

LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Regione e Governo Locale

**Bimestrale di studi giuridici e politici
della Regione Emilia-Romagna**

5

**2001 - ANNO XXII
settembre/ottobre**

**Il trasferimento delle competenze dopo
le Bassanini. Un primo bilancio**

Indice 5.01

Editoriale

- 881** Un nodo decisivo: democrazia e corporativismo nella integrazione della Commissione bicamerale / *Roberto Bin*

IL TRASFERIMENTO DELLE COMPETENZE DOPO LE BASSANINI. UN PRIMO BILANCIO

- 887** Il costo delle funzioni conferite alle Regioni / *Salvatore Bilardo*
- 907** Il conferimento di funzioni alle Regioni in materia di commercio / *Paola Castellini e Maurizio Ricciardelli*
- 921** La disciplina dello sportello unico per le attività produttive ed il raccordo con le discipline di settore / *Carmen Iuvone e Elisa Roversi*
- 943** Il processo di decentramento delle funzioni in materia ambientale / *Donatella Bandoli e Marina Michelessi*
- 965** I beni e le attività culturali / *Girolamo Sciullo*
- 981** Il trasferimento delle funzioni in materia sanitaria / *Giampiero Cilione*
- 993** Il processo di semplificazione e federalismo amministrativo nelle politiche sociali / *Grazia Felicori*
- 1011** Lo stato del conferimento delle funzioni concernenti il lavoro / *Maurizio Ricciardelli*
- 1031** La materia del territorio. Disciplina regionale e statale dopo il d.lgs. 112 del 1998 / *Rossella Ventura*

**Il trasferimento delle
competenze dopo le Bassanini
Un primo bilancio**

Un nodo decisivo: democrazia e corporativismo nella integrazione della Commissione bicamerale

di Roberto Bin

In una recente lettera, con cui il sen. Mancino, nella qualità di coordinatore del Comitato paritetico costituito dalle Giunte del Regolamento della Camera e del Senato per esaminare i riflessi della riforma costituzionale del Titolo V, invita i rappresentanti delle Regioni ad un'audizione sull'attuazione dell'art. 11 della riforma, che prevede l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali, si indicano correttamente come prioritari due problemi. Il primo è come integrare i rappresentanti delle autonomie nell'espressione dei pareri; il secondo è come selezionare i rappresentanti delle autonomie. Sono due problemi che si rincorrono, perché uno condiziona irrimediabilmente l'altro: per cui la soluzione va ricercata in una prospettiva esterna, e più generale.

Mi sembra che il problema da affrontare prioritariamente sia quale natura e quale funzione abbia l'integrazione della Commissione bicamerale con i rappresentanti delle autonomie. Va stabilito se il senso di questa integrazione sia di inserire e, in qualche modo far valere, nel procedimento legislativo parlamentare l'opinione (poi vedremo come espressa) di una *rappresentanza territoriale* degli enti autonomi o di una *rappresentanza corporativa* dei diversi livelli di governo locale. È una scelta di politica istituzionale generale dalle implicazioni decisive non solo per la sorte delle autonomie locali, ma anche per la caratterizzazione delle assemblee parlamentari.

In tutti i sistemi federali (usando l'espressione nel significato più lato e comprensivo), quali siano le forme organizzative prescelte – che, come noto, variano di molto –, la rappresentanza degli enti federati è basata sui territori: ciò è perfettamente coe-

rente con il sistema, perché il confronto che viene ad instaurarsi è tra la rappresentanza generale della “nazione” e la rappresentanza particolare degli interessi localizzati. Non fa eccezione, tra i sistemi regionali, la Spagna, in cui pure il Senato ha una composizione mista, in parte essendo eletto direttamente dal corpo elettorale (ma su base provinciale) e in parte eletto indirettamente dalle assemblee regionali. Persino in Francia, che non è qualificabile certo tra i sistemi federali, il Senato, tutto eletto indirettamente, “assicura la rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica” (art. 25 Cost. Fr.). In nessuno dei Paesi di riferimento vige invece un sistema di rappresentanza corporativa, “per Stati” (nel senso in cui si usava l’espressione nell’*Ancien régime*), in cui gli enti autonomi sono presenti nelle Assemblee parlamentari non in ragione delle collettività territoriali che rappresentano, ma in ragione degli interessi di categoria, e perciò corporativi, modellati sul tipo di livello di governo cui appartengono.

Sul piano della selezione dei rappresentanti delle autonomie, questa premessa dovrebbe spingere ad ancorare l’intera rappresentanza degli enti autonomi su base territoriale. Capisco che possano prospettarsi delle difficoltà pratiche: ma, mentre queste sono comunque superabili (ed ora vedremo come), mi preme sottolineare l’importanza assoluta che investe il principio. Che un organo parlamentare sia integrato da soggetti che non abbiano alcuna legittimazione elettorale, ma che siano invece rappresentanti “sindacali” di interessi di categoria sarebbe davvero un *vulnus* al sistema democratico di gravità eccezionale. Se l’ipotesi è di far nominare i rappresentanti di Comuni e Province dalla Conferenza Stato-autonomie locali (o dalla *c.d.* “unificata”, per aggiungere la nomina dei rappresentanti delle Regioni), ci troveremo di fronte a questa soluzione: un organismo non parlamentare e non elettivo, i cui membri sono designati da associazioni private “di categoria” (l’ANCI e l’UPI) – che per loro natura perseguono fini di tipo corporativo (la difesa del proprio livello di governo e degli interessi che su di esso in astratto si coagulano), e che come tutti i sindacati nazionali, per la loro stessa natura, operano attraverso la logica centralistica della

contrattazione nazionale e dell'accordo con gli organi centrali, programmaticamente indifferenti alle varianti degli interessi locali – dovrebbe esprimere i rappresentanti delle autonomie che, per loro natura, sono organizzate e differenziate per territorio, rappresentano realtà e interessi locali, talvolta tra loro conflittuali? Una rappresentanza siffatta bene si collocherebbe, semmai, in organi come il CNEL, che ambisce alla rappresentanza degli interessi di categoria, non certo in organi parlamentari. A me tutto ciò sembra di palmare evidenza: oltretutto un organo a composizione corporativa vedrebbe inevitabilmente stemperata la propria funzione nel procedimento deliberativo della Commissione bicamerale.

