione al fine di non ritornare nuovamente ad un sistema di integrazione (commistione) tra programmazione e produzione.

In ogni caso, è opportuno riflettere riguardo al fatto che un modello di governo pubblico-privato della mobilità che sia fondato su ruoli integrati delle parti, quale quello prospettato, richiede comunque necessari elevati livelli di maturità e di competenza del soggetto regolatore. A fronte di una più ampia delega di poteri deve, infatti, necessariamente sussistere una maggiore capacità di controllo e monitoraggio.

2. L'ambito di analisi

Alla luce di quanto premesso, l'analisi della legislazione regionale in materia di trasporti pubblici locali fa riferimento ai provvedimenti emanati in attuazione del d.lgs. n. 422/97 nonché a quelli correttivi ed integrativi, emanati a seguito del d.lgs. n. 400/99. Stanno a sé i provvedimenti in materia di trasporto emanati dal Friuli Venezia – Giulia e dalla Valle d'Aosta, di cui è comunque importante l'esame. A quest'ultimo proposito, vale ricordare che, ai sensi dell'art. 1, comma 3, del citato d.lgs. n. 422/97,

“per le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano il conferimento delle funzioni, nonché il trasferimento dei relativi beni e risorse, sono disposti nel rispetto degli statuti e attraverso apposite norme di attuazione”.

Il decreto legislativo del 1997 è, dunque, di applicazione generale, con i limiti appena ricordati.

Si deve considerare, tuttavia, che a seguito della riforma costituzionale operata dalla legge n. 3/01, la materia dei servizi pubblici locali sembrerebbe ormai essere rimessa alla potestà legislativa residuale delle Regioni. La stessa, infatti, non è espressamente elencata né dal primo, né dal secondo comma del novellato art. 117 della Costituzione che indicano, rispettivamente, le materie di potestà legislativa esclusiva statale e quelle di potestà concorrente.

Si potrebbe, quindi, ipotizzare, che la disciplina dei trasporti pubblici locali contenuta nelle leggi regionali esaminate assuma una “forza” maggiore rispetto a quella posseduta prima della riforma costituzionale. L’ipotesi potrebbe essere avvalorata dalla considerazione che, alla luce dei suddetti elenchi di materie, nel sistema delle fonti, il rapporto tra la legislazione regionale e legislazione statale (e, quindi, tra leggi sui TPL e decreto legislativo n. 422/97) può essere letto soltanto secondo il criterio di competenza.

È, però, necessario ricordare che per la potestà legislativa esclusiva regionale vigono comunque i limiti rappresentati dalle materie a c.d. competenza trasversale quali sono la tutela della concorrenza e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, di cui alle lettere e) ed m) dell’art. 117, comma 1. A questi devono aggiungersi, ma solo per la specifica materia dei TPL, quelli dati dall’inserimento delle materie “porti e aeroporti civili” e grandi reti di trasporto e di navigazione” tra quelle di legislazione concorrente Stato – Regioni.

In ogni caso, l’effettiva valenza dei limiti segnalati e delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 422/97 rispetto alle leggi regionali emanate prima della riforma (che sono la maggior parte di quelle esaminate) potrà essere concretamente definita solo col graduale consolidarsi degli orientamenti espressi in sede di giurisprudenza costituzionale.

Con specifico riferimento ai provvedimenti considerati, alla data del 20 dicembre 2002, le leggi emanate risultano le seguenti:

LE LEGGI REGIONALI IN MATERIA DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

Regione	Provvedimenti	Provvedimenti modificativi o integrativi	Provvedimenti di conferimento delle funzioni agli Enti locali
Abruzzo	Legge n.152/98	Legge n. 59/99	
Basilicata	Legge n. 22/98	Legge n. 2/00 Legge n. 4/01	artt. 73 e 76 legge n. 7/99 per conferimento agli EELL delle funzioni in materia di TPL ai sensi del d.lgs. n. 112/98
Calabria	Legge n. 23/99	Legge n. 24/99	
Campania	Legge n. 3/02		
Emilia Romagna	Legge n. 30/98		art. 168 legge n. 3/99 per conferimento agli EELL delle funzioni in materia di TPL ai sensi del d.lgs. n. 112/98 (mod. dall'art. 3 della legge n. 12/01)
Friuli Venezia Giulia	Legge n. 20/97	Legge n. 12/99	
Lazio	Legge n. 30/98 Legge n. 35/01		artt. 91, 120, 122 e 130 legge n. 14/99 per conferimento agli EELL delle funzioni in materia di TPL ai sensi del d.lgs. n. 112/98 (mod. dalla legge n. 23/00)
Liguria	Legge n. 31/98		Art. 19 legge n. 3/99 per conferimento agli EELL delle funzioni in materia di TPL ai sensi del d.lgs. n. 112/98
Lombardia	Legge n. 22/98 Legge n. 1/02 (abroga gli artt. 26 e 27 della legge n. 22/98)		Art. 3 legge n. 1/00 per conferimento agli EELL delle funzioni in materia di TPL ai sensi del d.lgs. n. 112/98

Marche	Legge n. 45/98	Legge n. 4/00, art. 1 Legge n. 21/00 Legge n. 2/01	
Molise	Legge n. 19/2000		artt. 2, 90, 92 e 101 legge n. 34/99 per conferimento agli EELL delle funzioni in materia di TPL ai sensi del d.lgs. n. 112/98
Piemonte	Legge n. 1/00 Legge n. 3/00		legge n. 44/00 per conferimento agli EELL delle funzioni in materia di TPL ai sensi del d.lgs. n. 112/98 (mod. ex legge n. 5/01)
Puglia	Legge n. 13/99	Legge n. 10/01	artt. 3, 5, 12 e 14 legge n. 20/00 per conferimento agli EELL delle funzioni in materia di TPL ai sensi del d.lgs. n. 112/98 (mod. ex legge n. 5/01)
Sardegna			
Sicilia	(è all'esame un disegno di legge)		
Toscana	Legge n. 42/98 (Legge n. 96/97)	Legge n. 72/99	
Trentino Alto Adige			
Abruzzo	Legge n. 37/98	Legge n. 42/00 Legge n. 16/01 Legge n. 3/02 Legge n. 31/02	
Valle d'Aosta	Legge n. 29/97 (antecedente al d.lgs. n. 422/97) Legge n. 15/95	Legge n. 53/98 Legge n. 10/00	
Veneto	Legge n. 25/98	Legge n. 4/01	Art. 57 legge n. 11/01 per conferimento agli EELL delle funzioni in materia di TPL ai sensi del d.lgs. n. 112/98 (mod. ex legge n. 5/01)
Provincia di Bolzano			
Provincia di Trento			

La tabella mostra come tutte le Regioni a statuto ordinario abbiano legiferato in attuazione del d.lgs. n. 422/97, anche se la Campania ha provveduto solo con legge emanata in data 28 marzo 2002.

Tra le Regioni a statuto speciale, invece, solamente Friuli Venezia – Giulia e Valle d’Aosta hanno emanato provvedimenti in materia, ma in entrambi i casi le leggi sono anteriori al d.lgs. n. 422/97 e quelle di modifica, emanate successivamente (rispettivamente nel 1999 e nel 1998) non fanno alcun riferimento espresso alla norma citata di cui, però, sembrano stanzialmente recepire i principi, come si mostrerà in seguito.

È obiettivo principale dell’analisi che segue cogliere le diverse modalità mediante le quali le Regioni hanno recepito le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 422/97 in materia di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale.

Per questa ragione, il confronto verte principalmente sui modi di organizzazione del trasporto pubblico locale, con specifico riferimento:

- 1) al riparto di funzioni e poteri tra i singoli soggetti istituzionali;
- 2) all’indicazione di eventuali orientamenti circa lo svolgimento delle procedure concorsuali e dei soggetti istituzionali responsabili dello svolgimento delle medesime procedure;
- 3) alle scadenze normative fissate per la trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in società e per l’avvio delle procedure concorsuali di assegnazione dei servizi;
- 4) alla scelta di costituire Agenzie per la mobilità ed alle funzioni eventualmente assegnate a detti soggetti nell’ambito dello svolgimento delle procedure concorsuali e dell’analisi generale della mobilità regionale.

Seguirà, in un secondo momento e nei casi in cui ciò sia possibile, la verifica degli esiti delle procedure concorsuali già espletate. Ciò al fine di valutare la coerenza tra le indicazioni fornite dalla legislazione regionale (laddove presenti) ed il concreto operare dei soggetti istituzionali deputati all’espletamento delle gare.

L’analisi comparativa delle leggi regionali secondo la griglia indicata, riguarda le leggi regionali di sei Regioni ovvero:

- A. Abruzzo
- B. Basilicata
- C. Campania
- D. Liguria
- E. Marche
- F. Toscana
- G. Abruzzo

3. Il riparto di funzioni e poteri

3.1 Regione Abruzzo – Legge regionale n. 152/98

L'art. 5 della legge prevede, in generale, che la Regione svolga tutti i compiti che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale e, tra questi, le funzioni più rilevanti attengono:

- 1) alla definizione dei bacini regionali di traffico;
- 2) alla definizione degli indirizzi per la pianificazione dei trasporti da parte degli Enti locali;
- 3) alla definizione della rete dei servizi minimi;
- 4) alla redazione dei programmi triennali dei servizi, ivi compresa la quantificazione delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni delegate agli Enti locali.

A dette competenze se ne aggiungono altre che afferiscono comunque a compiti di programmazione dei servizi di TPL nonché a compiti di indirizzo, coordinamento, allocazione delle risorse, vigilanza e monitoraggio del sistema. In tal senso, non sorgono dubbi circa il ruolo che la Regione deve acquisire in rapporto agli altri soggetti istituzionali impegnati nella gestione dei servizi.

Le funzioni di programmazione e di amministrazione delegate alle Province sono descritte compiutamente dall'art. 6, ai sensi del quale il livello di governo in questione è competente circa:

- 1) la programmazione e l'amministrazione dei servizi di TPL di bacino, ivi compresi i servizi ferroviari di interesse locale;
- 2) la redazione dei piani di bacino e la verifica della compatibilità dei piani urbani del traffico con la programmazione di bacino, mediante apposite procedure concordate coi Comuni interessati;
- 3) alla gestione delle risorse trasferite per l'esercizio delle funzioni delegate, anche con riguardo agli investimenti relativi alle scelte di programmazione regionale;
- 4) allo svolgimento della procedure concorsuali per la scelta dei soggetti gestori e all'affidamento dei servizi di TPL di propria competenza;
- 5) alla stipula ed al monitoraggio dei contratti per i servizi minimi nonché per eventuali servizi aggiuntivi con onere a carico dei propri bilanci e d'intesa con la Regione.

Le funzioni delegate al livello provinciale ricalcano in buona misura quelle rimesse al livello comunale (art.7), modificandosi solo l'ambito territoriale di pertinenza.

Quanto alle gare, quindi, i Comuni sono competenti per i servizi afferenti al proprio territorio e, al pari delle Province, svolgono le procedure concorsuali e affidano i servizi nel rispetto di principi e norme stabiliti dalla Regione.

3.2 Regione Basilicata – Legge regionale n. 22/98

L'art. 5 della legge rimette alla competenza regionale l'esercizio generale delle funzioni di programmazione dei servizi nonché quelle di indirizzo e di coordinamento del sistema. Le funzioni di amministrazione, invece, devono essere esercitate dalla Regione soltanto laddove non espressamente attribuite agli Enti locali.

Tra le altre competenze che la legge assegna al livello regionale, rilevano in particolare quelle relative:

- all'approvazione di alcuni documenti di programmazione (piani dei Trasporti di bacino, piano regionale dei trasporti, programmi triennali dei servizi di T.P.L.¹⁴²);
- alla definizione degli indirizzi per la pianificazione dei trasporti e degli investimenti nel settore;
- alla determinazione del livello dei servizi minimi e delle modalità per la determinazione delle tariffe, anche provvedendo all'individuazione del costo medio dei servizi di trasporto ai fini della quantificazione del corrispettivo per l'appalto dei servizi medesimi;
- allo svolgimento delle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi di propria spettanza e per la stipulazione dei relativi contratti di servizio.

Nei confronti delle Province di Potenza e Matera, la Regione ha operato una delega espressa di tutte le funzioni ed i compiti regionali in materia di TPL che non richiedono l'esercizio unitario a livello regionale (art.6).

Pertanto, le Amministrazioni provinciali si occupano di tutte le funzioni di amministrazione circa i servizi che si svolgono nel loro territorio, riguardi ai quali hanno anche alcuni compiti di proposta, in particolare sui piani di bacino, sui programmi triennali dei servizi e sulla determinazione dei servizi minimi che, però, deve avvenire d'intesa con la Regione.

Inoltre, per i servizi di competenza provinciale, spetta alle medesime Province l'istituzione di eventuali servizi aggiuntivi a quelli minimi e l'attuazione di tutti gli adempimenti connessi ai contratti di servizio, stipulati a seguito di procedure concorsuali. A riguardo, le Province sono competenti in merito allo svolgimento delle sole procedure relative all'affidamento dei servizi di TPL di propria competenza.

Per quanto concerne i Comuni, questi hanno una competenza generale e piena per i servizi delegati, nei confronti dei quali operano sia con ruolo programmatico (pre-disposizione ed aggiornamento dei piani urbani del traffico, determinazione d'intesa

¹⁴² Il piano dei Trasporti di bacino assume notevole rilevanza nella definizione dell'oggetto di gara da effettuarsi anteriormente allo svolgimento delle procedure concorsuali. Con detto strumento, infatti, si definisce l'articolazione del bacino provinciale e subprovinciale in sub-bacini o aree omogenee di traffico e viene altresì operata la distinzione dello stesso territorio per direttrici afferenti alle stesse linee di bacino e sub-bacino.

con la Regione dei servizi minimi e istituzione di servizi aggiuntivi), sia di tipo più prettamente organizzativo.

L'art. 7 rimette, infatti, ai Comuni l'organizzazione della rete dei trasporti di linea nelle aree urbane ed extraurbane di propria competenza e lo svolgimento delle procedure concorsuali per i servizi di relativa spettanza, cui sono connessi i compiti inerenti i contratti di servizio e l'erogazione dei corrispettivi¹⁴³.

3.3 Regione Campania – Legge regionale n. 3/02

La legge campana si occupa di definire, in via preliminare, il sistema dei servizi di trasporto pubblico, precisando come lo stesso attenga all'insieme delle reti e dei servizi non riservati alla competenza statale nonché dei servizi medesimi. Questi sono a loro volta distinti in base allo specifico ambito territoriale di appartenenza in urbani, extraurbani, interprovinciali e interregionali (art. 3, comma 1–2).

La classificazione dei servizi è effettuata anche con riguardo alle finalità cui questi sono preposti e, in tal caso, si parla di servizi pubblici di linea (suddivisi a loro volta in regolari, speciali, a chiamata, servizi in territori a domanda debole, sperimentali e gran turismo) e di servizi pubblici non di linea (art. 3, comma 3).

Le funzioni amministrative inerenti quest'ultima tipologia sono specificamente rimesse ai Comuni, che le esercitano in base alle disposizioni di dettaglio adottate con appositi regolamenti (art. 4). Questi atti sono adottati in base a criteri determinati dalla Giunta, sentita la Commissione Consiliare competente.

L'art. 5 definisce, invece, i servizi di linea e li individua in ragione del rapporto che questi assumono con la domanda di mobilità espressa dal territorio di riferimento. In particolare, i servizi sono detti minimi laddove siano sufficienti a soddisfare detta domanda, anche sulle linee a domanda debole, mentre sono definiti come aggiuntivi in tutti gli altri casi, con la sola eccezione dei servizi di linea residuali per cui non sussistono obblighi di servizio (c.d. servizi autorizzati).