Ci sono le supposte difficoltà pratiche. Ma ci sono davvero? Se si parte dal principio fermo che i rappresentanti delle autonomie *devono necessariamente* essere soggetti che rappresentano i territori, e non i “livelli” di governo (cosa che non si sarebbe mai vista e che a me appare inconcepibile), la soluzione che si prospetta è semplice e lineare. Non si pongono problemi per la rappresentanza delle Regioni: il regolamento delle Camere potrebbe prevedere che ogni Regione nomini un rappresentante sulla base del proprio Statuto. Deve essere necessariamente il Presidente della Regione? Non credo e soprattutto non credo che in questo momento sia opportuno fomentare i contrasti tra le assemblee e gli esecutivi regionali, spaccando ulteriormente il fronte delle autonomie: perché comunque è difficile immaginare che i rappresentanti possano essere più di uno per Regione, per cui le minoranze consiliari non troverebbero comunque spazio (il che non può che essere un bene). Sarebbe invece molto consigliabile che si prevedesse, nel regolamento parlamentare, di eleggere, accanto al membro effettivo, anche un membro supplente: soprattutto se ad essere designato sarà il Presidente della Regione, è più che necessario che egli si possa far sostituire in caso di impedimento, e il sostituto deve avere a sua volta le credenziali per sedersi sui banchi di un organismo parlamentare, quindi deve essere eletto.

Per gli enti locali il problema è solo apparentemente più complicato. Mantenendo fermo il principio per cui la rappre-

sentanza degli enti locali deve essere disegnata su base territoriale, la soluzione naturale sarebbe che i regolamenti la demandassero all'unico organismo *costituzionale* necessario di rappresentanza degli enti locali, ossia il *Consiglio delle autonomie locali* previsto, dopo la riforma del Titolo V, dall'art. 123 u.c. Cost. Finalmente avremmo realizzato un sistema armonico e coerente: attraverso l'organismo *costituzionale e statutario* che rappresenta su base regionale gli enti locali territoriali si individua il rappresentante delle realtà locali di *quella regione (intesa come dimensione territoriale)*, che siederà a pieno titolo accanto al rappresentante di *quella Regione (intesa come ente politico)*.

Naturalmente si potrebbe obiettare che gli Statuti regionali ancora non ci sono e che perciò non ci sono né le norme per eleggere i rappresentanti della Regione né i Consigli delle autonomie. Ma la risposta non può essere che, per le difficoltà immediate, si ripiega su soluzioni aberranti: è semplicemente necessaria una disciplina transitoria, che ben può essere prevista dallo stesso regolamento parlamentare. In via transitoria si potrebbe disporre, con norma suppletiva, che in attesa dell'approvazione degli Statuti l'elezione del rappresentante regionale e del suo supplente sia effettuata da parte del Consiglio regionale, nel suo seno; mentre all'elezione dei rappresentati degli enti locali procedano o i consigli delle autonomie già istituiti in molte regioni, o analoghe assemblee da istituire ad hoc.

Il risultato che si potrebbe ottenere è di notevole armonia: una Commissione bicamerale composta per un quarto da senatori, per un quarto da deputati, per un quarto da consiglieri regionali (uno per ciascuna regione), un quarto da rappresentanti degli enti locali (uno per ciascuna regione). Una norma speciale potrebbe essere prevista per il Trentino Alto Adige, prevedendo che i due rappresentati che spettano a quel territorio siano eletti dai consigli delle Province autonome.

Risolto così il problema strutturale, nulla impedirebbe di affrontare con semplicità la seconda questione. La rappresentanza di Regioni e enti locali potrebbe sedere a pieno titolo nella Commissione bicamerale, così come i rappresentanti regionali partecipano a pieno titolo al Parlamento in seduta comune per

l'elezione del Presidente della Repubblica. Il che certo non vuole dire che siano "membri a pieno titolo" della Commissione (non assumono lo *status* del parlamentare, anche se certamente a loro si estendono le immunità dell'organo, cioè l'art. 68.1 Cost.), non sono indennizzati a carico del bilancio delle Camere ecc. Ma, per esempio, dovranno in qualche modo partecipare all'ufficio di presidenza della Commissione, in modo da concorrere alla programmazione dei lavori.

Soprattutto la Commissione potrebbe procedere votando a maggioranza, come ogni altro organo parlamentare. Tutti i suoi membri potrebbero vantare un "titolo" elettorale di legittimazione, sia pure (quelli di derivazione regionale o locale) di secondo grado. Ma nelle Camere di rappresentanza territoriale l'elezione di secondo grado è assolutamente la regola: era così anche negli Stati Uniti prima della riforma costituzionale del 1913 (e il sistema tedesco non è certo un'eccezione, perché il *Bundesrat* solo impropriamente è indicato come una "seconda Camera"). Mentre nell'ipotesi di un'anomala composizione corporativa della Commissione, si dovrebbe accogliere una non meno anomala ipotesi di votazione "per Stati" che, nella cultura costituzionale occidentale, è stata superata già agli esordi della rivoluzione francese.

Il costo delle funzioni conferite alle Regioni

di Salvatore Bilardo

Sommario

1. Il principio di correlazione tra funzioni conferite e mezzi per il loro esercizio. – **2.** I criteri per la determinazione delle risorse. – **3.** L' "Accordo Pajno". – **4.** Il criterio dell'attualizzazione della media storica e il principio di congruità. – **5.** Il lavoro dei tavoli tecnici ed il ruolo della Ragioneria Generale dello Stato. – **6.** L'entità delle risorse finanziarie trasferite dal bilancio statale per l'anno 2001 e l'istituto dell'avvalimento. – **7.** Il conferimento delle funzioni per le Regioni a statuto speciale. – **8.** Risorse finanziarie e federalismo fiscale. – **9.** La Regione titolare della politica economica nell'ambito del proprio territorio. – **10.** Le ipotesi in cui sussistono vincoli di destinazione nell'utilizzo delle risorse.

1. Il principio di correlazione tra funzioni conferite e mezzi per il loro esercizio

Nel processo di decentramento amministrativo avviato dal Capo I della legge n. 59/1997 un momento di fondamentale importanza è rappresentato dall'individuazione delle risorse, finanziarie ed umane, e dei beni necessari all'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti alle Regioni, alle Province e ai Comuni.

L'esplicazione di una reale autonomia non può, infatti, prescindere dalla garanzia di risorse e beni adeguati al nuovo quadro di competenze delineato dal Capo I della legge n. 59/1997, dai relativi decreti legislativi (n. 143/1997, n. 422/1997, n. 469/1997, n. 112/1998) e dalle leggi regionali emanate in attuazione dell' articolo 4 della medesima legge n. 59/1997.

Il principio della necessaria correlazione tra funzioni conferite e mezzi per il loro esercizio, fortemente voluto dal mondo delle autonomie dopo l'esperienza sicuramente non positiva degli anni '70, è insito implicitamente nell'intero sistema di federalismo amministrativo ed è stato sancito in maniera espressa

dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 422/1998 e dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 112/1998.

Il primo dei predetti decreti legislativi, in materia di trasporto pubblico locale, subordina, infatti, l'attuazione dei conferimenti all'emanazione di un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che provveda, contestualmente, all'attribuzione alle Regioni delle relative risorse. La contestualità è, quindi, stata posta come condizione indispensabile per l'esercizio dei nuovi compiti e a garanzia dell'effettivo espletamento degli stessi.

Molto più chiaramente l'articolo 7 del decreto legislativo n. 112/1998 stabilisce che i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri previsti dall'articolo 7 della legge n. 59/1997 determinano la decorrenza dell'esercizio delle funzioni conferite alle regioni e agli enti locali; decorrenza che non può che essere contestuale "...all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative...".

Il nodo che le predette norme non hanno comunque sciolto, con non pochi problemi, com'è noto, soprattutto, nel settore degli indennizzi per danni da trasfusione ed emoderivati, è quello se il principio in parola debba essere ritenuto rispettato con l'emanazione dei d.P.C.M. e, cioè, al momento della determinazione delle risorse in termini di competenza, o, piuttosto, se lo stesso sia realmente garantito solo al momento dell'effettiva erogazione in termini di cassa delle risorse in parola da parte dello Stato.

2. I criteri per la determinazione delle risorse

Ma quali sono state le coordinate poste dalle fonti primarie per la redazione dei vari d.P.C.M., individuate dall'articolo 7 della legge n. 59/1997 come lo strumento giuridico più idoneo a determinare le risorse da trasferire?

I criteri per la determinazione delle risorse finanziarie sono indicati, in via generale, dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 112/1998, mentre regole specifiche sono recate dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 422/1997, in materia di trasporto pub-

blico locale, e dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 469/1997, in materia di mercato del lavoro. In particolare, mentre in materia di trasporto pubblico locale la quantificazione è avvenuta sulla base di accordi di programma tra il Ministero dei trasporti e della navigazione e la Regione interessata, che hanno assunto a base di riferimento i conti economici delle aziende e delle gestioni governative concessionarie dei servizi di trasporto oggetto del conferimento, in materia di mercato del lavoro, le risorse finanziarie occorrenti sono state valutate nel limite massimo delle spese effettivamente sostenute dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale nell'esercizio finanziario 1997. Tra i principi direttivi nel lavoro di determinazione del costo delle funzioni conferite, sicuramente i più rilevanti sono quelli recati dal decreto legislativo n. 112/1998, che all'articolo 7, comma 3, fissa la necessità di tener conto, tra l'altro:

- a) delle risorse utilizzate dallo Stato in un arco temporale pluriennale (da 3 a 5 anni);
- b) dell'andamento complessivo delle spese finali del bilancio dello Stato;
- c) dei vincoli, degli obiettivi e delle regole contenute nel Documento di programmazione economico-finanziaria.

L'individuazione delle risorse deve essere tale, peraltro, da soddisfare il requisito della congruità (chiaramente enunciato dall'articolo 7 della legge n. 59/1997) e, cioè, da un lato, di garantire un efficace esercizio delle funzioni oggetto di conferimento, dall'altro, di evitare una sopravvalutazione delle risorse necessarie all'esercizio stesso.

3. L'“Accordo Pajno”

La formulazione dell'articolo 7 in esame, poco chiara in alcuni suoi punti e poco adeguata a fornire paletti certi per l'effettuazione della complessa operazione di determinazione delle risorse da trasferire, ha indotto Governo, Regioni ed Enti locali a ricorrere, com'è noto, ad un apposito accordo in Conferenza Unificata per illuminare i punti oscuri e pervenire ad un'interpretazione concordata dei criteri e dei parametri indicati

dal predetto articolo 7.

Il cosiddetto “Accordo Pajno”, sancito, ai sensi dell’articolo 9 del decreto legislativo n. 281/1997, nella Conferenza Unificata del 22 aprile 1999 (modificato il 14 novembre 1999 ed integrato il 20 gennaio 2000) ha di fatto costituito “...l’accordo quadro generale nel quale sono puntualmente definiti i criteri ed i parametri, di contenuto e di metodo, per l’attività di elaborazione e predisposizione dei singoli d.P.C.M....”.