Le finalità indicate dall'art. 2 della legge sono perseguite anche attraverso un'adeguata strutturazione del sistema delle competenze e delle deleghe che, nel caso in que-

¹⁴³ Con riguardo alla funzione di organizzazione della rete, si precisa come questa competenza sia un esempio di piena applicazione del principio di sussidiarietà verticale. La definizione a livello generale della pianificazione dei trasporti è, infatti, rimessa a soggetti di livello territoriale più elevato di quello comunale, ma è all'amministrazione più vicina ai cittadini che spetta l'organizzazione puntuale della rete. In particolare, rilevanti compiti di programmazione spettano alla Regione, cui spetta approvare sia il piano dei Trasporti di bacino (art. 9), sia il piano regionale dei trasporti (art. 8) La definizione della rete e l'organizzazione dei servizi deve, inoltre, essere rivista con cadenza triennale, mediante revisione dei Programmi dei servizi di TPL predisposti dalle Province e approvati dalle Regioni (art. 12).

stione, è ispirato in modo stringente al principio di sussidiarietà verticale e coinvolge Regioni, Province, Comuni capoluogo di provincia, Città metropolitane, Comuni e comunità montane ed isolate.

In particolare, l'art. 6 prevede che alla Regione competano tutte le funzioni ed i compiti di programmazione e vigilanza, ma anche le funzioni amministrative in materia di:

- 1) reti, infrastrutture e servizi ferroviari regionali e locali;
- 2) reti, impianti e servizi autofiltranviari e non convenzionali interprovinciali (che collegano tre o più province) nonché interregionali;
- 3) reti, impianti e servizi marittimi, fluviali, aerei ed elicotteristici individuati con delibera di Giunta regionale.

Spetta, inoltre, alla Regione la determinazione dei criteri che regolano il sistema tariffario del TPL regionale e locale, dei diversi titoli di viaggio anche con riguardo ai livelli tariffari massimi e delle azioni di promozione del servizio (art. 7).

L'applicazione del principio di sussidiarietà è evidente, in misura maggiore, nell'indicazione delle competenze spettanti alle Province. L'art.8 prevede, infatti, che a queste competano tutte le funzioni di programmazione ed amministrazione non espressamente riservate alla Regione e non espressamente delegate ai Comuni capoluogo di provincia in materia di:

- 1) reti, impianti e servizi autofiltranviari e non convenzionali urbani ed extraurbani;
- 2) nodi ed infrastrutture di scambio per la gestione della mobilità;
- 3) reti, impianti e servizi autofiltranviari e non convenzionali interprovinciali che collegano due Province;
- 4) servizi ed impianti di trasporto a fune;
- 5) servizi lacuali.

In ogni caso, i servizi autofiltranviari e quelli non convenzionali interprovinciali di collegamento tra più Province, devono essere amministrati dalla Provincia in cui si svolge la parte prevalente del servizio o in cui sia prevalente l'interesse economico, in base all'intesa individuata tra le amministrazioni interessate. Qualora detta intesa non sia raggiunta, si ammette l'intervento della Regione.

Sono, invece, funzioni trasferite quelle riguardanti i servizi di linea in territori a domanda debole ai sensi dell'art. 14, comma 4, del d.lgs. n. 422/97¹⁴⁴.

144 Art. 14, co. 4, d.lgs. n. 422/97 – “Per l'esercizio dei servizi pubblici di trasporto locale in territori a domanda debole, al fine di garantire comunque il soddisfacimento delle esigenze di mobilità nei territori stessi, le regioni, sentiti gli enti locali interessati e le associazioni nazionali di categoria del settore del trasporto di persone, possono individuare modalità particolari di espletamento dei servizi di linea, da affidare, attraverso procedure concorsuali, alle imprese che hanno i requisiti per esercitare autoservizi pubblici non di linea o servizi di trasporto di persone su strada. Nei comuni montani o nei territori in cui non vi è offerta dei servizi predetti possono essere utilizzati veicoli adibiti ad uso proprio, fermo restando l'obbligo del possesso dei requisiti professionali per l'esercizio del trasporto pubblico di persone”.

Ai sensi dell'art. 9, ai Comuni capoluogo di provincia competono le funzioni ed i compiti di programmazione ed amministrazione in materia di:

- 1) reti, impianti e servizi autofiltranviari e non convenzionali urbani;
- 2) reti e servizi ferroviari urbani effettuati mediante linee di metropolitane in sede propria;
- 3) nodi ed infrastrutture di scambio urbani;
- 4) impianti e servizi di trasporto a fune che si svolgono interamente nell'ambito comunale.

Inoltre, laddove, in accordo con le Province, i Comuni interessati abbiano individuato i bacini per la pianificazione dei servizi per la mobilità intercomunale ai sensi di quanto disposto dall'art.16, comma 5, della legge in esame, le relative competenze spettano congiuntamente ai due soggetti istituzionali.

L'ultimo comma dell'art. 9 stabilisce, invece, che le città metropolitane, se costituite, sono tenute a svolgere le attività di programmazione e di amministrazione afferenti alle reti ed ai servizi ricompresi nel loro territorio.

Infine, la funzione di istituzione dei servizi di trasporto aggiuntivi compatibili con la rete regionale dei servizi minimi è espressamente attribuita ai Comuni non capoluogo nonché alle comunità montane ed isolane, che sono tenute ad esercitare detta funzione previo parere favorevole della Giunta Regionale e della competente Provincia.

3.4 Regione Liguria – Legge regionale n. 31/98

La legge, a differenza di quanto avviene negli altri casi esaminati, non dedica molta attenzione al riparto di compiti e funzioni tra i diversi soggetti istituzionali. Pertanto, è possibile desumere le competenze assegnate solo in via indiretta e comunque in modo non completo.

Ad esempio, l'art. 2 stabilisce che la predisposizione dei Piani di bacino spetti alle Province e, ove esistenti, alle Città metropolitane, mentre il successivo art. 3 prevede che il Piano regionale dei Trasporti, documento cardine del sistema di programmazione, sia approvato dalla Regione¹⁴⁵. Allo stesso modo, è il Consiglio regionale che approva il Programma triennale dei servizi di T.P.L., con il quale viene data attuazione alle indicazioni contenute nel suddetto Piano.

L'art. 4, invece, si occupa di definire le modalità di determinazione dei servizi minimi e prevede che questi siano definiti di concerto con gli Enti locali "titolari

¹⁴⁵ Attraverso il Piano regionale dei trasporti vengono, tra l'altro, definiti i limiti territoriali dei bacini di traffico e fissati i criteri programmatici e direttivi per l'elaborazione dai piani di bacino di traffico da parte degli Enti locali.

delle funzioni amministrative”. Si deduce, quindi, che a questi soggetti siano rimesse, anche se non esplicitamente, tutte le attività gestionali legate all’organizzazione della rete e dei servizi di T.P.L.

L’art. 14 della legge si occupa, infine, di chiarire in via formale il trasferimento agli EELL delle competenze generali in materia di T.P.L. su gomma, per quei servizi che non richiedono l’unitario esercizio a livello regionale. In detto ambito, si precisa che le funzioni conferite riguardano anche quelle relative allo svolgimento delle procedure di gara per l’affidamento dei servizi di linea nonché per la scelta dei soggetti gestori.

Con riguardo agli impianti fissi, invece, l’art. 15 rimette al livello provinciale i compiti in materia di impianti di mezzi di trasporto con trazione a funi e di tramvie metropolitane svolgentesi tra più Comuni facenti parte della medesima Provincia. Spettano, invece, ai Comuni le competenze in materia di impianti di mezzi di trasporto contrazione a funi, di tramvie e di metropolitane che si sviluppano nel territorio di pertinenza.

3.5 Regione Marche – Legge regionale n. 45/98

L’art. 1 della legge stabilisce che la Regione deve promuovere una serie di misure idonee sia a conferire agli Enti locali le funzioni e i compiti di pianificazione, amministrazione e gestione non richiedenti l’unitario esercizio a livello regionale, sia a superare il sistema delle concessioni e degli assetti monopolistici attraverso l’introduzione della concorrenza nelle procedure di selezione dei gestori.

Ai sensi dell’art. 4, invece, spetta alla Giunta regionale l’adozione degli atti di coordinamento per l’esercizio delle funzioni attribuite e la verifica della compatibilità con gli atti regionali di programmazione degli atti programmati di spettanza dei Comuni, delle Comunità montane e delle Province, laddove rilevanti ai fini dell’attuazione della stessa programmazione regionale.

In caso di inerzia, la Giunta regionale, previa diffida, può adottare i necessari atti sostitutivi al fine di assicurare l’osservanza degli atti regionali di programmazione e di indirizzo nonché l’adempimento di obblighi derivanti da disposizioni comunitarie.

Le specifiche funzioni della Regione sono specificate in maniera approfondita dal successivo art. 6, ai sensi del quale sono rimesse al livello regionale le funzioni amministrative riguardanti:

- l’approvazione del piano regionale dei trasporti e dei programmi triennali dei servizi;
- la predisposizione della programmazione degli investimenti e la ripartizione tra le Province del fondo regionale;

- l'individuazione dei servizi minimi, nonché dei criteri e delle modalità per la gestione dei servizi di trasporto nei territori a domanda debole;
- la disciplina degli interventi per l'innovazione tecnologica.

Pertanto, le Regioni non sono competenti in generale circa l'espletamento delle procedure concorsuali di affidamento dei servizi.

L'art. 8 definisce le funzioni attribuite al livello provinciale, tra cui sono identificate quelle afferenti:

- all'approvazione dei piani di bacino, che sono comprensivi dei piani per la mobilità dei disabili previsti dalla normativa statale e regionale vigente;
- alla stipulazione dei contratti di servizio per ciascun bacino, intendendo con tale nozione una parte del territorio regionale con caratteristiche omogenee della domanda di trasporto, comprendente Comuni di una o più province, in cui, per ragioni di economicità, efficienza e produttività, è stipulato un unico contratto di servizio;
- all'istituzione degli eventuali servizi aggiuntivi a quelli previsti nei contratti di servizio, con oneri finanziari a carico dei propri bilanci o delle aziende affidatarie;
- alla ripartizione tra i comuni delle risorse finanziarie per i servizi di trasporto urbano;
- al rimborso alle aziende di trasporto delle minori entrate derivanti dal rilascio dei titoli agevolati.

La disposizione citata specifica, inoltre, che, nell'ambito dei rispettivi bacini e con esclusione del trasporto urbano, sono attribuite alle Province tutte le funzioni amministrative non di competenza della Regione e dei Comuni. L'art.9 attribuisce, infine, a questi ultimi la competenza di esercizio delle funzioni amministrative relative:

- all'approvazione dei piani per la mobilità e dei piani urbani del traffico, anche se detta competenza deve essere esercitata sulla base degli indirizzi regionali;
- alla definizione dei servizi sulla rete di competenza (in ragione delle risorse finanziarie assegnate dalla Provincia) ed all'istituzione di eventuali servizi aggiuntivi, con oneri finanziari a carico dei propri bilanci o delle aziende affidatarie;
- alla stipulazione dei contratti di servizio ed al rimborso alle aziende, di trasporto delle minori entrate derivanti dal rilascio dei titoli agevolati.

Come nel caso delle Province, anche per i Comuni la legge ribadisce che detti soggetti esercitano tutte le funzioni amministrative non di competenza della Regione e delle Province. Ma, al fine di garantire il rispetto del principio di adeguatezza, si prevede la possibilità che l'esercizio avvenga in forma associata mentre, per i Comuni ricadenti nel territorio montano, lo stesso spetterà alle Comunità montane.

3.6 Regione Toscana – Legge regionale n. 42/98

L'art. 10 della legge stabilisce che sono di competenza della Regione le funzioni amministrative relative:

- ai servizi automobilistici che collegano capoluoghi di provincia e centri dotati di infrastrutture per la mobilità aventi rilevanza a livello regionale;
- ai servizi ferroviari, marittimi e aerei delegati ai sensi del d.lgs. n. 422/97;
- al rilascio di concessioni per la gestione delle infrastrutture ferroviarie di interesse regionale ai sensi dell'art. 105, lett. h, del d.lgs. n. 112/98.

Circa le funzioni delle Province si può dire che le stesse sono, in un certo senso, identificate in via residuale ma generale.

L'art. 11 attribuisce, infatti, a detti soggetti tutte le funzioni amministrative relative ai servizi automobilistici, a guida vincolata e in sede propria diversi da quelli ferroviari e di navigazione interna, con esclusione dei servizi di competenza regionale e comunale.

Tuttavia, nel caso in cui tali servizi interessino il territorio di più Province, la competenza è rimessa all'ente dove si svolge il percorso prevalente in termini di chilometri.

Si specifica, inoltre, che le funzioni di spettanza provinciale possono essere delegate ai Circondari, che sono circoscrizioni di decentramento amministrativo costituite ai sensi della legge regionale Toscana n. 77/95. In particolare, a tutt'oggi risulta istituito solo il Circondario dell'Empolese Val D'Elsa (art. 5, legge regionale Toscana n. 38/97).

Sono, invece, attribuite alla competenza comunale le funzioni amministrative (art. 12):

- relative ai servizi di TPL che si svolgono interamente nell'ambito comunale;
- relative ai servizi di TPL che attengono ad aree edificate in maniera continua anche se appartenenti a Comuni differenti.

Nell'ipotesi considerata, i Comuni competenti sono individuati dalla Provincia in base a specifici criteri definiti dal Consiglio regionale. Tuttavia, fin quando ciò non avviene, per i servizi considerati la competenza rimane in capo al livello provinciale.

4. Le gare: orientamenti e responsabilità

4.1 Regione Abruzzo – Legge regionale n. 152/98

Ai sensi dell'art. 5 della legge, spetta alla Regione coordinare e vigilare sull'attuazione del sistema delle gare, in particolare attraverso la formulazione di bandi tipo e

di direttive di indirizzo.

Detta competenza riguarda anche la definizione di una tempistica di gare omogenea il più possibile, anche mediante la fissazione di un calendario comune concordato.

Gli articoli 6 e 7, invece, rimettono alle Province, ai Comuni ed alle Comunità Montane il compito di svolgere le procedure concorsuali per l'individuazione dei soggetti gestori e per l'affidamento dei servizi di TPL, in base alla tipologia del servizio che viene messo a gara¹⁴⁶.

Le gare devono, in ogni caso, essere effettuate sulla base dei principi e delle disposizioni normative fissate dalla Regione.

L'art. 16 stabilisce a riguardo che i bacini di traffico, individuati dalla Regione¹⁴⁷, presi singolarmente o in forma associata, costituiscono in linea generale l'unità di gestione da porre a gara in misura complessiva.

Da quanto detto si comprende facilmente come il ruolo della Regione sia estremamente rilevante nella definizione delle modalità di svolgimento delle procedure concorsuali di assegnazione dei servizi.

Infatti, nonostante la stessa Regione non sia competente a svolgere in prima persona le gare, rimane comunque il soggetto istituzionale competente per quanto riguarda la fissazione dei criteri e degli indirizzi in base a cui si svolgono le procedure concorsuali. In particolare, la Regione deve valutare la tipologia delle reti dei singoli servizi da mettere a gara e deve rispettare le normative nazionali e comunitarie (art. 21, comma 3).

Si ammette, inoltre, la possibilità che per lo svolgimento dei servizi di TPL all'interno delle reti citate, in sede di gara e nei relativi contratti di servizio, possano essere richiesti servizi di tipo ordinario (compresi quelli stagionali ed occasionali), servizi a chiamata e servizi sperimentali.

Infine, in ragione di specifiche esigenze date dalla domanda di mobilità e sulla base di criteri e direttive impartite dalla Regione, gli EELL possono espletare i servizi in base alle procedure previste dall'art. 14, comma 4 e 5, del d.lgs. n. 422/97.

4.2 Regione Basilicata – Legge regionale n. 22/98

Occorre premettere, innanzitutto, che l'art. 1, lett. e, della legge, nel definire le finalità del provvedimento, prevede che la Regione incentivi il superamento degli assetti monopolistici attraverso l'introduzione di regole di concorrenzialità. L'obiet-

¹⁴⁶ Il riparto dei servizi di trasporto tra i diversi soggetti istituzionali è disposto dall'art.4 della legge.