In particolare, il predetto accordo ha stabilito:

a) l’ambito di riferimento, individuato nei tre settori in cui si esplicita il decreto legislativo n. 112/1998 (sviluppo economico ed attività produttive; territorio, ambiente e infrastrutture; servizi alla persona e alla comunità), nonché nelle materie disciplinate da altri decreti legislativi, fatti salvi i criteri e i parametri speciali negli stessi contenuti e sopra richiamati (decreto legislativo n. 469/1997, in materia di mercato di lavoro, decreto legislativo n. 143/1997, in materia di agricoltura, decreto legislativo n. 422/1997, in materia di trasporto pubblico locale). Pertanto, le regole contenute nell’accordo hanno trovato applicazione integrale nei settori disciplinati dal decreto legislativo n. 112/1998, mentre hanno avuto carattere integrativo negli altri settori;

b) i criteri per la quantificazione delle risorse finanziarie per le spese di intervento (stanziamenti definitivi di competenza rilevati dai conti consuntivi degli esercizi 1995/1996/1997; principio di congruità; attualizzazione all’anno 2000);

c) i criteri per la quantificazione delle risorse di personale (sia con riferimento a quello utilizzato dallo Stato che con riferimento a quello necessario);

d) i criteri per la definizione delle spese di funzionamento (stanziamenti di competenza dell’ultimo esercizio) e dei beni;

e) il principio della contestualità nel trasferimento dei beni e delle risorse in favore delle Regioni, delle Province e dei Comuni direttamente da parte dello Stato e, cioè, anche nell’ipotesi di funzioni subconferite dalle Regioni a questi ultimi.

Relativamente ai criteri per la quantificazione delle risorse finanziarie, l’accordo in esame ha, in primo luogo, chiarito che ai fini della determinazione del costo delle funzioni “per spese uti-

lizzate dallo Stato” prima del conferimento vanno intesi, non già i pagamenti o gli impegni, che possono essere influenzati nel loro andamento dall’inerzia delle Amministrazioni statali titolari delle funzioni, bensì gli stanziamenti di competenza rilevati dai conti consuntivi, individuando, nell’ambito del procedimento di spesa, il momento politico-autorizzatorio quale l’unico legittimato a definire il costo delle funzioni, in quanto espressione del Parlamento e, cioè, dell’organo istituzionale maggiormente rappresentativo della volontà nazionale.

Inoltre, con l’accordo in esame viene chiarito che l’arco temporale da prendere a riferimento, da scegliere tra i 3 e i 5 anni indicati dal legislatore, sia il triennio 1995-1997 e, cioè, il triennio precedente il conferimento delle funzioni.

Circa, poi, l’attualizzazione all’anno 2000 della media storica (1995-1996-1997) delle dotazioni definitive di competenza di ciascun capitolo di bilancio interessato, viene precisato che la stessa è da operare applicando alla media del triennio della spesa relativa alle funzioni trasferite il medesimo incremento percentuale registrato dal relativo stato di previsione nell’anno 2000 rispetto alla media dello stesso triennio.

Infine, qualora i predetti criteri non fossero sufficienti, occorre ricorrere al principio di congruità, con riferimento sia al bilancio dello Stato che ai bilanci regionali o locali.

4. *Il criterio dell’attualizzazione della media storica e il principio di congruità*

Come si può ben rilevare dalle note metodologiche allegate agli schemi di d.P.C.M. per la determinazione dei beni e delle risorse da trasferire alle Regioni e agli Enti locali nelle diverse materie, la quantificazione delle risorse finanziarie è in genere avvenuta mediante l’applicazione del criterio dell’attualizzazione all’anno 2000 della media storica (1995-1996-1997) degli stanziamenti definitivi (cioè tratti dai conti consuntivi, registrando in tal modo le integrazioni alle previsioni iniziali apportate dalle leggi di assestamento di bilancio in corso d’anno) di competenza di ciascun capitolo interessato.

Non sono però mancate le ipotesi in cui il predetto criterio è stato integrato, ora a favore delle Regioni ora a favore dello Stato, dal principio di congruità, come nel caso della quantificazione delle risorse in materia di salute umana e veterinaria, pubblica istruzione, catasto, incentivi alle imprese.

Si ritiene utile a tale proposito richiamare l'attenzione, a titolo esemplificativo, sulla determinazione del costo delle funzioni gestite in convenzione dal Mediocredito Centrale e dall'Artigiancassa operata con il d.P.C.M. in materia di incentivi alle imprese.

Nelle predette fattispecie, infatti, è sembrato ragionevole integrare il criterio della media storica attualizzata con il principio di congruità per il bilancio dello Stato e per il bilancio delle Regioni, così come previsto dalla lettera *d*) del punto 3 dell' "Accordo Pajno", con riferimento ai capitoli n. 7443 e n. 7775 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica del bilancio dello Stato.

Relativamente al capitolo n. 7775 (apporti al fondo per la concessione delle agevolazioni per l'acquisto di nuove macchine utensili o di produzione di cui alla legge n. 1329/1963, gestito in convenzione dal Mediocredito Centrale), l'applicazione del criterio della media storica attualizzata avrebbe condotto ad una quantificazione di trasferimenti a regime alle Regioni di soli 55 miliardi annui.

Si è quindi ritenuto opportuno far riferimento più ragionevolmente al fabbisogno rappresentato dal Mediocredito centrale e posto a base delle scelte operate in sede di predisposizione del disegno di legge finanziaria 2000. Il costo della funzione attualmente gestita in convenzione dal Mediocredito centrale è stato pertanto quantificato in 310 miliardi annui.

Relativamente, invece, al capitolo n. 7743 (apporti al fondo contributi per il pagamento degli interessi sulle operazioni di credito agevolato alle imprese artigiane di cui all'articolo 37 della legge n. 949/1952 gestito in convenzione dall'Artigiancassa), si è ritenuto che il costo della funzione a regime potesse essere congruamente quantificato in 400 miliardi di lire, atteso che la media degli stanziamenti definitivi del triennio

TAB. 1 *Risorse da trasferire alle Regioni e agli Enti Locali in attuazione della Legge n. 59/1997 (in migliaia di lire)*

	2001	2002	2003 e succ.
Totale costo delle funzioni trasferite alle Regioni e agli E.E.LL.	10.057.966.714	10.820.227.690	10.541.227.690
Entrate conferite alle Regioni in detrazione	- 304.000.000	- 304.000.000	- 304.000.000
TOTALE	9.753.966.714	10.516.227.690	10.237.227.690
Risorse per funzioni in materia di catasto	80.000.000	80.000.000	80.000.000
Risorse per funzioni in materia di uffici metrici	14.400.000	14.400.000	14.400.000
TOTALE	9.848.366.714	10.610.627.690	10.331.627.690

1995/1997 attualizzata al 2000 sarebbe stata pari a 438 miliardi di lire e che la media dei finanziamenti riconosciuti sulla base delle domande presentate nel medesimo triennio dai beneficiari si è attestata in circa 380 miliardi di lire.