¹⁴⁷ Detti bacini sono definiti dall'art.12 come "unità territoriali entro cui si attua un sistema di trasporto pubblico integrato e coordinato in rapporto ai fabbisogni di mobilità".

tivo indicato deve essere perseguito mediante l'espletamento di apposite procedure concorsuali per la scelta dei soggetti gestori dei servizi di TPL.

Rispetto ad altre leggi regionali in materia di TPL, nel caso della Basilicata sono stati fissati alcuni principi estremamente puntuali per quanto riguarda lo svolgimento delle procedure concorsuali di affidamento dei servizi.

L'art. 14, ad esempio, ribadisce quanto già desumibile dalle disposizioni che definiscono l'allocazione delle funzioni in materia di T.P.L. tra i diversi livelli territoriali.

Si prevede, infatti, che il soggetto istituzionale responsabile dell'espletamento delle gare è quello di volta in volta competente per i servizi da affidare, in relazione ai bacini di traffico individuati dai piani del Traffico di cui all'art. 9.

Si specifica, inoltre, che le procedure concorsuali per la scelta dei gestori devono essere svolte in conformità alla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti di servizi e sulla costituzione delle società miste e che l'oggetto di gara deve essere sempre inteso come l'intera rete relativa all'area omogenea di trafficomma

In tal senso, non sembra che la legge lasci molta discrezionalità alle amministrazioni responsabili in merito alla possibilità di mettere a gara una porzione di rete oppure una singola linea. Questa facoltà potrebbe, invece, rivelarsi sicuramente opportuna laddove si tratti di affidare servizi c.d. specializzati o sperimentali.

Si deve considerare, poi, che oltre a detto riferimento di portata generale, la legge fornisce anche alcune indicazioni molto stringenti circa le singole fasi della procedura.

Ci si riferisce, in particolare, a quanto disposto dalla lettera a dell'art. 14, ai sensi della quale il soggetto gestore deve essere scelto mediante applicazione della procedura di cui all'art. 12, lett. b, del d.lgs. n. 158/95 ovvero licitazione privata e appalto concorso. Non sarà, quindi, ammissibile porre in essere una procedura di tipo aperto, quale il pubblico incanto.

Si prevede, inoltre:

- che l'aggiudicazione debba avvenire in applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'art. 24, comma 1, lette. b, del d.lgs. n. 158/95;
- che, qualora la procedura di gara si svolga per la scelta di eventuali soci privati, il confronto concorrenziale si basi sulle disposizioni contenute nel d.P.R. n. 533/96¹⁴⁸;
- che alle gare sono ammesse, oltre alle ditte individuali ed ai consorzi, anche Riunioni Temporanee di Imprese (RTI), cui si applica la disciplina contenuta nell'art. 23 del d.lgs. n. 158/95¹⁴⁹.

148 Il d.P.R. n.533/96 reca norme circa la costituzione di società miste in materia di servizi pubblici da parte degli enti territoriali.

149 Art.23 d.lgs. n.158/95 – "...2...si considerano associazioni di imprenditori:

a) le imprese riunite, individuali, commerciali o artigiane, e i consorzi..., che, prima della presentazione dell'offerta, abbiano conferito mandato collettivo speciale con rappresentanza ad una di esse, qualificata

Quanto ai documenti di gara, la legge in esame stabilisce che gli schemi–tipo del contratto di servizio e del capitolato d'oneri debbano essere approvati dalla Giunta regionale, sentite le competenti Commissioni Consiliari.

Spetta alla Giunta anche la definizione delle modalità e dei criteri guida per le singole procedure di gara e la quantificazione del corrispettivo inerente il contratto

capogruppo, la quale esprima l'offerta in nome e per conto proprio e delle mandanti;

b) i consorzi tra società cooperative di produzione e lavoro costituiti a norma della legge 25 giugno 1909, n. 422, e successive modificazioni, e i consorzi tra imprese artigiane di cui alla legge 8 agosto 1985, n. 443;

c) i consorzi stabili costituiti anche in forma di società consortili ai sensi dell'art. 2615-ter del codice civile, tra imprese individuali, anche artigiane, società commerciali, società cooperative di produzione e lavoro;

d) i consorzi di concorrenti di cui all'art. 2602 del codice civile, costituiti...anche in forma di società ai sensi dell'art. 2615-ter del codice civile;

e) i soggetti che abbiano stipulato il contratto di gruppo europeo di interesse economico ai sensi del decreto legislativo 23 luglio 1991, n. 240.

3. Qualora ad una procedura partecipi uno dei soggetti di cui al comma 2 è vietata la partecipazione alla medesima dei singoli associati, consorziati o membri del gruppo; all'atto della presentazione dell'offerta i consorzi di cui al comma 2, lettera b), c) e d) indicano i singoli consorziati per conto dei quali concorrono.

4. In caso di procedura ristretta o di procedura negoziata l'impresa invitata individualmente ha la facoltà di presentare offerta o di trattare per sé e quale capogruppo di imprese riunite ai sensi del comma 2.

5. Possono, altresì, essere invitate alle gare e alle procedure negoziate di cui all'art. 13 imprese riunite o che abbiano dichiarato di volersi riunire ai sensi del comma 2, le quali ne facciano richiesta al soggetto aggiudicatore, sempre che sussistano i requisiti previsti dal presente decreto.

6. Non è consentita l'associazione anche in partecipazione o il raggruppamento temporaneo di imprese concomitante o successivo all'aggiudicazione della gara.

7. La violazione della disposizione di cui al comma 6 comporta l'annullamento dell'aggiudicazione o la nullità del contratto, nonché l'esclusione delle imprese riunite in associazione concomitante o successiva dalle nuove gare relative ai medesimi appalti.

8. L'offerta delle imprese riunite determina la loro responsabilità solidale nei confronti del soggetto aggiudicatore.

9. Il mandato conferito all'impresa capogruppo dalle altre imprese riunite deve risultare da scrittura privata autenticata; la procura relativa è conferita a chi legalmente rappresenta l'impresa capogruppo; il mandato è gratuito ed irrevocabile; la revoca del mandato per giusta causa non ha effetto nei confronti del soggetto aggiudicatore.

10. Al mandatario spetta la rappresentanza esclusiva, anche processuale, delle imprese mandanti nei confronti del soggetto aggiudicatore per tutte le operazioni e gli atti di qualsiasi natura dipendenti dall'appalto, anche dopo il collaudo; fino alla estinzione di ogni rapporto il soggetto aggiudicatore, tuttavia, può far valere direttamente le responsabilità facenti capo alle imprese mandanti.

11. Il rapporto di mandato non determina di per sé organizzazione o associazione fra le imprese riunite, ognuna delle quali conserva la propria autonomia ai fini della gestione e degli adempimenti fiscali e degli oneri sociali.

12. Salvo quanto previsto al comma 13, nelle associazioni temporanee i requisiti di capacità tecnica ed economica, sempreché frazionabili, richiesti dal soggetto aggiudicatore nel bando o nella lettera di invito, per l'aggiudicazione di un appalto di lavori, di forniture o di servizi devono essere posseduti nella misura precisata dal soggetto aggiudicatore stesso; per le imprese mandanti, tale misura non può essere inferiore, per ciascuna, al 20% di quanto richiesto cumulativamente; in ogni caso i requisiti così sommati posseduti dalle imprese riunite devono essere almeno pari a quelli globalmente richiesti dal soggetto aggiudicatore.

13. (...).

14. In caso di fallimento dell'impresa mandataria ovvero, qualora si tratti di impresa individuale, in caso

di servizio. Con rapporto a quest'ultimo elemento, la legge precisa altresì che la puntualizzazione del costo medio dei servizi (definito dalla Regione) ha anche lo scopo di permettere l'individuazione del relativo corrispettivo (art. 5, lett. r).

4.3 Regione Campania – Legge regionale n. 3/02

Come nel caso della Basilicata, anche tra le finalità indicate dall'art. 2 della legge, la lett. d), si prevede il “superamento degli assetti monopolistici” attraverso l'introduzione di regole di concorrenzialità e lo svolgimento di procedure concorsuali per la scelta dei soggetti gestori.

L'introduzione delle gare, quindi, da un lato dovrebbe consentire una risposta più adeguata alla domanda di mobilità espressa dall'utenza e, dall'altro, dovrebbe permettere di migliorare il rapporto tra costi e benefici nella produzione dei servizi.

Quest'obiettivo deve essere letto congiuntamente a quanto indicato dalla lettera m), che dispone il conferimento agli Enti locali di tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale. Detto conferimento, tuttavia, può essere operato solo a seguito dell'individuazione dei livelli di governo del servizio di trasporto pubblico locale, che spetta alla Regione.

Con specifico riguardo per le procedure di affidamento dei servizi, invece, l'art. 32 della legge stabilisce che le gare dovranno essere improntate al rispetto dei principi di:

- separazione tra la funzione di pianificazione, amministrazione e controllo e la gestione dei servizi e delle reti di T.P.L.;
- separazione tra la gestione delle reti e la gestione dei servizi, ai sensi di quanto disposto dalla direttiva CEE n. 440/91;
- predisposizione dei bandi di gara finalizzata a minimizzare il rischio che le imprese aggiudicatrici acquisiscano sussidi incrociati fra le attività oggetto di contribuzione pubblica e quelle svolte in mercati attigui a quello del trasporto.

Si precisa, inoltre, che le gare devono essere svolte in conformità alla normativa comunitaria e nazionale degli appalti di pubblici servizi e che i contratti di servizio

di morte, interdizione o inabilitazione del suo titolare, il soggetto aggiudicatore ha la facoltà di proseguire il rapporto di appalto con altra impresa che sia costituita mandataria nei modi previsti dai commi da 8 a 11 e che sia di gradimento al soggetto aggiudicatore stesso, ovvero di recedere dall'appalto.

15. In caso di fallimento di una delle imprese mandanti ovvero, qualora si tratti di un'impresa individuale, in caso di morte, interdizione o inabilitazione del suo titolare, l'impresa capogruppo, ove non indichi altra impresa subentrante, in possesso dei prescritti requisiti di idoneità, è tenuta alla esecuzione dell'appalto direttamente o a mezzo delle altre imprese mandanti”.

con le imprese aggiudicatarie devono essere stipulati dai soggetti istituzionali di volta in volta competenti.

La legge prevede, inoltre, l'esclusione dalla partecipazione alle gare per i soggetti di cui all'art. 18, comma 2, lettera a, del d.lgs. n. 422/97 ovvero per le società che, in Italia o all'estero, gestiscono servizi in affidamento diretto o attraverso procedure non ad evidenza pubblica e società dalle stesse controllate.

È evidente che detta norma regionale deve a tutt'oggi essere interpretata anche alla luce di quanto disposto dall'art. 35 della legge finanziaria 2002 e dei successivi sviluppi applicativi circa le ipotesi di esclusione dalla partecipazione a gare. Non è escluso, quindi, che la disposizione citata possa essere messa in discussione sotto il profilo del contrasto con la normativa nazionale.

È anche vero, però, che in base al riparto di materie operato dal nuovo articolo 117 della Costituzione, i servizi pubblici locali sono formalmente inseriti tra le materie di esclusiva spettanza regionale e ciò sembra lasciare un ampio spazio all'iniziativa regionale (il che legittimerebbe anche la possibilità di fare una legge che si discosti da disposizioni statali).

Per altro verso, si consideri che, in generale, le questioni attinenti alle procedure concorsuali possono senza dubbio essere incluse nella materia denominata "tutela della concorrenza", rimessa all'esclusiva competenza statale. Lo Stato può quindi legittimamente intervenire in merito, ma fin quando ciò non avviene si pone il dubbio di quale possa essere la disciplina vigente: quella nazionale pregressa (e quindi l'attuale art. 113 del d.lgs. n. 267/00) oppure quella regionale?

Come si può bene vedere (e come si è anticipato in premessa), allo stato attuale, e in assenza di decisioni giurisprudenziali, la questione è decisamente di complessa interpretazione.

Proseguendo, con attenzione all'oggetto di gara, l'art. 32 citato stabilisce che l'affidamento debba riguardare unità di gestione contraddistinte da una dimensione della percorrenza superiore ad un minimo tale da permettere di conseguire economie di scala e miglioramenti nell'efficienza. Anche per questo, qualora l'affidamento riguardi servizi di trasporto di diverse modalità, la legge prevede la possibilità di mettere a gara ogni tipologia separatamente.

In tal modo, si ritiene di salvaguardare in misura ottimale le eventuali possibilità di sviluppare l'integrazione modale.

Si prevede, infine, che l'eventuale risparmio derivante dai ribassi d'asta rimanga a disposizione dell'Ente locale, il quale deve obbligatoriamente destinarlo alla funzione di esercizio del trasporto pubblico di linea.

4.4 Regione Liguria – Legge regionale n. 31/98

L'art. 5 della legge prevede che l'esercizio dei servizi di T.P.L. sia regolato mediante contratti di servizio, indipendentemente dalla modalità di gestione e dalla forma di affidamento dei servizi medesimi. Al comma successivo, però, si ribadisce che l'aggiudicazione dei servizi debba avvenire sulla base di quanto previsto dalla direttiva 93/38/CEE e dal d.lgs. n. 158/95 per gli appalti di servizi nei settori esclusi.

Lo stesso articolo stabilisce, inoltre, che "all'aggiudicazione segue il provvedimento di concessione dei servizi", atto di cui è descritto nel dettaglio il contenuto obbligatorio. A riguardo, si ritiene che le disposizione contrasti con quanto disposto dall'art. 35 della legge finanziaria 2002 ed, in parte, anche con quanto disposto dal d.lgs. n. 422/97 che regola il settore dei trasporti nel suo complesso.

Allo stato attuale, infatti, poiché il rapporto tra amministrazione appaltante e soggetto aggiudicatore è regolato unicamente dal contratto di servizio, le parti sono dotate di pressoché pari forza negoziale. L'unico momento in cui si ribadisce il ruolo autoritativo dell'amministrazione, infatti, è dato dall'imposizione degli obblighi di servizio pubblico e non può quindi essere avvalorata l'ipotesi che l'affidamento del servizio, operato mediante procedura concorsuale, sia poi regolato da un atto di natura concessoria.

La norma in esame non fornisce altre indicazioni circa lo svolgimento della gare, né chiarisce in che modo debbano essere ripartite le responsabilità dei diversi soggetti istituzionali. Per analogia con quanto disposto da altri provvedimenti, si potrebbe pertanto supporre che i soggetti responsabili delle gare siano quelli di volta in volta afferenti al territorio su cui vengono erogati i servizi di trasporto.

4.5 Regione Marche – Legge regionale n. 45/98

Come per la Basilicata e la Campania, riguardo alle gare per l'affidamento dei servizi, anche l'art. 20 della legge in esame prevede che, allo scopo di superare gli assetti monopolistici e di introdurre regole concorrenziali per l'affidamento dei servizi di trasporto relativi alla rete dei servizi minimi, la Regione, le Province ed i Comuni ricorrano a procedure concorsuali. Detto ricorso deve essere conforme alla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizi e sulla costituzione delle società miste.

Il medesimo art. 20 precisa altresì che il ricorso alle gare deve avvenire nel rispetto delle specifiche competenze di ogni singolo soggetto istituzionale. Si stabilisce, inoltre, che:

- la scelta dei gestori dei servizi avvenga mediante procedura ristretta, ai sensi dell'art. 12, comma 2, lett. b), del d.lgs. 158/95;
- l'aggiudicazione dei servizi avvenga in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, di cui all'art. 24, comma 1, lett. b), del d.lgs. 158/95;
- la scelta dei soci privati delle società miste avvenga secondo il procedimento di confronto concorrenziale previsto dal d.p.r. 533/96.

Queste regole di livello generale trovano, tuttavia, alcune eccezioni.

I servizi di trasporto pubblico dell'intero bacino ed i servizi urbani possono, infatti, essere affidati direttamente e per un periodo di cinque anni alle società derivanti dalla trasformazione delle aziende speciali o dei consorzi che, alla data di entrata in vigore della legge, siano concessionari di servizi di TPL extraurbano e/o dei medesimi servizi urbani da affidare.

In tal caso, tuttavia, la trasformazione dell'azienda speciale in SpA deve essersi completata entro il 30 giugno 1999 ed i soci privati delle società derivanti dalla trasformazione devono essere prioritariamente individuati tra tutti gli attuali concessionari delle linee comprese nel bacino di traffico da affidare. Al contrario, se in uno stesso bacino vi sono due o più aziende speciali o consorzi, l'affidamento verrà concesso all'unica società derivante dalla trasformazione mentre, se la società non è una sola, l'affidamento spetterà alla società avente un maggior chilometraggio in concessione nel bacino alla data di entrata in vigore della legge.

Vi sono comunque alcuni servizi che continueranno, anche se transitoriamente, ad essere gestiti direttamente dai Comuni ed affidati da questi ai propri consorzi ed alle proprie aziende speciali.

Si tratta dei servizi di trasporto urbano che, però, in tal caso non possono essere ampliati rispetto a quelli già gestiti nelle medesime forme alla data di entrata in vigore del d.lgs. 422/1997. In ogni caso, entro il termine di sei mesi era comunque fatto obbligo di attivare procedure concorsuali per l'affidamento di almeno una quota del servizio.

Si prevede, però, che alle gare possano partecipare sia le aziende speciali, sia i consorzi affidatari del rimanente servizio¹⁵⁰.

A ciò si aggiunge la previsione secondo cui i servizi di ciascun bacino, affidati come detto in precedenza, per un periodo transitorio pari a tre anni dalla data di affidamento debbano essere gestiti da una riunione di imprese formata dalla società oggetto della trasformazione, in qualità di capofila, e dai concessionari delle linee comprese nel bacino di traffico alla data di entrata in vigore della legge. Sono, tuttavia, esclusi coloro che hanno aderito come soci alla società derivante dalla trasformazione.

¹⁵⁰ Per quanto riguarda specifiche disposizioni inerenti le gare che differiscono da quanto stabilito a livello nazionale, vedi quanto detto per la Regione Campania.

Nel caso di specie, se entro sei mesi dalla scadenza del suddetto periodo transitorio, tutti i soggetti partecipanti alla riunione di imprese sono divenuti soci della società derivante dalla trasformazione oppure hanno costituito una nuova società, l'affidamento dei servizi è prorogato fino al completamento del periodo previsto.

Diversamente, l'ente affidante verifica che le società partecipanti alla riunione di impresa abbiano conseguito significativi progressi finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di efficienza e in caso di esito positivo della verifica, è lo stesso a prorogare l'affidamento dei servizi dell'intero bacino alla società derivante dalla trasformazione o alla nuova società.

Al contrario, in caso di esito negativo della verifica, l'ente affidante revoca l'affidamento e attiva la procedura concorsuale, prevedendo la proroga coattiva del servizio alla riunione di imprese fino alla data di effettivo espletamento del servizio medesimo da parte dell'impresa aggiudicataria.

Si precisa, in particolare, circa il raggiungimento degli obiettivi di efficienza da parte della riunione d'impresa è tenuto ad esprimere il proprio parere un apposito Collegio di vigilanza istituito presso la Regione, la cui durata in carica è pari al periodo transitorio.

Vi sono, inoltre, due ultime eccezioni in cui si stabilisce l'obbligo di indire le procedure concorsuali per l'affidamento del servizio. Si tratta, in particolare, del caso in cui:

- sia decorso il periodo di validità del primo contratto di servizio o in caso di decadenza, rinuncia o revoca dell'affidamento;
- le aziende speciali ed i consorzi non siano trasformati entro la scadenza indicata.

4.6 Regione Toscana – Legge regionale n. 42/98

L'art.13 della legge in esame stabilisce che i servizi di trasporto pubblico, programmati secondo le modalità che sono definite di concerto dai soggetti istituzionali, possono essere esercitati:

- in affidamento a terzi regolato, sulla base di un contratto di servizio e previo espletamento di apposite procedure concorsuali;
- in economia, in base a quanto disposto da specifico regolamento comunale ai sensi dell'art. 18, comma 1, del d.lgs. n. 422/97⁵¹.

⁵¹ Art. 18, comma 1, d.lgs. n.422/97 - ...I servizi in economia sono disciplinati con regolamento dei competenti enti locali”.

Si deve considerare, inoltre, che solo con l'art.6 della legge regionale n. 72/99 è stata abrogata la norma che ammetteva la possibilità di esercitare detti servizi anche in affidamento diretto ad azienda speciale o consorzio.

In ogni caso, la legge toscana specifica che, qualora l'affidamento del servizio avvenga mediante procedure concorsuali, il periodo di validità del contratto di servizio non può essere inferiore a tre anni né superiore a nove¹⁵².

Con riferimento alla procedura concorsuale da seguire per l'affidamento dei servizi, invece, la legge regionale non impone tassativamente una tipologia di gara, ma suggerisce comunque il ricorso in via preferenziale a procedure ristrette (licitazione privata e appalto concorso ex art. 12, comma 2, lett. b, d.lgs. n. 158/95), espletate secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa¹⁵³.

Inoltre, qualora a seguito di una procedura concorsuale si verifichi il subentro di un'impresa ad un'altra che cessa dal servizio, il provvedimento prevede che non spetta alcun indennizzo al precedente gestore, mentre il trasferimento del personale deve avvenire senza alterare l'inquadramento contrattuale ed economico originario (art. 18).

Come si può vedere, pertanto, la norma lascia ampia discrezionalità ai soggetti che dovranno svolgere le gare circa le modalità della stessa esecuzione.

5. Le scadenze normative

5.1 Regione Abruzzo – Legge regionale n. 152/98

Quanto al regime transitorio, la legge n.59/99 ha abrogato molte delle disposizioni contenute nell'art. 20 della legge n. 152/98. Allo stato attuale rimangono però venti e rilevanti:

– il comma 6, ai sensi del quale per i servizi di TPL gestiti direttamente da EELL, o da questi direttamente affidati a propri consorzi o aziende speciali, si pone il divieto di ampliamento dei bacini di servizio rispetto a quelli esistenti alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 422/97;

¹⁵² Il che vuol dire che, essendo estremamente residuale la gestione in economia, la durata fissata dalla legge regionale è pressoché fissa.

¹⁵³ A riguardo si consideri che, pur non presentandosi ostacoli giuridici all'utilizzo del pubblico incanto e dell'appalto concorso, la licitazione privata sembra essere la procedura concorsuale maggiormente opportuna nella costituzione di alcuni specifici vantaggi. Ci si riferisce, in particolare alla riduzione nei tempi di valutazione delle offerte tecniche, che potrebbe avvenire entro i termini fissati dalla normativa comunitaria (52 gg. dalla pubblicazione del bando di gara in GUCE) ed alla maggiore discrezionalità concessa all'Amministrazione in sede di valutazione delle offerte, derivante soprattutto dalle più ampie possibilità di "dialogo" con i soggetti offerenti (data room, richieste di integrazioni)".

– il comma 7, ai sensi del quale, nel caso in cui, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge n. 152/98, detti consorzi o aziende siano trasformati in SpA o si attui una scissione societaria, i servizi di TPL possono essere affidati direttamente dagli EELL delegati alle società derivanti dalle trasformazioni. L'affidamento può, tuttavia, avvenire per un periodo massimo di tre anni e deve essere individuato nel suo specifico arco temporale dall'ente medesimo. Trascorso il periodo fissato, i servizi di TPL devono obbligatoriamente essere affidati a mezzo di procedure concorsuali.

5.2 Regione Basilicata – Legge regionale n. 22/98

Lo svolgimento delle gare per l'affidamento dei servizi è regolato, oltre che da disposizioni generali di principio, anche da alcune disposizioni transitorie.

Ci si riferisce a quanto disposto dall'art. 33, come sostituito dall'art. 5 della legge regionale n. 2/00.

Ai sensi di detto articolo, entro il 30.4.2000 le imprese concessionarie di servizi provinciali, con percorrenza annua inferiore a un milione di km, avevano la facoltà di dichiarare alla Regione la propria intenzione di abbandonare l'esercizio del servizio di trasporto. In tal caso, la norma prevedeva che alle suddette imprese fosse corrisposto un contributo pari al 20% dell'importo quale costo standardizzato aggiornato al 1999, in rapporto alle percorrenze chilometriche concesse, e che le imprese subentranti fossero obbligate a rilevare le attrezzature ed il materiale mobile strumentale in dotazione ai gestori uscenti, fatte salve diverse pattuizioni tra le parti.

Tuttavia, nel caso in cui le imprese in questione non abbiano utilizzato la facoltà di "recesso" entro il termine stabilito, la legge in esame aveva previsto che le stesse potessero continuare nell'esercizio del servizio solo se, entro il 31.7.2000, avessero dichiarato l'avvenuta costituzione di RTI con altre imprese esercenti servizi di linea nella Regione. Lo scopo del raggruppamento temporaneo era il raggiungimento della generale soglia di percorrenza di un milione di chilometri.

Si prevede, inoltre, che, a partire dall'ultimo giorno del sesto mese successivo alla data di entrata in vigore del decreto governativo di copertura finanziaria degli oneri I.V.A. sui contratti di servizio, Regioni, Province e Comuni possono stipulare detti contratti con scadenza massima fissata a dicembre 2003 ed unicamente con soggetti che abbiano sviluppato, singoli o associati, la suddetta percorrenza annuale¹⁵⁴.

154 La decorrenza del termine è stata fissata in connessione con il decreto governativo dall'art. 1, co. 1, della legge n. 4/01, che introduce alcune disposizioni in materia di contratti di servizio e di rilevazione della *customer satisfaction*. Si ricorda, inoltre, che, ai sensi della norma in esame, i contratti devono essere formulati sulla base dello schema approvato con deliberazione della Giunta Regionale n. 2536 del 26.10.1999.

Fino alla data di stipula, le amministrazioni possono legittimamente prorogare le concessioni in essere, mentre i contratti già stipulati rimangono in vigore sino alla naturale scadenza¹⁵⁵.

Se, però, alla data indicata per la stipula dei contratti di servizio non sono stati costituiti soggetti idonei in tal senso, i servizi di T.P.L. devono essere affidati a seguito di procedure concorsuali, nell'osservanza di quanto disposto dall'art.14 della legge. Allo stesso modo si procederà per i servizi minimi non oggetto di concessione al 31.12.1999, che devono essere affidati a seguito di gara indetta dalla Regione.

Un'ulteriore disposizione stringente è quella di chiusura dell'art. 33, ai sensi della quale si prevede che i soggetti partecipanti alla prima tornata di gare effettuate dopo la scadenza dei contratti di servizio possono risultare aggiudicatari in percentuale non superiore al 40% del totale delle percorrenze oggetto di gara.

La ratio di detta previsione sembra essere, senza dubbio, quella di "frammentare" la gestione dei servizi sui singoli bacini di traffico, al fine di evitare che questa avvenga ad opera di un solo soggetto o raggruppamento di imprese.

A livello generale, tuttavia, l'art.16 stabilisce che la durata dei contratti di servizio deve essere pari a cinque anni e che detti contratti devono essere stipulati a partire dall'agosto 2003 per l'affidamento di tutti i servizi in base a procedure concorsuali che, si ribadisce, a decorrere dal 1.1.2000 sono l'unica modalità ancora ammessa di affidamento dei servizi.

5.3 Regione Campania – Legge regionale n. 3/02

L'art. 46 della legge prevede che, fino alla scadenza effettiva della concessione e comunque non oltre il 31.12.2003, i servizi di trasporto erogati dalle aziende e dalle imprese titolari di concessione restano validi.

La proroga delle concessioni in essere è, tuttavia, condizionata alla previa formalizzazione di un contratto di servizio c.d. "ponte", in mancanza del quale devono obbligatoriamente essere bandite le procedure concorsuali per l'affidamento dei relativi servizi (art. 46, comma 2).

Il comma 3 dell'articolo citato stabilisce, altresì, che i contratti di servizio "ponte" stipulati nei termini previsti rimangono in vigore fino alla definizione delle procedure di affidamento concorsuale dei servizi ed il loro contenuto deve essere determinato

¹⁵⁵ La legge stabilisce, inoltre, che, in conformità alle norme vigenti ed entro il termine di approvazione del citato decreto governativo, le amministrazioni possono riaffidare in concessione i servizi ai soggetti che già li esercitavano come concessionari. Non sembra che detta disposizione sia compatibile con il nuovo assetto del settore come determinato dall'art. 35 della legge finanziaria 2002 che non prevede più la possibilità di un affidamento in concessione dei servizi.

con riferimento a quanto disposto dall'art. 30, comma 8, della norma, che descrive compiutamente i requisiti generali di detti contratti.

Si precisa, infine, che i contratti possono essere sottoscritti anche da raggruppamenti di imprese titolari di concessioni in essere. Questa forma di aggregazione è decisamente stata favorita dal legislatore che rimette espressamente agli Enti locali il compito di incentivarlo, con le modalità ritenute più opportune.

5.4 Regione Liguria – Legge regionale n. 31/98

L'art. 8 della legge ha stabilito che, i servizi pubblici gestiti in concessione dagli Enti locali a mezzo di aziende speciali, consorzi o società per azioni a totale capitale pubblico locale, laddove rispondenti agli obiettivi previsti dalle linee programmatiche per il riordinamento degli autoservizi pubblici di linea (art. 1, legge n. 5/74), potessero essere confermati dalla Regione a società ed aziende già in possesso della facoltà di esercizio, qualora queste che ne facessero richiesta.

La proroga delle concessioni, tuttavia, era limitata ad un massimo di tre anni a partire dal 1.1.1999 ovvero sino al 31.12.2002. Trascorso detto termine, i servizi devono obbligatoriamente essere affidati a mezzo di procedure concorsuali.

Nel caso in esame, la Regione Liguria ha precorso la previsione legislativa. Durante lo scorso anno, infatti, nel territorio regionale sono state svolte diverse gare finalizzate all'affidamento dei servizi di TPL, in ambito sia comunale che provinciale e altre procedure concorsuali sono attualmente in corso di svolgimento.

Una previsione particolare in merito ai contenuti obbligatori dei documenti di gara è indicata dall'art. 10 della legge che, regolando il sistema dei subentri di altri gestori agli incumbents, precisa come le procedure concorsuali debbano essere, tra l'altro, la sede in cui si individuano i beni mobili ed immobili funzionali all'esercizio del servizio e che, pertanto, necessitano di essere trasferiti al nuovo soggetto aggiudicatario.

5.5 Regione Marche – Legge regionale n. 45/98

L'art. 32 della norma stabilisce che, fino all'approvazione dei piani di bacino per l'affidamento dei servizi di trasporto urbano, spetta alla Giunta regionale provvedere alla ripartizione tra i Comuni delle risorse finanziarie destinate al trasporto urbano nonché a quelle per i servizi minimi.

Allo stesso modo, fino all'approvazione dei suddetti piani, i Comuni devono provvedere all'espletamento delle procedure per l'affidamento dei servizi medesimi e alla stipula dei relativi contratti.

In ogni caso, ai fini dell'affidamento dei servizi mediante procedura concorsuale, le aziende già costituite in società per azioni a maggioranza pubblica possono rientrare tra i soggetti affidatari, nel rispetto delle modalità e delle condizioni specificamente indicate dall'art. 20, che ribadisce la necessaria conformità alla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizi e sulla costituzione delle società miste.

5.6 Regione Toscana – Legge regionale n. 42/98

L'art. 29 ha disciplinato l'uscita dalle Province dalla proprietà delle società di gestione dei servizi trasporto pubblico nonché dai relativi consorzi, precisando che la stessa dovesse avvenire entro il 31.12.2000. In caso di inosservanza, si era prevista la diffida da parte del Presidente della Regione con proroga del termine a tre mesi (ovvero circa il 31.3.2001) e, trascorso inutilmente detto termine, sarebbe dovuta intervenire la nomina di un commissario ad acta.

In ogni caso, fino all'effettiva uscita delle Province dalla compagine societaria dei soggetti gestori:

1) rimane ferma la competenza provinciale in ordine alla stipula dei contratti di servizio e di ogni successivo adempimento;

2) la competenza di espletare le procedure concorsuali per la scelta del gestore è rimessa alla Regione.