Anche in questo caso, si è ritenuto ragionevole di determinare il costo della funzione sulla base dell'effettiva esigenza del settore.

5. Il lavoro dei tavoli tecnici ed il ruolo della Ragioneria Generale dello Stato

I tavoli tecnici istituiti per ciascuna area di funzioni conferite hanno operato, pertanto, nel rispetto delle direttive contenute nell'articolo 7 del decreto legislativo n. 112/1998 ed esplicitate nel citato "Accordo Pajno".

L'intenso lavoro ha condotto all'elaborazione di "blocchi" di d.P.C.M. riconducibili a tre distinte fasi:

- a) quantificazione complessiva del costo della funzione indistintamente per tutte le Regioni e per tutti gli Enti locali;
- b) ripartizione per ambiti regionali;
- c) ripartizione tra Regione ed Enti locali nell'ambito di ciascuna Regione sulla base delle leggi regionali di subconferi-

mento e delle relative delibere in materia finanziaria.

La redazione dei vari Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri ha, peraltro, consentito alla Ragioneria Generale dello Stato di sottolineare il proprio ruolo di organo garante non tanto degli equilibri finanziari dell'ente Stato, quanto di tutore dell'intera finanza pubblica, attento, pertanto, a garantire che l'intera operazione avvenisse a costo zero per i diversi livelli istituzionali interessati e non solo per lo Stato.

Ciò, ovviamente, in linea con la legge n. 468/1978 e successive modificazioni, che ha accentuato l'attenzione nei confronti della situazione finanziaria degli enti pubblici diversi dallo Stato (consolidamento dei conti pubblici, omogenizzazione dei sistemi contabili, controllo dei flussi di cassa) e con i recenti orientamenti normativi – d'altronde richiesti dalla necessità di rispettare i Parametri di Maastricht – volti a considerare la finanza pubblica nella sua unitarietà (monitoraggio, patto di stabilità interno).

La necessità di monitorare e consolidare i conti pubblici, di valutare la finanza pubblica con riferimento al complesso di enti direttamente o indirettamente interessati, già evidenziata dal legislatore alla fine degli anni '70 (Titolo IV "Conti della Finanza Pubblica" legge 468/78) è, infatti, ancor più avvertita con i nuovi processi di integrazione europea ed internazionale: il consolidamento dei conti a livello UE ed internazionale richiede che anche gli enti ed organismi a finanza derivata siano coinvolti nel miglioramento delle finanze pubbliche derivante dall'adesione al "patto di stabilità e crescita", che impone ai Paesi membri il coordinamento delle politiche di tutto il settore e la conformità ai principi generali della Comunità Europea.

Conseguentemente, il processo di decentramento della titolarità della spesa non può non richiedere attenzione alla copertura finanziaria della stessa (articolo 27 della legge n. 468/1978), garantendo la tutela contenuta nell'articolo 81 della Costituzione anche ai bilanci degli enti pubblici diversi dallo Stato.

6. *L'entità delle risorse finanziarie trasferite dal bilancio statale per l'anno 2001 e l'istituto dell'avvalimento*

L'entità delle risorse finanziarie da trasferire complessivamente dal bilancio dello Stato alle Regioni e agli Enti locali a seguito di tale complessa operazione e delle disposizioni contenute negli articoli 52 e 138 della legge finanziaria 2001, ammonta complessivamente a circa 10.000 miliardi annui (al netto del conferimento di entrate per 304 miliardi annui ed escluse le spese per il personale, gli interventi connessi alle funzioni ex Agensud, complessivamente quantificati in 6.797 miliardi, e le risorse in materia di edilizia residenziale pubblica, pari a circa 4.500 miliardi).

L'effettivo conferimento delle funzioni in quanto subordinato, come sopra richiamato, al trasferimento dei mezzi necessari per farvi fronte, decorre, com'è noto, dall'anno 2001, con la conseguente necessità di stabilire, attraverso il metodo concordato tra Governo ed Autonomie locali seguito nel corso dell'intero processo di definizione delle risorse, regole certe per il passaggio, senza soluzioni di continuità, tra Amministrazioni statali e Autonomie interessate, dell'esercizio delle funzioni, con riferimento sia alla titolarità degli atti amministrativi che alla conseguente regolazione dei rapporti finanziari.

L'articolo 52, comma 1, della legge n. 388/2000 (legge finanziaria per l'anno 2001), ferma restando la titolarità dell'esercizio delle funzioni in capo alle Regioni e agli Enti locali, ha previsto la possibilità per ciascuna Regione e per ciascun Ente locale di avvalersi, in attesa del completamento delle procedure di mobilità del personale e comunque per non più di un anno, delle strutture delle Amministrazioni o degli Enti (ANAS) titolari delle funzioni e dei compiti prima del loro conferimento.

Inoltre, sulla base dell'interpretazione formulata dal Commissario straordinario per il federalismo amministrativo in linea con il principio della contestualità tra effettivo esercizio delle funzioni e trasferimento delle risorse necessarie allo stesso, fino alla pubblicazione dei d.P.C.M. di riparto tra Regioni, Province e Comuni in ciascun ambito regionale (e, cioè, fino alla pubbli-

cazione dei d.P.C.M. per così dire di terza fase avvenuta il 21/02/2001) l'esercizio delle funzioni e dei compiti in questione è rimasta in capo alle Amministrazioni statali e agli Enti titolari degli stessi prima del conferimento.

Con tale interpretazione, peraltro, il Commissario straordinario, forse anche inconsapevolmente, ha dato un sua risposta alla questione sopra posta sul momento in cui si realizza l'effettivo trasferimento delle risorse, individuando tale momento nella determinazione delle stesse in termini di competenza con la pubblicazione dei d.P.C.M.