L'art. 30, invece, stabilisce che, in caso di trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in SpA:

1) rimane ferma la competenza comunale in ordine alla stipula dei contratti di servizio e di ogni successivo adempimento;

2) la competenza di espletare le procedure concorsuali per la scelta del gestore è rimessa alla Provincia territorialmente competente fin quando il Comune risulta azionista di maggioranza della SpA derivante dalla trasformazione.

L'identificazione del soggetto che è tenuto a fare le gare dipende, perciò, dallo stato delle partecipazioni societarie dei soggetti attualmente gestori. Potrebbero presentarsi, in particolare, tre casi:

– la Provincia ha ancora delle partecipazioni nell'azienda di trasporto (che però in tal caso sarebbe commissariata) – il soggetto deputato a fare le gare è la Regione;

– la Provincia non ha più partecipazione nell'azienda di trasporto ma il Comune è azionista di maggioranza – il soggetto deputato a fare le gare è la Provincia;

– la Provincia non ha più partecipazione nell'azienda di trasporto e il Comune è azionista di minoranza – il soggetto deputato a fare le gare è il Comune.

Per avere chiarezza sul sistema delle competenze in materia, occorrerebbe quindi verificare lo stato delle partecipazioni societarie nelle aziende di trasporto.

Con riguardo al mantenimento della titolarità del servizio in capo alle medesime aziende, invece, l'art. 31 della legge stabilisce che "le concessioni e gli altri atti di affidamento dei servizi ordinari...in scadenza entro il 31.12.1999 possono essere prorogati fino ad un termine non successivo al 31.12.2003". A riguardo, spettava alla Regione, alle Province ed ai Comuni (ognuno per i servizi di propria competenza), la stipula entro il 31.12.2000 dei relativi contratti di servizio che, nel caso in esame, potevano anche derogare la durata minima triennale indicata dall'art. 14.

Nel caso di specie, sarebbe, pertanto, opportuno verificare l'effettiva scadenza del contratto di servizio tra i soggetti attualmente gestori ed il Comune. In tal modo sarebbe possibile verificare con esattezza la data che fa scattare l'obbligo di mettere a gara il servizio.

Tuttavia, si consideri che, qualora il bacino di traffico considerato interessi il territorio di più Province, lo svolgimento della gara è di competenza della Provincia che ha la prevalenza territoriale, ma deve comunque sussistere a riguardo l'approvazione d'intesa con gli altri enti.

Con specifico riguardo alle procedure per l'affidamento dei servizi di TPL, l'art. 21 prevede invece che, per l'affidamento dei servizi di specifica competenza, gli enti delegati facciano ricorso alle procedure concorsuali per la scelta dei gestori delle reti dei servizi¹⁵⁶.

L'aggiudicazione del servizio deve avvenire:

- a) mediante le procedure ristrette (licitazione privata e appalto-concorso) di cui all'art. 12, comma 2, lett. B, del d.lgs. n. 158/95;
- b) in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con riferimento anche a standard qualitativi fissati dalla Regione.

6. Le Agenzie di Mobilità

6.1 Regione Abruzzo – Legge regionale n. 152/98

L'art. 25 della legge in esame istituisce presso il Settore trasporti della Regione Abruzzo un Agenzia per la mobilità.

A detto soggetto sono espressamente rimessi i compiti di:

¹⁵⁶ Unica eccezione prevista in tal senso è rappresentata da quanto disposto dall'art. 18, co. 3, del d.lgs. n. 422/97.

a) monitorare la mobilità regionale nonché l'offerta e la domanda di trasporto e le relative reti ed infrastrutture;

b) monitorare la qualità ed il livello dei servizi prodotti nonché l'efficacia e l'efficienza nella produzione degli stessi da parte delle aziende.

Per il raggiungimento dei fini indicati, l'Agenzia si avvale del sistema informativo regionale e la legge prevede che al suo interno venga costituito il Comitato Regionale per la Mobilità, composto da organizzazioni sindacali, organizzazioni imprenditoriali del settore ed associazioni di consumatori.

Le funzioni rimesse all'Agenzia e la presenza al suo interno del suddetto Comitato sono indici palesi del ruolo che il legislatore regionale ha inteso riservare a questo soggetto che, non avendo alcuna competenza in materia di programmazione e gestione dei servizi di TPL, può essere assimilato più agevolmente ad un Osservatorio, sul modello di quello costituito dalla Regione Marche.

L'Osservatorio per la mobilità di cui all'art. 7 della legge n. 45/98 ha, infatti, l'obiettivo di valutare l'evoluzione della mobilità regionale delle merci e dei passeggeri, delle reti di trasporto e della relative infrastrutture, nonché la qualità e livello dei servizi, l'efficienza delle aziende di trasporto, la sicurezza del sistema e l'impatto ambientale.

A tal fine, l'Osservatorio, istituito presso la Giunta, effettua indagini sistematiche o finalizzate, predisponendo un rapporto annuale che analizza lo stato generale e le tendenze evolutive del sistema dei TPL, con attenzione anche all'analisi dei costi dati dai diversi modi di trasporto ed alla misura dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi offerti.

6.2 Regione Campania – Legge regionale n. 3/02

L'art. 21 della legge istituisce l'Agenzia regionale per mobilità campana (AcaM), cui sono demandate, tra le altre, rilevanti funzioni di supporto alle Regione e, ove richiesto, agli Enti locali.

In particolare, all'Agenzia sono demandate le funzioni afferenti:

1) alla gestione del processo di pianificazione degli investimenti e monitoraggio del sistema dei trasporti¹⁵⁷;

2) alla gestione del processo di pianificazione dei servizi per la mobilità e di progettazione e programmazione dei servizi minimi e aggiuntivi;

3) alla gestione delle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi di competenza della Regione e, se richiesto, degli Enti Locali;

¹⁵⁷ La funzione è gestita con l'ausilio di un apposito Centro studi.

4) alla stipula degli accordi di programma ed alla redazione dei contratti di servizio;

5) al controllo, alla vigilanza ed al monitoraggio dello svolgimento dei servizi;

6) alla definizione ed alla gestione della politica tariffaria.

Quanto al rapporto con gli altri soggetti istituzionali, si deve considerare che l'Agenzia, dotata di personalità giuridica e di rilevante autonomia, è sottoposta al controllo della Giunta regionale ed è tenuta a presentare annualmente all'Assessorato ai Trasporti ed alla Commissione consiliare competente una relazione sull'andamento dei servizi di trasporto.

A riguardo, l'art. 26 elenca con esattezza quali sono gli atti su cui vige il controllo preventivo della Giunta e tra questi ve ne sono alcuni di notevole rilevanza, soprattutto sotto il profilo dell'operatività dell'Agenzia, come ad esempio il bilancio di previsione annuale e pluriennale oppure il programma annuale di attività.

Gli organi dell'Agenzia, invece, sono il Direttore generale, che esercita i poteri di direzione e gestione in coerenza con specifici indirizzi forniti dalla Giunta regionale (art. 24), ed il Collegio dei revisori, cui spetta la vigilanza sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione nonché l'attestazione della corrispondenza del conto consuntivo alle risultanze della gestione medesima (art. 25).

L'art. 28 della legge prevede, inoltre, che le Province ed i Comuni Capoluogo di Provincia possano istituire anch'essi un'agenzia per la mobilità, nelle forme e nei modi stabiliti dal Titolo V del d.lgs. n. 267/00 (T.U. EELL).

7. Alcune considerazioni conclusive

La breve analisi svolta permette di sviluppare alcune considerazioni comparative.

Circa i ruoli assunti dai diversi soggetti istituzionali all'interno delle singole Regioni, si può notare, ad esempio, che in tutti i casi la distribuzione dei compiti e dei poteri tra i diversi livelli di governo avviene sempre alla luce dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e unitarietà delle funzioni di cui alla legge n. 59/97 ed ora, in parte, anche alla Costituzione.

Questo vuol dire che le Regioni mantengono sovente solo i compiti che richiedono un esercizio unitario quali possono essere, ad esempio, quelli di indirizzo e coordinamento del sistema dei trasporti. Per altro verso, le competenze non differiscono tra i livelli di governo quanto alla specie, ma la loro vigenza è data dall'ambito territoriale di applicazione. Un esempio è dato dallo svolgimento delle procedure di affidamento dei servizi, la cui competenza è assegnata quasi sempre in ragione al territorio di origine dei servizi che vanno messi a gara (Abruzzo, Basilicata).

In alcuni casi, però, rimangono al livello regionale anche funzioni di programmazione, come avviene nel caso della Basilicata e della Campania che, più spesso, sono rimesse al livello provinciale (Abruzzo, Marche, Toscana) e nel caso della Campania si dà un particolare rilievo anche alla programmazione ed impostazione del sistema tariffario.

Per quanto attiene, invece, alle funzioni amministrative, queste sono rimesse in linea generale ai Comuni, il che risulta consono col nuovo assetto di poteri conseguente dalla riforma costituzionale. Pressoché tutti i provvedimenti esaminati, però, sono stati emanati prima della suddetta riforma, sebbene successivamente riformati (fa eccezione la legge campana) e, quindi, talvolta anche le funzioni amministrative sono distribuite in maniera espressa con assegnazioni puntuali, quale è il caso della Toscana.

Un'ulteriore notazione va fatta con riguardo al sistema di programmazione dei servizi di trasporto.

In generale, questa funzione è organizzata "a cascata" con il coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali presenti sul territorio. Spesso, alla Regione spetta l'approvazione in via definitiva di atti predisposti dal livello provinciale (Basilicata, Marche, Toscana), mentre il ruolo dei Comuni è sempre di ausilio e di supporto ma mai decisionale.

Unica eccezione in tal senso è rappresentata dalle leggi che rimettono al livello considerato l'approvazione di appositi documenti inerenti il territorio comunale. Tra queste, ricordiamo l'Abruzzo e la Basilicata.

Infine, si osserva come la Liguria sia l'unica Regione tra quelle esaminate che non dedica molta attenzione al riparto di compiti e funzioni tra i diversi soggetti istituzionali.

Stando al disposto normativo, infatti, è possibile desumere le competenze assegnate solo in via indiretta e comunque in modo non completo, tranne per quanto attiene alle funzioni amministrative che sono di spettanza comunale.

Circa le responsabilità e gli orientamenti in materia di procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi, invece, dall'analisi della legislazione emerge con chiarezza una forte differenziazione, sia nell'indicazione delle modalità di svolgimento delle singole fasi di gara, sia nei contenuti dei documenti ufficiali da adottare in questo contesto.

In particolare, vi sono leggi che si limitano a fornire alcune indicazioni di principio (Campania, Liguria) e altre che forniscono norme di dettaglio anche sul tipo di procedura da utilizzare o sul criterio di aggiudicazione (Basilicata, Marche, Toscana).

Nel primo caso, sarà quindi lasciata ampia discrezionalità ai soggetti istituzionali che materialmente svolgeranno le gare, mentre nel secondo le procedure risulteranno senz'altro più "guidate".

Anche il ruolo della Regione è evidente che sarà diverso a seconda del grado di decisionalità rimesso agli Enti Locali. Il potere di coordinamento e controllo del si-

stema, infatti, sarà inversamente proporzionale alla “forza” dei singoli soggetti nella scelta dei soggetti gestori cui affidare la gestione del servizio.

Si deve, tuttavia, considerare che nel caso dell’Abruzzo, i poteri della Regione sono ampi a prescindere dai soggetti cui è rimesso il concreto svolgimento delle gare e questo per esplicita attribuzione di poteri e competenze a livello legislativo.

In diversi casi, inoltre, una certa influenza sull’assetto generale del sistema è derivata (e deriverà per le Regioni non ancora ottemperanti) dall’effettiva attuazione di alcune norme transitorie, relative soprattutto alle trasformazioni societarie. È il caso, ad esempio, della Regione Marche.

Infine, nessuna delle leggi esaminate si occupa di indicare con precisione quali siano i soggetti responsabili dello svolgimento delle gare, né fornisce criteri specifici in tal senso.

Per questa ragione, si ritiene possibile applicare, analogicamente a quanto avviene per altri servizi pubblici, un criterio di tipo territoriale, criterio che nei trasporti locali assume forse anche una maggior valenza.

In linea generale quindi, ove non specificato, si possono ritenere responsabili per lo svolgimento delle procedure concorsuali i soggetti istituzionali la cui competenza attiene ai servizi che insistono su una data area territoriale, che spesso potrà coincidere con i bacini di traffico (previsti ad esempio in Basilicata e Abruzzo) o con gli ambiti ottimali di esercizio.

Infine, per quanto attiene alla costituzione delle Agenzie di mobilità, l’opportunità offerta in via indiretta dal d.lgs. n. 422/97 non sembra aver suscitato particolare interesse.

Nell’ambito dei provvedimenti regionali esaminati, infatti, soltanto la Regione Campania ha disposto la costituzione di un soggetto che entri effettivamente nella gestione dei servizi e che non abbia mere competenze di monitoraggio del sistema.

È anche vero che la prassi ha dimostrato come, in molti casi, l’istituzione di Agenzie (enti che talvolta prendono il nome di Autorità) non avviene a livello regionale ma sub – provinciale o comunale, il che è avvenuto, ad esempio, nel Comune di Roma. Per tali situazioni, è evidente che l’analisi della legislazione regionale non fornisce indicazioni utili.

PARTE SECONDA

*Formule standard relative
alle disposizioni legislative di uso ricorrente*

Studio preliminare
di Salvatore Menditto

I
INTRODUZIONE

Luigia Alessandrelli
Salvatore Menditto

1. Le ragioni della standardizzazione

L'esigenza di elaborare formule standard delle disposizioni legislative di uso ricorrente nella legislazione regionale è già da tempo avvertita, sia a livello dottrinale che di prassi organizzativa interna ai vari Servizi regionali. Lo sviluppo crescente della normazione nazionale e locale e, soprattutto, di quella comunitaria, da tempo in atto, ha, infatti, reso ancora più stringente la necessità di fornire all'operatore strumenti interpretativi unitari quali, in primis, proprio la formulazione "omogenea" della legge.

La recente riforma del Titolo V della Costituzione, prima ad opera della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 e, successivamente, a mezzo della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha accentuato questa esigenza, ponendo in primo piano lo sviluppo di una prassi che miri all'utilizzo di formule comuni nella redazione dei diversi atti normativi, almeno da parte della Regione.

La standardizzazione ha, infatti, come obiettivo quello di elaborare e mettere a disposizione degli operatori formulazioni linguistiche, parole, frasi e terminologie da utilizzare nelle leggi afferenti a materie ed istituti analoghi e/o omogenei. Le finalità sono diverse.

Anzitutto, quella di semplificare il lavoro di redazione del testo normativo, che, a fronte dell'esistenza di una formulazione già predeterminata, andrebbe esclusivamente "completato" con le ulteriori indicazioni e determinazioni attagliate al caso concreto ovvero alla specifica finalità. Poi, quella di rendere maggiormente "omogeneo" l'intero sistema rappresentato dalle fonti, consentendo un più agevole collegamento e/o confronto tra norme diverse, le quali potrebbero essere valutate partendo da basi comuni, sia per impostazione che per significato. Inoltre, quella di permettere un'interpretazione il più possibile certa, uniforme ed unitaria, grazie all'utilizzo di formulazioni simili che eliminano la "confusione" spesso ingenerata dal ricorso a disposizioni fortemente diversificate per regolare istituti analoghi. Infine, quella di consentire una migliore verifica, da parte delle strutture preposte, sia in termini di valutazione che di coordinamento.

2. Metodologia del lavoro

Circa la metodologia seguita nell'elaborazione delle formule standard, si precisa che è stato effettuato uno studio preliminare volto a rintracciare le formule normative più comunemente usate dal legislatore regionale marchigiano. Nello studio, in particolare, sono stati presi in considerazione dei macro-argomenti, selezionati sulla scorta di quelli che presentavano, con maggiore frequenza, il ricorso a differenti formulazioni.