Gli effetti finanziari dell'esercizio delle funzioni da parte delle Amministrazioni statali e degli Enti titolari nel periodo transitorio (cioè, dal 1° gennaio 2001 alla conclusione delle procedure di mobilità del personale in relazione alle quali è consentito l'istituto dell'avvalimento) sono stati regolati, anche in questo caso, con accordi in Conferenza Unificata del 6 e del 21 dicembre 2000 e del 1 febbraio 2001.

In particolare, l'accordo del 6 dicembre 2000, conserva al Ministero della Pubblica Istruzione la gestione degli istituti professionali, mentre l'accordo del 21 dicembre 2000 in materia di viabilità assegna all'ANAS i sei dodicesimi dei trasferimenti finanziari previsti per la manutenzione ordinaria, per le spese di funzionamento e per le spese di personale ed il tre per cento dei trasferimenti finanziari previsti per spese d'investimento (a carattere continuativo e piano straordinario di intervento). L'accordo in materia di viabilità è stato poi seguito da un ulteriore accordo nella Conferenza Unificata del 26 luglio 2001, che ha conservato all'ANAS l'esercizio delle funzioni fino al 30 settembre 2001, in conseguenza dei ritardi nel trasferimento del personale.

L'accordo del 1° febbraio 2001 che concerne le restanti materie (incentivi alle imprese, salute umana e veterinaria, invalidi civili, protezione civile, energia e risorse minerarie, opere pubbliche, demanio idrico, trasporti, ambiente) comporta, invece, l'assegnazione alle Amministrazioni interessate dei 6/12 delle risorse necessarie per le spese di funzionamento (e, cioè, fino alla prevista conclusione delle procedure di mobilità del perso-

nale) ad eccezione del d.P.C.M. in materia di invalidi civili, per il quale al Ministero dell'Interno sono riconosciute 2/12 delle risorse per spese di funzionamento o eventuali risorse richieste nell'ipotesi di avvalimento. Le restanti risorse, ivi incluse quelle di intervento, sono riconosciute dal predetto accordo del 1° febbraio 2001 alle Regioni e agli Enti locali, salvo diversa indicazione delle Amministrazioni interessate per spese di intervento urgenti che abbiano posto in essere o prevedano di dover porre in essere.

L'anno 2001 si prefigura, quindi, come un anno di transizione che potrebbe comportare problemi di non poco conto nella gestione delle predette funzioni; problemi che solo una corretta applicazione del principio di leale collaborazione tra Amministrazioni statali e autonomie locali può consentire di affrontare e risolvere in modo da garantire il completo esercizio delle nuove competenze da parte di Regioni, Province e Comuni.

7. Il conferimento delle funzioni per le Regioni a statuto speciale

Per quanto concerne le Regioni a statuto speciale, ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 112/1998, il conferimento delle funzioni in parola opera subordinatamente all'emanazione delle norme di attuazione previste dai rispettivi statuti; norme di attuazione che sono intervenute con carattere generale (tutte le funzioni del Capo I della legge n. 59/1997) per quanto concerne la Regione Sardegna e solo in specifici settori (trasporti, mercato del lavoro, uffici metrici, catasto, difesa del suolo e demanio marittimo) in altre Regioni a statuto speciale.

Dall'attuale quadro normativo emerge, pertanto, che la gran parte delle funzioni oggetto di conferimento è rimasta di competenza statale nei territori delle predette Regioni. Tra le questioni che rendono problematico il conferimento in parola vi è sicuramente quella della scelta di trasferire o meno al contempo le relative risorse; scelta che richiede un'attenta valutazione dei compiti oggetto di conferimento e delle funzioni già di competenza delle Regioni a statuto speciale per disposizioni statutarie e di attuazione.

Infatti, solo la presenza di un ampliamento dei compiti giustifica l'erogazione di nuove risorse, atteso che le attuali funzioni, com'è noto, trovano copertura nell'ambito dei decimi di tributi erariali devoluti.

I d.P.C.M. pubblicati in attuazione dell'articolo 7 della legge n.59/1997 al momento producono effetti giuridici nei soli riguardi delle Regioni a statuto ordinario; l'inclusione delle Regioni a statuto speciale nel riparto delle risorse trasferite svolge l'esclusiva funzione di consentire di isolare nell'ambito del costo di ciascuna funzione la quota di spettanza delle Regioni a statuto ordinario, senza alcuna determinazione in ordine alla spettanza o meno delle risorse in favore delle Regioni a statuto speciale; determinazione che non può che essere assunta in sede di predisposizione delle previste norme di attuazione degli statuti. Il decreto legislativo n. 234/2001, nel conferire alla Regione Sardegna le funzioni amministrative del Capo I della legge n. 59/1997, relativamente alla quantificazione delle risorse distingue tra funzioni trasferite e funzioni delegate.

In particolare, per le funzioni trasferite è previsto l'adeguamento dell'ordinamento finanziario, mediante incremento dei decimi dei tributi erariali da devolvere.

Nelle more del predetto adeguamento si rinvia ad un apposito d.P.C.M. di quantificazione delle risorse finanziarie, patrimoniali e umane. Per le funzioni delegate è invece previsto un diverso strumento giuridico di determinazione delle risorse e, cioè, un decreto interministeriale Amministrazione competente/Tesoro, sentita la Regione. Pertanto, anche nel caso della Sardegna, in attesa dell'adozione dei soprarichiamati provvedimenti, le funzioni continuano ad essere esercitate dallo Stato.

8. Risorse finanziarie e federalismo fiscale

I vari d.P.C.M. nelle norme finali, volte a disciplinare il sistema di finanziamento delle funzioni a regime, richiamano l'articolo 10 della legge n.133/1999, per quanto concerne le Regioni, e il decreto legislativo n.360/1998, come modificato dall'articolo 12 della medesima legge n.133/1999, per quanto ri-

guarda le Province e i Comuni.

Si tratta del cosiddetto “federalismo fiscale”, sviluppato, relativamente alle Regioni, dal decreto legislativo n. 56/2000, con lo scopo di potenziare il passaggio da un sistema di finanziamento delle autonomie di tipo derivato ad un sistema basato su entrate proprie. L’applicazione al federalismo amministrativo delle disposizioni contenute nel citato decreto legislativo n.56/2000 – la cui decorrenza sebbene non chiaramente indicata sembra essere l’anno 2003 – comporta che il monte di risorse a carattere continuativo trasferite alle Regioni dal bilancio dello Stato (u.p.b. 7.1.2.23, cap. n.3980 e u.p.b. 7.2.1.23, cap. n.8755 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica) siano, da tale anno, sostituite dalle compartecipazioni regionali all’Iva, dalle aliquote dell’addizionale regionale Irpef, nonché dalle aliquote di compartecipazione regionale alle accise sulle benzine di cui agli articoli 2, 3 e 4 del medesimo decreto legislativo n. 56/2000.

Peraltro, la scelta di sostituire i trasferimenti erariali con forme di “federalismo fiscale” è richiesta dall’articolo 119 della Costituzione nel testo riformulato dall’articolo 5 della legge costituzionale che ha modificato il Titolo V della parte II della Costituzione (Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3). Le disposizioni contenute nel predetto articolo 119, nell’esplicitare il nuovo orientamento in materia di finanza regionale volto a far sì che ciascuna Regione viva per regola di mezzi propri, prevedono che le risorse finanziarie trasferite dal bilancio dello Stato devono avere carattere residuale e devono essere giustificate solo dal perseguimento di scopi diversi dal finanziamento del normale esercizio delle funzioni, che deve essere garantito da entrate proprie o da forme di compartecipazione al gettito di tributi erariali.

Si va, quindi, via via delineando un assetto della finanza regionale che, sebbene permanga a carattere misto – in cui, cioè, trasferimenti erariali ed entrate proprie concorrono alla determinazione delle risorse a disposizione di ciascuna regione – privilegia le entrate originarie rispetto a quelle derivate.

L’obiettivo è quello di pervenire ad un rapporto equilibrato

tra trasferimenti erariali – che consentano di garantire un livello minimo di risorse per l'espletamento dei servizi indispensabili anche in funzione perequativa tra regioni ricche e regioni povere – ed entrate proprie – che consentano di responsabilizzare gli amministratori regionali non solo dal lato della spesa, ma anche da quello dell'entrata – con garanzia di reale esercizio di autonomia.

9. La Regione titolare della politica economica nell'ambito del proprio territorio

Nella prospettiva dell'esercizio di autonomi poteri tali da rendere la Regione effettivamente titolare della politica economica nel territorio regionale, appare necessario che sia lo Stato che le Autonomie locali interpretino, in via generale, il trasferimento delle risorse per il federalismo amministrativo senza vincoli di destinazione, in modo tale che ciascun ente valuti autonomamente l'opportunità, anche politica, di potenziare o ridurre gli interventi in determinati settori, attraverso una distribuzione delle risorse stesse in maniera diversa da quella storicamente determinata dallo Stato.

Infatti, sebbene sulla base dell'articolo 7, comma 3, lett. a), del decreto legislativo n.112/1998, la determinazione delle risorse da assegnare alle regioni per le singole materie e la conseguente ripartizione tra gli enti destinatari sono state operate considerando prevalentemente quanto "utilizzato" dallo Stato in ciascun territorio per l'esercizio delle singole funzioni, nessun limite è previsto a carico degli enti destinatari in ordine ad eventuali differenti valutazioni sulla priorità degli interessi della comunità locale da soddisfare.

In altri termini, ciascun ente può in piena autonomia riprogrammare l'utilizzo delle risorse in base a priorità differenti rispetto a quelle precedentemente stabilite a livello statale, privilegiando ad esempio gli interventi in campo sociale a discapito di quelli nel campo delle infrastrutture o viceversa.

Gli unici vincoli previsti dall'attuale quadro normativo possono essere individuati nell'articolo 5 del decreto legislativo

n.112/1998, che con riferimento alle funzioni e ai compiti spettanti alle Regioni e agli Enti locali prevede il potere sostitutivo di un Commissario *ad acta*, nominato dal Consiglio dei Ministri, o dello stesso Consiglio dei Ministri (in caso di assoluta urgenza), qualora sia accertata inattività con inadempimento di obblighi comunitari o con pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali; potere sostitutivo, quindi, fortemente limitato al verificarsi di situazioni assolutamente eccezionali.

10. *Le ipotesi in cui sussistono vincoli di destinazione nell'utilizzo delle risorse*

Quanto fin detto vale, ovviamente, con riferimento alla generalità delle funzioni; ciò, tuttavia, non esclude l'esistenza di particolari vincoli di destinazione in relazione alla natura specifica di determinate funzioni oggetto di conferimento.

In particolare, laddove il conferimento si configura in maniera chiara ed esplicita in una delega di funzioni, quale ad esempio nell'ipotesi del trasporto pubblico locale su ferro (articoli 8 e 9 del decreto legislativo n. 422/1998) o degli incentivi alle imprese (titolo II del decreto legislativo n. 112/1998), la permanenza di vincoli di destinazione è espressamente richiesta dall'articolo 22 del decreto legislativo n. 76/2000, recante i principi fondamentali e le norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni.

Nel caso del trasporto pubblico locale, poi, l'esistenza di obblighi di destinazione è consequenziale alla particolare modalità di finanziamento statale previsto per ciascun anno, essendo lo stesso ancorato all'effettivo costo della funzione esercitata, da verificare di anno in anno.

In tale ipotesi, non si è, infatti, pervenuti ad una quantificazione teorica a regime delle risorse necessarie, ma si è ritenuto di recuperare lo schema classico di finanziamento delle funzioni delegate e, cioè, una quantificazione che garantisca l'integrale corrispondenza tra costo e risorse.