Per ciascuno dei detti argomenti è stata effettuata una ricerca relativa alle disposizioni legislative della Regione, limitando l'ambito dello studio e, precisamente, riferendolo all'ultimo triennio o, in qualche raro caso, anche più indietro. Le disposizioni rintracciate sono state raccolte in una prima bozza di lavoro, contenente anche alcune note di commento e alcuni suggerimenti.

In base al primo studio effettuato sono state redatte le formule legislative standard.

Il lavoro è stato riesaminato da tutti i dottorandi e allo stesso sono stati apportati gli aggiustamenti suggeriti dai ricercatori.

Le formule standard contenute nel presente lavoro costituiscono solo una proposta, una sorta di guida per la redazione dei testi normativi, essendo riferite a situazioni generiche. Le formule quindi dovranno essere attagliate dall'operatore al singolo caso concreto che si intende normare. Esse sono state riportate in apposite tabelle contenenti anche alcune definizioni delle fattispecie considerate. Le definizioni sono state per lo più tratte da manuale OLI "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi".

Si precisa, inoltre, che sono state riportate, per facilitare il lavoro dell'operatore, alcune formule contenute nel manuale che non apparivano però velocemente rintracciabili.

Anche le norme finanziarie hanno carattere indicativo e vanno comunque di volta in volta adeguate al contesto generale cui si riferiscono.

Infine viene allegata la scheda tecnico-finanziaria che, come prescritto dalla legge regionale in materia di contabilità, deve accompagnare le proposte di legge che comportano spesa. La scheda è stata approvata dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio.

II
FORMULE E DEFINIZIONI

Luigia Alessandrelli

1. LINGUAGGIO NORMATIVO

1.1 Relazioni congiuntive

Definizioni	Formule standard
<p>La congiunzione “E” esprime una relazione congiuntiva. Per relazione congiuntiva si intende una relazione tra elementi di una fattispecie tale per cui la fattispecie si realizza nel caso in cui si avverino tutti gli elementi legati dalla congiunzione “E”.</p> <p>É preferibile esprimere le relazioni congiuntive di molti elementi attraverso elencazioni a carattere cumulativo.</p>	<p>“la Regione autorizza i soggetti in possesso del requisito <i>x</i> e del requisito <i>y</i>”</p> <p>“La Regione autorizza i soggetti in possesso di tutti i seguenti requisiti: a) ... b) ... c) ...”</p>

1.2 Relazioni disgiuntive

Definizioni	Formule standard
<p>Le congiunzioni “o” oppure”, esprimono una relazione disgiuntiva tra due termini che può essere inclusiva o esclusiva.</p> <p>Per relazione disgiuntiva esclusiva si intende una relazione tra elementi di una fattispecie tale per cui al fattispecie si realizza e quindi si danno le conseguenze giuridiche, nel caso in cui si avveri uno solo dei due elementi ma non tutti.</p> <p>La relazione disgiuntiva esclusiva di molti elementi si esprime attraverso una enumerazione alternativa esclusiva.</p> <p>Per relazione disgiuntiva inclusiva si intende una relazione tra elementi tale per cui al fattispecie si realizza sia nel caso in cui si avveri uno degli elementi sia nel caso in cui si avverino tutti gli elementi considerati.</p> <p>Nel caso di relazione disgiuntiva relativa a molti elementi o nel caso in cui la formulazione della norma possa causare dubbi interpretativi, è preferibile ricorrere ad una enumerazione alternativa inclusiva.</p>	<p>“La Regione autorizza i soggetti in possesso o soltanto del requisito <i>a</i> o soltanto del requisito <i>b</i>”</p> <p>“La Regione autorizza i soggetti in possesso di uno solo dei seguenti requisiti: a) ... b) ... c) ...”</p> <p>“La Regione autorizza i soggetti in possesso del requisito <i>x</i> o del requisito <i>y</i>”</p> <p>“La Regione autorizza i soggetti in possesso di almeno uno dei seguenti requisiti (oppure di uno o più dei seguenti requisiti): a) ... b) ... c) ...”</p>

1.3 Definizioni

Definizioni	Formule standard
<p>L'uso delle definizioni in legge va limitato ai casi in cui:</p> <ul style="list-style-type: none">a) un termine non ha un significato chiaro o univoco;b) un termine viene adoperato in un'accezione non corrente nel linguaggio comune, nel linguaggio giuridico o in quello tecnico;c) è necessario utilizzare formule riassuntive di fattispecie particolarmente complesse.	<p>“ai fini della presente legge per ... si intende ...”</p>

2. RIFERIMENTI O RINVII

Per riferimenti normativi o rinvii si intendono tutti i casi in cui il testo dell'atto si riferisce ad un altro atto (riferimenti esterni) o ad un'altra parte dello stesso atto (riferimenti interni). Verranno citate di seguito alcune formule standardizzate relative a rinvii esterni.

2.1 Riferimenti privi di funzione normativa

Definizioni	Formule standard
<p>Il riferimento senza funzione normativa si ha quando è opportuno indicare un atto normativo senza trasferirne le disposizioni nell'atto rinviante.</p> <p>Ciò può ad esempio avvenire quando:</p> <ul style="list-style-type: none">– occorre citare un determinato organo privo di una specifica denominazione, facendo riferimento all'atto che lo istituisce;– si intende specificare che una certa legge dà attuazione ad un atto sovraordinato.	<p>“la Commissione di cui all'articolo <i>x</i> della legge <i>y</i>”</p> <p>“In conformità ai principi di cui all'articolo <i>x</i> della legge <i>y</i>”</p> <p>“in attuazione della legge <i>x</i>”</p>

2.2 Riferimenti con funzione normativa

I riferimenti con funzione normativa o rinvii si hanno quando si intende “travasare” il contenuto di un atto in un altro atto.

2.2.1 Rinvio formale o mobile

Definizioni	Formule standard
Il rinvio formale è il rinvio che riguarda la fonte prima che la disposizione per cui comprende tutte le successive modifiche dell'atto.	“di cui all'articolo <i>x</i> della legge <i>y</i> ”

2.2.2 Rinvio materiale o fisso

Definizioni	Formule standard
Il rinvio materiale si ha allorché la norma richiamata entri a far parte del contenuto di quella richiamante nello stato in cui si trova restando esclusa ogni successiva modificazione della stessa. Il rinvio materiale va usato con estrema prudenza essendo preferibile riportare integralmente il contenuto della norma di interesse.	“l'articolo <i>x</i> della legge <i>y</i> nel testo vigente alla data di entrata in vigore della presente legge” “l'articolo <i>x</i> della legge <i>y</i> nel testo vigente alla data del ...”

2.3 Riferimenti ad atti modificati

Definizioni	Formule standard
<p>Il riferimento ad atti modificati alla data di entrata in vigore della legge va effettuato citando, a scopo informativo, le modifiche intervenute nell'atto a cui ci si riferisce.</p> <p>Se si fa riferimento a disposizioni che sono state sostituite, aggiunte o modificate da atti successivi occorre citare l'atto base e non gli atti modificativi.</p> <p>Qualora venga citato l'intero atto o più articoli dell'atto o partizioni superiori agli articoli vanno menzionate le modificazioni dell'atto.</p> <p>Qualora venga citato un articolo vanno menzionate esclusivamente le modificazioni all'articolo.</p> <p>Non occorre ricordare l'oggetto dell'atto o degli articoli modificativi.</p>	<p>“di cui alla legge x (titolo della legge) così come modificata dalla legge y”</p> <p>“di cui al capo x della legge y (titolo della legge) così come modificata dalla legge z”</p> <p>“di cui all'articolo x della legge y (titolo della legge) così come modificato dall'articolo z della legge a”</p>

3. MODIFICHE

Per modifica si intende qualsiasi disposizione che interviene in qualsiasi modo su un testo legislativo previgente o comunque incide sul contenuto normativo di disposizioni legislative previgenti.

Vengono di seguito evidenziate alcune formule standardizzate relative a fattispecie di più complessa redazione.

3.1 Deroghe

Definizioni	Formule standard
<p>Si ha deroga quando una nuova disposizione prescrive una regola che fa eccezione a una precedente disposizione rimasta immutata nel suo tenore letterale. La deroga introdotta da una nuova legge può essere esplicita o implicita.</p> <p>La deroga esplicita testuale si ha quando il legislatore riformula il precedente testo inserendo l'eccezione come parte integrante dell'originaria disposizione.</p> <p>La deroga esplicita non testuale si ha quando il legislatore segnala in modo esplicito un caso specifico di eccezione rispetto ad un precedente caso più generale.</p>	<p>Art. ... (Modificazione dell'articolo <i>x</i> della legge <i>y</i>)</p> <p>1. L'articolo <i>x</i> della legge <i>y</i> è sostituito dal seguente: "Articolo ... (rubrica) 1. I soggetti <i>z</i> hanno l'obbligo di ... ad eccezione dei soggetti <i>f</i>."</p> <p>"In deroga all'articolo <i>x</i> della legge <i>y</i> ..."</p>

3.2 Proroghe, sospensioni e differimenti

Definizioni	Formule standard
<p>La proroga prevede che una norma la cui vigenza doveva cessare in un determinato giorno, cesserà invece in un termine diverso e maggiore o all'avverarsi di una determinata condizione. Allorché il termine sia scaduto si parla di differimento.</p> <p>La proroga e il differimento possono essere testuali o non testuali.</p> <p>La proroga o il differimento testuali si hanno quando viene riformulata la norma e, di conseguenza, essi si sostanziano in modifiche esplicite.</p> <p>La proroga o il differimento espliciti non testuali si hanno quando viene fatta espresa menzione nella disposizione dell'intenzione di prorogare o differire un termine.</p> <p>La sospensione prescrive che, una certa disposizione o un intero atto non deve essere applicato per un periodo determinato, o fino a una nuova disposizione, o fino all'avverarsi di una determinata condizione.</p>	<p>Art. ... (Modificazione dell'articolo <i>x</i> della legge <i>y</i>)</p> <p>1. L'articolo <i>x</i> della legge <i>y</i> è sostituito dal seguente: "Art. ... (rubrica) 1. Gli atti (o le istanze o i piani) di cui all'articolo <i>x</i>, sono (o possono) essere approvati (o presentati) entro ... (termine prorogato o differito rispetto a quello previsto originariamente)".</p> <p>oppure</p> <p>Art. ... (Modificazione dell'articolo <i>x</i> della legge <i>y</i>)</p> <p>"1. L'articolo <i>x</i> della legge <i>y</i> è sostituito dal seguente: "Art. ... (rubrica) 1. Il Presidente (o il Direttore o il Consiglio di amministrazione) dell'ente <i>x</i> resta in carica per ... (o sino a ...)".</p> <p>"il termine di cui all'articolo <i>x</i> della legge regionale <i>y</i> è prorogato (o, se già scaduto, differito) al ..."</p> <p>"gli effetti degli articoli <i>x</i> e <i>y</i> (o della presente legge o i trasferimenti di cui agli articoli <i>v</i> e <i>z</i>) decorrono da ... (scrivere il termine o la condizione come ad esempio l'approvazione di un regolamento)".</p>

<p>La sospensione può essere introdotta da una disposizione successiva all'entrata in vigore della legge che si intende sospendere. In tal caso la sospensione può essere:</p> <p>– testuale;</p> <p>– esplicita non testuale.</p>	<p>Art. ... (Modificazione dell'articolo <i>x</i> della legge <i>y</i>)</p> <p>1. L'articolo <i>x</i> della legge <i>y</i> è sostituito dal seguente: “Art. ... (rubrica) “gli effetti degli articoli <i>x</i> e <i>y</i> (o della presente legge o i trasferimenti di cui agli articoli <i>v</i> e <i>z</i>) decorrono da ... (scrivere il termine o la condizione come ad esempio l'approvazione di un regolamento)”.</p> <p>“Gli effetti di cui all'articolo <i>x</i> della legge <i>y</i> (o gli effetti della legge <i>y</i>) sono sospesi sino al ...”</p>
--	--

3.3 Delegificazione

Definizioni	Formule standard
<p>Delegificare significa trasferire al regolamento il compito di disciplinare una determinata materia o attività già disciplinata con legge. La delegificazione produce l'abrogazione delle disposizioni delegificate, normalmente differita all'entrata in vigore dell'atto che si sostituirà alla legge.</p> <p>Il passaggio di competenze agli Enti locali attraverso conferimenti di funzione produce una sorta di effetti simili alla delegificazione, qualora la Regione non detti direttamente con legge disposizioni sulle modalità di esercizio della funzione conferita.</p> <p>Nel caso in cui il regolamento di delegificazione è attribuito alla competenza di Enti diversi dalla Regione esso deve comunque essere pubblicato nel BUR per cui è necessario inserire il comma 3.</p>	<p style="text-align: center;">Art. ... (Delegificazione)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La Regione (oppure, qualora lo si ritenga opportuno sulla base dei principi di sussidiarietà e adeguatezza i Comuni, le Province, o gli altri enti a cui sono state conferite le funzioni medesime) approva entro x giorni dall'entrata in vigore della presente legge un regolamento contenente la disciplina delle seguenti materie: ... (oppure dei procedimenti seguenti: ... oppure delle materie o dei procedimenti di cui all'allegato z facente parte integrante della presente legge). 2. Il regolamento è adottato, nel rispetto dei seguenti principi e criteri: <ol style="list-style-type: none"> a) ... b) ... c) ... 3. Il regolamento di cui al comma 1 è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione. <p style="text-align: center;">Art. ... (Abrogazioni)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sono abrogate, in particolare, dall'entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo ...: <ol style="list-style-type: none"> a) ... b) ...

<p>La delegificazione può anche essere implicita, nel senso che una nuova legge, nel riordinare una determinata materia abroga le precedenti leggi e delegifica. In tal caso possono essere utilizzate le medesime formule della delegificazione esplicita variando opportunamente la rubrica dell'articolo relativo al regolamento.</p>	<p>oppure</p> <p>Art. ... (Abrogazioni)</p> <p>1. Sono, in particolare, abrogate dall'entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo ... le disposizioni contenute nell'allegato v.</p>
--	--

4. RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

Vengono di seguito elencate formule standard relative ai casi di sospensione in attesa dell'esito dell'esame di compatibilità da parte della Commissione europea ovvero all'inserimento di norme relative ai cosiddetti regolamenti di esenzione dall'obbligo di notifica.

4.1 Disposizioni per la sospensione degli effetti

Definizioni	Formule standard
<p>Gli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della U.E. attribuiscono alla Commissione la competenza di decidere in merito alla compatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune. In particolare detti articoli prevedono la notifica alla Commissione dei progetti diretti ad istituire nuovi aiuti o modificare quelli esistenti vietando che agli stessi sia data esecuzione prima che la Commissione li abbia autorizzati.</p> <p>Nella Regione è invalsa la prassi di notificare alla Commissione la legge dopo la sua approvazione inserendo nella stessa opportune formule di sospensione degli effetti.</p>	<p>Art. ... (Decorrenza degli effetti)</p> <p>1. Gli effetti della presente legge ... (o degli articoli x e y) decorrono dal giorno della pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione dell'avviso relativo all'esito positivo dell'esame di compatibilità svolto dalla Commissione dell'Unione europea, di cui agli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo.</p>

4.2 Disposizioni sul "de minimis"

Definizioni	Formule standard
<p>Si definiscono aiuti "de minimis" quegli aiuti che, ai sensi del regolamento (CE) 69/2001, non sono soggetti ad obbligo di notifica in quanto non in grado di falsare la concorrenza del mercato comune.</p> <p>Sono in particolare esentati dall'obbligo di notifica gli aiuti accordati ad una singola impresa il cui importo complessivo non superi i 100.000 euro su un periodo di tre anni.</p>	<p>Art. ... (Modalità di applicazione degli aiuti)</p> <p>1. I contributi previsti dalla presente legge sono concessi nei limiti del regime di aiuto "de minimis" di cui al regolamento (CE) n. 69/2001 della Commissione del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE.</p>

4.3 Aiuti alle PMI

Definizioni	Formule standard
<p>Il regolamento CE 70 /2001 stabilisce regole specifiche per gli aiuti in favore delle piccole e medie imprese (PMI). In particolare esonera dall'obbligo di notifica gli aiuti per investimenti pari al 7,5% (al lordo di imposta) per le imprese medie e al 15% (al lordo di imposta) per le piccole.</p> <p>Nelle zone che presentano situazioni di debolezza, ammesse alle deroghe di cui all'articolo 87 comma 3 lettera a) e lettera c) del Trattato istitutivo della UE, il livello degli aiuti può raggiungere quello autorizzato dalla mappa degli aiuti a finalità regionale fissata per ogni Stato membro.</p> <p>In tali aree possono essere applicati i seguenti massimali di aiuti:</p> <ul style="list-style-type: none">– per le piccole imprese 8% al netto di imposta + 10% al lordo di imposta;– per le medie imprese 8% al netto di imposta + 6% al lordo di imposta. <p>Sono esclusi, inoltre, dall'obbligo di notifica gli aiuti per l'acquisto di servizi forniti da consulenti esterni nel limite del 50% del costo.</p> <p>Il regolamento in questione non si applica agli aiuti al settore agricolo né alle attività connesse all'esportazione. Nel caso dei trasporti sono escluse dalle spese ammissibili i costi relativi all'acquisto dei mezzi e delle attrezzature.</p>	<p>Art. ... (Modalità di erogazione degli aiuti)</p> <p>1. I contributi previsti dalla presente legge (o agli articoli ...) sono concessi nei limiti del regime di aiuto di cui al regolamento (CE) n. 70/2001 della Commissione del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato in favore delle piccole e medie imprese.</p> <p>2. Nelle aree ammesse alla deroga di cui all'articolo 87 paragrafo 3 lettere a) e c) del trattato CE, i benefici previsti dalla presente legge (o dagli articoli ...) sono concessi nei seguenti limiti:</p> <ul style="list-style-type: none">a) (indicare l'ammontare dell'aiuto nel limite massimo stabilito dalla normativa comunitaria);b) ...

4.4 Aiuti alla formazione

Definizioni	Formule standard
<p>Il regolamento CE 68/2000 distingue tra formazione specifica e formazione generale.</p> <p>La prima è quella che comporta insegnamenti direttamente o prevalentemente applicabili alla posizione occupata nell'impresa beneficiaria. La formazione specifica fornisce qualifiche non trasferibili o solo limitatamente trasferibili ad altre imprese o settori.</p> <p>La formazione generale è quella che fornisce qualifiche ampiamente trasferibili.</p> <p>Per la formazione specifica possono essere concessi aiuti nella misura del 25% nel caso di grandi imprese e del 35% per le piccole e medie imprese. Per la formazione generale l'intensità degli aiuti sale al 50% nel caso delle grandi imprese e al 70% per le PMI.</p> <p>Tali massimali possono essere maggiorati del 5% se la regione è ammessa alla deroga dell'articolo 87 paragrafo 3 lettera c) del Trattato istitutivo della UE (1) e del 10% se la formazione è rivolta a lavoratori svantaggiati.</p>	<p>Art. ... (Modalità di erogazione degli aiuti)</p> <p>1. I contributi previsti dalla presente legge (o dagli articoli ...) sono concessi nei limiti del regime di aiuto di cui al regolamento (CE) n. 68/2001 della Commissione del 12 gennaio 2001 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti destinati alla formazione.</p> <p>2. Nelle aree ammesse alla deroga di cui all'articolo 87 paragrafo 3 lettera c) del trattato CE i benefici previsti dalla presente legge (o dagli articoli ...) sono concessi nei seguenti limiti:</p> <p>a) ... (indicare l'ammontare dell'aiuto nel limite massimo stabilito dalla normativa comunitaria) ...</p>

**5. STRUTTURA DEGLI ARTICOLI RELATIVI
ALLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE**

5.1 Conferimenti di funzioni amministrative

Definizioni	Formule standard
<p>L'articolo 118 della Costituzione nel testo novellato dalla legge costituzionale 3/2001, rompe il parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative, stabilendo al primo comma che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.</p> <p>Il secondo comma del citato art. 118 Cost. specifica che i Comuni sono titolari di funzioni proprie (cioè, presumibilmente, delle funzioni fondamentali stabilite dalla legge dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, Cost.) e delle altre funzioni conferite dalla legge statale o regionale sulla base delle rispettive competenze.</p> <p>Pertanto le leggi regionali nel disciplinare una determinata materia dovranno riservare ai Comuni l'esercizio delle funzioni amministrative proprie degli stessi e ripartire le restanti funzioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.</p> <p>Vengono riportate qui accanto alcune formule in materia da utilizzare in caso di leggi organiche che prevedono una pluralità di funzioni amministrative, conferite a soggetti diversi.</p>	<p>Art. ... (Funzioni amministrative)</p> <ol style="list-style-type: none">1. Sono attribuite ai Comuni le funzioni amministrative non espressamente riservate alla Regione o conferite alle Province o ad altri enti.2. Sono attribuite alle Province le funzioni amministrative di cui agli articoli ... (oppure in materia di ... oppure concernenti ...).3. Sono riservate alla Regione le funzioni amministrative concernenti: a) ... b) ... <p>oppure:</p> <p>Art. ... (Funzioni dei...)</p> <ol style="list-style-type: none">1. I Comuni esercitano le seguenti funzioni ... (le funzioni di cui agli articoli ...).2. Sono attribuite alle Province le funzioni di cui agli articoli ... (o concernenti ... o seguenti).3. Sono riservate alla Regione le seguenti funzioni ... (o di cui agli articoli).

Qualora si ritenga che un determinato compito non possa essere svolto efficacemente dai Comuni di minor dimensioni demografiche:

– si potrebbero introdurre norme di incentivazione dell’associazionismo tra Comuni soprattutto nel caso di leggi che prevedono spese (es. concessione di benefici, sussidi, ecc.);
– si potrebbe prevedere un conferimento differenziato di funzioni;

– potrebbe essere introdotto l’articolo qui accanto riportato, con cui si impone l’esercizio associato di funzioni.

Art. ...

(Esercizio associato delle funzioni)

1. Le funzioni amministrative previste dalla presente legge (o di cui agli articoli ...) sono svolte dai Comuni con popolazione inferiore a ... abitanti in forma associata.
2. Il Consiglio regionale (oppure la Regione) determina entro ... giorni dall’entrata in vigore della presente legge i criteri per l’individuazione degli ambiti territoriali ottimali relativi all’esercizio delle funzioni di cui al comma 1.
3. Nelle zone montane gli ambiti territoriali di esercizio associato delle funzioni coincidono con quelli delle Comunità montane, salvo diversa determinazione adottata con la procedura di cui al comma 2.
4. I Comuni interessati, entro ... giorni dalla pubblicazione nel BUR della delibera di cui al comma 2, individuano d’intesa tra loro i soggetti, le forme e le metodologie per l’esercizio associato delle funzioni e ne danno comunicazione alla Regione.
5. Decorso inutilmente il termine di cui al comma 4 la Regione, sentita la Conferenza regionale delle autonomie, determina le forme di esercizio associato delle funzioni e costituisce i soggetti e le strutture relative.

	<p>oppure Nel caso la pianificazione di settore o altri atti regionali abbiano già individuato gli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio associato di funzioni:</p> <p>Art. ... (Esercizio associato delle funzioni)</p> <p>1. Le funzioni di cui agli articoli (o della presente legge) sono svolte dai Comuni associati all'interno degli ambiti territoriali previsti da ...</p>
--	--

5.2 Funzioni amministrative relative a leggi di spesa. Programma regionale

Definizioni	Formule standard
<p>Nel caso di leggi regionali con cui si prevedono interventi pubblici di soggetti diversi dalla Regione che importino spese a carattere continuativo o ricorrente, potrebbe essere opportuno riservare alla Regione le funzioni di programmazione, anche al fine di garantire la copertura finanziaria degli interventi. Si riportano le formule standard relative al caso più frequente di interventi di competenza comunale.</p>	<p>Art. ... (Programma regionale)</p> <p>1. La Regione entro ... dall'entrata in vigore della legge finanziaria annuale ed in conformità al documento di programmazione economica e finanziaria regionale (DPEFR), approva il programma degli interventi previsti dalla presente legge. Il programma prevede in particolare:</p> <ul style="list-style-type: none">a) le priorità di finanziamento;b) gli interventi (o i servizi) che debbono essere effettuati (o organizzati e gestiti) dai Comuni ... con popolazione inferiore a ... in forma associata (nel caso in cui non detti interventi non siano stati già determinati dalla legge);c) i criteri e le modalità di finanziamento dei piani attuativi comunali di cui all'articolo <p>2. Nel programma di cui al comma 1 possono essere previsti interventi di rilevanza regionale o provinciale quando, ai fini dell'efficacia della scelta programmatica e delle caratteristiche dell'intervento, l'attuazione diretta a livello provinciale o regionale risulti la più adeguata.</p>

<p>Qualora la legge preveda un finanziamento degli interventi a valere sull'anno finanziario in corso, è necessario inserire apposita disposizione transitoria.</p>	<p style="text-align: center;">Art. ... (Piani attuativi)</p> <p>1. I Comuni singoli o associati approvano entro ... dalla pubblicazione nel BUR del programma regionale di cui all'articolo ... un piano che raccolga gli interventi che gli stessi intendono finanziare (oppure gli interventi che intendono realizzare). Il piano in particolare contiene:</p> <ul style="list-style-type: none">a) le modalità di attuazione degli interventi e i relativi costi;b) l'impegno finanziario assunto o le forme ulteriori di finanziamento reperite per il cofinanziamento degli interventi. <p>2. Nel caso il programma regionale individui interventi a rilevanza provinciale il piano di cui al comma 1 è adottato dalla Provincia.</p> <p style="text-align: center;">Art. ... (Disposizioni transitorie)</p> <p>1. Per l'anno ... (indicare l'anno finanziario in corso) il programma regionale è approvato dalla Giunta regionale nel termine di ... giorni dall'entrata in vigore della presente legge.</p> <p>2. I piani attuativi di cui all'articolo ... sono approvati dai Comuni entro ... dalla pubblicazione nel BUR del programma previsto al comma 1.</p>
---	---

**6. STRUTTURA DEGLI ARTICOLI RELATIVI
AI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI RICORRENTI**

6.1 Disposizioni relative al procedimento di concessione dei contributi

Definizioni	Formule standard
<p>Le leggi che prevedono l'erogazione di contributi o di altre provvidenze economiche sono abbastanza frequenti nell'ordinamento regionale.</p> <p>Può trattarsi di contributi da erogarsi una tantum o aventi carattere continuativo.</p> <p>Di regola le funzioni amministrative relative all'erogazione di provvidenze economiche devono essere affidate ai Comuni, a meno che detti enti non possano svolgere adeguatamente la funzione, per cui la stessa deve essere conferita a soggetti diversi (Province, Camere di commercio, ecc.) o riservata alla Regione.</p> <p>Nella colonna accanto vengono riportate le formule relative a leggi che prevedono contributi a carattere continuativo o ricorrente la cui concessione non sia riservata alla Regione.</p>	<p style="text-align: center;">Art. 1 (Finalità)</p> <p>1. 1. La Regione sostiene (o promuove, ecc.)</p> <p style="text-align: center;">Art. 2 (Provvidenze economiche)</p> <p>1. I Comuni (oppure, quando esigenze particolari lo richiedano, le Province o altri enti) erogano contributi a favore di (oppure in favore dei soggetti in possesso di tutti i seguenti requisiti ...; oppure in favore dei soggetti in possesso di almeno uno dei seguenti requisiti) ...:</p> <p>a) ... b) ...</p> <p style="text-align: center;">Art. 3 (Divieto di cumulo)</p> <p>1. I contributi previsti dalla presente legge non sono cumulabili, per gli stessi interventi, con analoghe incentivazioni previste dall'Unione europea o da altri enti pubblici.</p> <p style="text-align: center;">Art. 4 (Criteri di erogazione di finanziamenti)</p> <p>1. La Regione determina entro ... giorni dall'entrata in vigore della legge finanziaria annuale i criteri e le modalità di assegnazione dei finanziamenti ai Comuni (o alle Province o ad altri Enti), stabilendo in particolare:</p> <p>a) ... b) ... a)</p>

<p>Qualora la legge preveda che la spesa decorra dall'anno finanziario in corso, inserire l'apposita disposizione transitoria riportata nella colonna accanto.</p>	<p style="text-align: center;">Art. 5 (Regolamento relativo alle modalità di erogazione dei contributi)</p> <p>1. La Regione (o qualora ciò appaia opportuno sulla base di principi di sussidiarietà e adeguatezza, le Province, i Comuni o altri enti) entro ... giorni dall'entrata in vigore della presente legge determina (o determinano) con regolamento:</p> <ul style="list-style-type: none">a) le modalità e i termini di presentazione delle domande di contributo;b) i modelli di domanda ed i relativi allegati;c) ... <p style="text-align: center;">Art. 6 (Revoca dei contributi)</p> <p>1. I contributi concessi sono revocati e le somme liquidate sono recuperate, maggiorate degli interessi legali, nei seguenti casi:</p> <ul style="list-style-type: none">a) ...b) ... <p style="text-align: center;">Art. 7 (Disposizioni finanziarie)</p> <p style="text-align: center;">Art. 8 (Disposizioni transitorie)</p> <p>1. L'atto di cui all'articolo 4 è approvato per l'anno ... (indicare l'anno finanziario in corso) dalla Giunta regionale entro ... dall'entrata in vigore della presente legge.</p>
--	--

6.2 Vincolo di destinazione

Definizioni	Formule standard
<p>Le leggi che prevedono l'erogazione di sovvenzioni per la realizzazione di opere edilizie impongono spesso vincoli di destinazione delle opere stesse. Vengono riportate nella colonna accanto le formule standard relative.</p>	<p>Art. ... (Vincolo di destinazione)</p> <ol style="list-style-type: none">1. Gli immobili ammessi a contributo nonché i relativi allestimenti, pertinenze ed accessori sono vincolati alla loro specifica destinazione d'uso (o ...) per la durata di ... anni a decorrere dalla data di trascrizione del vincolo stesso presso la competente Conservatoria dei registri immobiliari. La trascrizione è a carico dei beneficiari.2. Il ... (indicare il soggetto pubblico erogatore del contributo) può autorizzare il mutamento della destinazione d'uso dell'immobile in presenza di almeno una delle seguenti condizioni (oppure, in presenza di tutte le seguenti condizioni: ...):<ol style="list-style-type: none">a) ...b) ...c) ...3. L'autorizzazione di cui al comma 2 è concessa previa restituzione delle agevolazioni percepite, proporzionalmente ridotte per il periodo di mantenimento del vincolo e maggiorate degli interessi legali.

6.3 Disposizioni relative al procedimento di iscrizione ad albi

Definizioni	Formule standard
<p>Il procedimento di registrazione costituisce uno dei più frequenti procedimenti previsti dalle leggi regionali. Vengono riportate qui accanto le relative formule standard.</p>	<p>Art. ... (Istituzione del Registro [o Albo] di ...)</p> <ol style="list-style-type: none">1. È istituito presso ... (la Regione o la Provincia ecc. ...) il registro [o Albo] di ... (diviso nei seguenti settori ...).2. Sono iscritte nel Registro ... operanti (o residenti ...) sul territorio ... (regionale, provinciale, ecc. ...) aventi i requisiti di cui all'articolo ... (o che abbiano superato l'esame di cui all'articolo ...).3. L'iscrizione nel registro è disposta da ... <p>Art. ... (Procedure di iscrizione nel Registro [o Albo] regionale ...)</p> <ol style="list-style-type: none">1. La domanda di iscrizione al Registro è presentata al ... (indicare il soggetto competente a provvedere all'iscrizione).2. Il termine per la conclusione del procedimento di iscrizione al Registro [o Albo] di ... è di ... giorni. Decorso tale termine senza che sia stato adottato il provvedimento di diniego, la domanda si considera accolta.3. Il termine di cui al comma 2 può essere interrotto una sola volta dal responsabile del procedimento, entro ... giorni dalla presentazione della domanda, esclusivamente per la richiesta di documentazione integrativa che non sia già in disponibilità dell'amministrazione o che non possa essere acquisita autonomamente. In tal caso il termine di cui al comma 2 ricomincia a decorrere dalla data di ricezione della documentazione integrativa.4. Il responsabile del procedimento provvede, nei 10 giorni successivi all'adozione del provvedimento o al verificarsi del silenzio assenso, alla comunicazione al destinatario del provvedimento medesimo o dell'avvenuto assenso.

6.4 Disposizioni sul silenzio significativo

Definizioni	Formule standard
<p>Il silenzio dell'amministrazione non equivale di regola né ad assenso né a diniego. La legge tuttavia può attribuire al silenzio un determinato significato.</p> <p>Si parla di silenzio assenso quando la legge attribuisce all'inerzia dell'amministrazione il significato di provvedimento positivo.</p>	<p>Art. ... (...)</p> <ol style="list-style-type: none">1. Entro ... il responsabile del procedimento (oppure il Comune, o la Provincia ecc.) rilascia ... (indicare il provvedimento previsto quale ad esempio l'autorizzazione o la concessione o il certificato, ecc. ...).2. Decorso inutilmente il termine di cui al comma 1 il ... (indicare il provvedimento previsto quale ad esempio l'autorizzazione o la concessione o il certificato, ecc.) si intende rilasciato.3. Il termine di cui al comma 2 può essere interrotto una sola volta dal responsabile del procedimento entro ... giorni dalla presentazione della domanda esclusivamente per la richiesta di documentazione integrativa che non sia già in disponibilità dell'amministrazione o che non possa essere acquisita autonomamente. <p>In tal caso il termine di cui al comma 2 ricomincia a decorrere dalla data di ricezione della documentazione integrativa.</p>
<p>Si parla di silenzio diniego quando all'inerzia dell'amministrazione la legge attribuisce il significato di rigetto dell'istanza.</p>	<p>Art. ... (...)</p> <ol style="list-style-type: none">1. Entro... il responsabile del procedimento (oppure il Comune, o la Provincia ecc.) rilascia ... (indicare il provvedimento previsto quale ad esempio l'autorizzazione o la concessione o il certificato, ecc.).2. Decorso inutilmente il termine di cui al comma 1 il ... (indicare il provvedimento) si intende negato.

7. DISPOSIZIONI SUGLI ORGANI COLLEGIALI

7.1 Organi collegiali non elettivi

Definizioni	Formule standard
<p>Si riportano nella colonna accanto le formule standard relative all'istituzione di organi collegiali non elettivi.</p>	<p>Art. ... (Comitato ...)</p> <ol style="list-style-type: none">1. È istituito il Comitato2. Il Comitato ... è composto da:<ol style="list-style-type: none">a) ... (che lo presiede)b) ...c) ...d) ...3. Il Comitato è costituito con4. I componenti di cui ... sono designati entro ... giorni dalla richiesta. Trascorso tale termine il Comitato deve essere costituito, qualora le designazioni pervenute consentano la nomina di almeno la maggioranza dei componenti, salvo successive integrazioni.5. Il Comitato ha durata fino al ... (o di ... anni).6. Il Comitato decade qualora nel corso di un anno solare non sia stato raggiunto per tre volte il quorum per poter utilmente deliberare.7. Nei casi di cui al comma 6, l'organo è ricostituito entro 45 giorni dalla decadenza con ... (indicare il tipo di atto e l'organo competente) che può nominare i componenti tra quelli già in carica o già designati per l'organo in precedenza operante. <p>Art. ... (Compiti del Comitato ...)</p> <ol style="list-style-type: none">1. Il Comitato svolge le funzioni2. Il Comitato esprime i pareri di cui al comma 1 entro ... giorni dalla richiesta. Decorso inutilmente il termine si prescinde dal parere.

	<p style="text-align: center;">Art. ... (Organizzazione interna)</p> <ol style="list-style-type: none">1. Alla prima convocazione del Comitato ... provvede (indicare il soggetto o l'organo competente) ... nel termine di ... giorni decorrenti ...2. Nella prima riunione il Comitato elegge il Presidente e il Vicepresidente (qualora gli stessi non siano individuati dalla legge).3. Le funzioni di segreteria sono svolte da un funzionario di categoria non inferiore a ...4. Entro ... giorni dalla prima convocazione il Comitato approva il regolamento interno che ne disciplina il funzionamento. Il regolamento in particolare determina:<ol style="list-style-type: none">a) ...b) ...
--	--

7.2 Organi collegiali elettivi

Definizioni	Formule standard
<p>Si riportano nella colonna accanto le formule standard relative all'istituzione di organi collegiali elettivi.</p>	<p>Art. ... (Consulta o Comitato ecc.)</p> <ol style="list-style-type: none">1. È istituito il Comitato (o la Consulta, ecc.).2. Il Comitato (o la Consulta, ecc.) ha il compito di:<ol style="list-style-type: none">a) ...b) ...c) ... <p>Art. ... (Modalità di elezione)</p> <ol style="list-style-type: none">1. Il Comitato è eletto dal ... (es.: Consiglio regionale all'inizio della legislatura con voto limitato a ...).2. I componenti del Comitato durano in carica ... fino a ..., sono (o non sono) rieleggibili e debbono essere scelti tra ...3. Il Comitato elegge il Presidente e il Vicepresidente con ... (indicare le eventuali modalità di elezione). <p>Art. ... (Regolamento sul funzionamento del Comitato e prima convocazione)</p> <ol style="list-style-type: none">1. Alla prima convocazione del Comitato provvede ... (indicare il soggetto o l'organo competente).2. Entro giorni ... dalla prima convocazione il Comitato approva il regolamento interno che ne disciplina il funzionamento (oppure entro ... giorni dall'entrata in vigore della presente legge la Giunta regionale approva un regolamento che disciplina il funzionamento del Comitato).

	<p style="text-align: center;">Art. ... (Incompatibilità)</p> <p>1. La carica di componente del Comitato è incompatibile con:</p> <ul style="list-style-type: none">a) ...b) ...c) ...
--	--

III
FORMULAZIONI FINANZIARIE

Loretta Lispi

1. Disposizioni finanziarie relative a spese a carattere annuale

Definizioni	Formule standard
<p>Le leggi che autorizzano spese a carico di un solo esercizio determinano l'entità delle spese se le stesse sono poste a carico del bilancio corrente e la relativa copertura finanziaria.</p> <p>Le disposizioni finanziarie devono individuare le unità previsionali all'interno delle quali sono iscritte le spese, rinviando l'istituzione dei relativi capitoli alla Giunta regionale</p>	<p>Art. ... (Disposizioni finanziarie)</p> <ol style="list-style-type: none">1. Per gli interventi previsti dalla presente legge è autorizzata per l'anno ... la spesa di euro ...2. Alla copertura delle spese autorizzate dal comma 1 si provvede mediante impiego delle somme inserite nell'UPB che viene redatto per pari importo3. Le somme occorrenti per il pagamento delle spese di cui al comma 1 sono iscritte nell'UPB ... a carico del capitolo che la Giunta regionale istituisce ai fini della gestione nel Programma operativo annuale (POA) per l'anno ...

*2. Disposizioni finanziarie relative a spese a carattere continuativo
o ricorrente decorrenti dall'esercizio finanziario successivo*

Definizioni	Formule standard
<p>Le leggi che prevedono spese a carattere continuativo o ricorrente rinviano l'autorizzazione di spesa e la sua quantificazione alla legge finanziaria qualora sia stabilita la decorrenza della spesa dall'esercizio finanziario successivo.</p> <p>Le disposizioni finanziarie devono individuare le unità previsionali all'interno delle quali sono iscritte le spese, rinviando l'istituzione dei relativi capitoli alla Giunta regionale</p>	<p>Art. ... (Disposizioni finanziarie)</p> <p>1. Per gli interventi previsti dalla presente legge l'entità della spesa, a decorrere dall'anno ... è stabilita con le rispettive leggi finanziarie nel rispetto degli equilibri di bilancio.</p> <p>2. Le somme occorrenti per il pagamento delle spese di cui al comma 1 sono iscritte nell'U.P.B ... a carico del capitolo che la Giunta regionale istituisce ai fini della gestione nel programma operativo annuale (POA) per l'anno ... e successivi.</p>

*3. Disposizioni finanziarie relative a spese a carattere continuativo
o ricorrente decorrenti dall'esercizio finanziario corrente*

Definizioni	Formule standard
<p>Nel caso in cui la spesa decorra dall'esercizio finanziario in corso, la legge contiene l'autorizzazione di spesa e la sua quantificazione con riferimento all'esercizio finanziario corrente rinviando alle leggi finanziarie la quantificazione delle spese per gli esercizi successivi.</p> <p>La legge deve inoltre contenere indicazioni sulla copertura finanziaria riferita al bi-lancio corrente.</p> <p>Le disposizioni finanziarie individuano infine le unità previsionali all'interno delle quali sono iscritte le spese, rinviando l'istituzione dei relativi capitoli alla Giunta regionale.</p>	<p>Art. ... (disposizioni finanziarie)</p> <ol style="list-style-type: none">1. Per gli interventi previsti dalla presente legge è autorizzata per l'anno ... la spesa di euro ...; per gli anni successivi l'entità della spesa è stabilita con le rispettive leggi finanziarie nel rispetto degli equilibri di bilancio.2. Alla copertura delle spese autorizzate dal comma 1 si provvede per l'anno ... mediante impiego delle somme iscritte nell'U.P.B ... che viene ridotta per pari importo.3. Le somme occorrenti per il pagamento delle spese di cui al comma 1 sono iscritte nell'U.P.B ... a carico del capitolo che la Giunta regionale istituisce ai fini della gestione nel Programma operativo annuale (POA) per l'anno ... e per gli anni successivi nell'U.P.B. corrispondente.

4. Disposizioni finanziarie relative a spese a carattere pluriennale

Definizioni	Formule standard
<p>Le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo delle risorse e la quota a carico del bilancio in corso, rinviando ai successivi bilanci la determinazione delle quote di spesa destinate a gravare su ciascuno dei relativi esercizi.</p> <p>Si applicano comunque le disposizioni relative alla copertura finanziaria e all'iscrizione delle spese nelle unità previsionali di spesa.</p>	<p>Art. ... (Disposizioni finanziarie)</p> <ol style="list-style-type: none">1. Per gli interventi previsti dalla presente legge è autorizzata per il triennio ... la spesa di euro ..., di cui euro ..., per l'anno ... ; per gli anni successivi al primo le quote di spesa sono stabilite dalle rispettive leggi finanziarie.2. Alla copertura delle spese autorizzate dal comma 1 si provvede per l'anno ... mediante impiego delle somme iscritte nell'U.P.B ... che viene ridotta per pari importo; per gli anni successivi mediante impiego delle somme iscritte nell'U.P.B ... del bilancio pluriennale3. Le somme occorrenti per il pagamento delle spese di cui al comma 1 sono iscritte nell'U.P.B ... a carico del capitolo che la Giunta regionale istituisce ai fini della gestione nel Programma operativo annuale (POA) per l'anno ... e per gli anni successivi nell'U.P.B. corrispondente.

Scheda di analisi economico-finanziaria

Scheda economico-tecnica			
annuale	continuativa -ricorrente	pluriennale (max 3 anni)	contributi in annualità

*** QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI**
(derivanti da nuovi o maggiori oneri o da minori entrate)

ARTICOLO	CONTENUTO	TIPOLOGIA LEGGE DI SPESA	ONERI				COPERTURA
			complessivi	2002	2003	2004	
a	b	c	d	e	f	g	h

legenda

colonna A

Per ciascun articolo va evidenziato: onere ovvero l'assenza di aggravii finanziari

colonna C
rif. Art.6 L.R.31/2001

c1) corrente/una tantum

c2) corrente/continuativa

c3) corrente pluriennale (max 3 anni)

c4) investimento/una tantum

c5) investimento/pluriennale (max 3 anni)

c6) contributi in annualità

ONERE O MINORE ENTRATA

colonna H

nuove o maggiori entrate (in ogni caso escluso la copertura di nuove e maggiori spese correnti con entrate in conto capitale)

utilizzo partita dei fondi globali

diminuzione di precedenti autorizzazioni legislativa di spesa

*** ADEMPIMENTI PREVISTI DALLA LEGGE DI CONTABILITA' REGIONALE**

Art.8 c.3 Tempi iniziali e finali di utilizzo dei fondi (nell'ambito dell'anno finanziario di competenza di riferimento) al fine della quantificazione dell'onere da porre a carico dell'anno in corso - art.16, comma 1

Art.8 c.4 Termini di decadenza per la concessione di contributi

*** ADEMPIMENTI PREVISTI DALLA NORMATIVA COMUNITARIA**

QUADERNI DEL CONSIGLIO
REGIONALE DELLE MARCHE

ANNO VIII - N.50 - marzo 2003
Periodico mensile
Reg. Trib. Ancona n. 18/96 del 28/5/1996
Sped. in abb. postale
art. 2 comma 20/c L. 662/1996
filiale P.T di Ancona

Direttore
XXXXXXXXXX

Comitato di direzione
XXXXXX
XXXXXXXXXX
XXXXXXXXXX
XXXXXXXXXX

Direttore responsabile
XXXXXXXXXXXXXX

Redazione, composizione, grafica
e realizzazione editoriale
Ufficio Stampa del Consiglio regionale
XXXXXXXXXXXXXX

Corso Stamira, 17, Ancona
Tel. 071/2298295 /fax 2076296

Stampa
Centro Stampa del Consiglio regionale, Ancona

QUADERNI
PUBBLICATI

1

“L’anno di Pechino: i documenti”

2

“La scuola-Riforma-Orientamento-Autonomia”

3

“Stato Regione Federalismo”

4

“Infanzia e Diritti”

5

“Cittadini d’Europa”

6

“Diritti umani e pace”

7

“Dateci voce !”

8

“Elette nei Consigli regionali”

9

“L’arte del conflitto”

10

“Economia globale e dimensione locale”

11

“Iter delle proposte di leggi regionale” I

12

“Iter delle proposte di legge regionali” II

13

“Aids tra utopia e realtà”

14

“L’Europa del trattato di Amsterdam”

15

“Iter delle proposte di legge regionali” III

16

“Le donne raccontano il parto”

17	"I segni i sogni le leggi l'infanzia"
18	"Elette nei Consigli regionali" (nuova edizione)
19	"Ripensando le Marche"
20	"Patti chiari"
21	"Nonviolenza nella storia"
22	"Disturbi della condotta alimentare"
23	"Dopo il Trattato di Amsterdam"
24	"La condizione dei bambini immigrati"
25	"Il diritto allo sviluppo nell'epoca della mondializzazione"
26	"Diritti umani"
27	"Verso una conferenza della società civile per la pace, la democrazia, la cooperazione nei Balcani"
28	"Etica ed economia"
29	"Forum delle assemblee elettive delle Marche"
30	"Scienziati e tecnologi marchigiani"
31	"2° Forum delle assemblee elettive delle Marche"
32	"Dare di sé il meglio"
33	"Commento allo Statuto della Regione Marche"

34

"Diritti & doveri"

35

"Angelo Celli medico e deputato"

36

"il piccolo dizionario del Consiglio"

37

"Dalla casa di Nazareth alle realtà europee"

38

"Le Marche di Emanuela Sforza"

39

"Catalogo dei periodici della biblioteca del Consiglio regionale"

40

"Rappresentare il policentrismo"

41

"Costituzione della Repubblica con glossario dei termini giuridici"

42

"Atlante delle Marche: elezioni, territorio, società"

43

"Atlante delle Marche: i cittadini e le istituzioni"

44

"Antigone nella Valle del Tenna"

45

"Nuovo Statuto della Regione Marche"

46

"Atlante delle Marche: mappa delle politiche di integrazione"

47

"Atlante delle Marche: presente e futuro della popolazione marchigiana"

48

"Rappresentare il policentrismo. Atti del convegno"

48

Atlante sociale delle marche. Aggiornamenti