Per quanto concerne, invece, gli incentivi alle imprese l'articolo 47, comma 4, del decreto legislativo n. 112/1998, co-

me integrato dal decreto legislativo n. 443/1999, ha disposto che le risorse relative alle funzioni in materia confluiscono in un fondo unico regionale (il fondo di cui al comma 6 dell'articolo 19 del medesimo decreto legislativo), determinando in tal modo l'indisponibilità di tali risorse per scopi diversi dalle agevolazioni alle imprese, pur garantendo l'autonomia della Regione nell'amministrazione del fondo stesso e nell'individuazione dei settori dello sviluppo economico (artigianato, industria, commercio) da premiare o meno.

Vincoli di destinazione derivano, poi, ovviamente in relazione a risorse trasferite per spese di carattere pluriennale previste da leggi speciali, laddove, in particolare, l'utilizzo delle risorse per specifiche finalità deriva dalla volontà del Parlamento o dall'attività di programmazione dell'Amministrazione statale titolare della funzione prima del conferimento.

È questa l'ipotesi dei fondi recati dai d.P.C.M. in materia di opere pubbliche ("spese a carattere pluriennale previste da leggi speciali" e relativi residui di stanziamento), dei cui vincoli si è peraltro tenuto conto nel riparto degli stessi tra gli enti interessati.

Infine, specifica destinazione non possono non avere quelle risorse connesse a funzioni la cui titolarità comporta l'obbligo di erogazione di determinate provvidenze in favore di soggetti privati, quali, ad esempio, i fondi trasferiti in base al d.P.C.M. 26 maggio 2000 in materia di salute umana e veterinaria che includono in massima parte le risorse per il pagamento degli indennizzi ai soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, trasferimenti ed emoderivati (legge 210/1992).

Di un certo interesse si ritiene evidenziare, a conclusione del presente lavoro, l'entità delle risorse assegnate alle Regioni, agli Enti locali e allo Stato (sostanzialmente per la continuazione dell'esercizio delle competenze oggetto di conferimento nei territori delle Regioni a statuto speciale), con riferimento a ciascuna materia, per gli anni 2001-2002-2003 e successivi, attraverso le seguenti tabelle.

Costo delle funzioni di federalismo amministrativo (in migliaia di lire)

d.P.C.M.	Quota Regioni a Statuto Ordinario	Quota Enti Locali Regioni a Statuto Ordinario	Quota Stato Regionale e accords vari	TOTALE d.P.C.M. individuazione risorse
Salute umana e veterinaria	141.145.682	504.197	26.379.072	168.028.951
Invalidi civili	1.160.879	1.111.636	1.927.486	4.200.000
Istituti professionali	-	-	252.000	252.000
Istruzione scolastica	-	-	582.024.000	582.024.000
Protezione civile	12.967.941	31.164.622	9.137.437	53.270.000
Energia e risorse minerarie	318.171	1.175.440	2.162.389	3.656.999
Opere pubbliche	217.472.011	51.548.262	136.316.211	405.336.484
Viabilità	667.990.178	516.379.836	698.629.986	1.883.000.000
Polizia amministrativa	756.171	4.435.065	1.408.764	6.600.000
Demanio idrico	195.536	32.964	228.500	457.000
Trasporti	4.447.786	2.340.087	5.743.824	12.531.697
Ambiente	567.851.955	96.858.431	150.289.614	815.000.000
T.P.L. art. 8	1.404.225.688	-	-	1.404.225.688
T.P.L. art. 9	2.366.942.500	-	-	2.366.942.500
Mercato del lavoro d.P.C.M. 05/08/1999	32.677.347	10.669.841	-	43.347.188
Mercato del lavoro d.P.C.M. 14/12/2000	34.845.216	302.049.989	-	336.895.205
Incentivi alle imprese	1.071.255.652	-	262.344.348	1.333.600.000
Agricoltura	638.600.000	-	-	638.600.000
TOTALI	7.162.852.713	1.018.270.370	1.876.843.631	10.057.966.714
Entrate demanio idrico R.S.O.	252.225.000	-	-	- 252.225.000
TOTALE	6.10.627.713	1.018.270.370	1.876.843.631	9.805.741.714
<i>Costo delle funzioni federalismo amministrativo anno 2002 (in migliaia di lire)</i>				
d.P.C.M.	Quota Regioni a Statuto Ordinario	Quota Enti Locali Regioni a Statuto Ordinario	Quota Stato Regionale e accords vari	TOTALE d.P.C.M. individuazione risorse

	tuto Ordinario	Regioni a Statuto Or- dinario	Statuto Speciale e ac- cordi vari	individuazione risorse
Salute umana e veterinaria	141.145.683	504.197	26.379.072	168.028.952
Invalidi civili	1.692.132	1.730.975	776.893	4.200.000
Istituti professionali	-	-	252.000	252.000
Istruzione scolastica	147.019.308	37.222.970	397.781.722	582.024.000
Protezione civile	12.967.942	31.164.621	9.137.437	53.270.000
Energia e risorse minerarie	636.343	2.350.879	668.778	3.656.000
Opere pubbliche	318.225.802	54.544.048	116.827.634	489.597.484
Viabilità	1.109.543.541	1.011.239.990	306.216.469	2.427.000.000
Polizia amministrativa	756.171	4.435.065	1.408.764	6.600.000
Demanio idrico	391.075	65.928	-	457.003
Trasporti	8.952.909	3.440.334	138.425	12.531.668
Ambiente	567.851.955	96.858.431	150.289.614	815.000.000
T.P.L. art. 8	1.404.225.688	-	-	1.404.225.688
T.P.L. art. 9	2.366.94.500	-	-	2.366.942.500
Mercato del lavoro d.P.C.M. 05/08/1999	32.677.347	10.669.841	-	43.347.188
Mercato del lavoro d.P.C.M. 14/12/2000	34.845.217	302.049.990	-	336.895.207
Incentivi alle imprese	1.467.600.000	-	-	336.895.207
Agricoltura	638.600.000	-	-	638.600.000
TOTALI	8.254.073.613	1.556.277.269	1.009.876.808	10.820.227.690
Entrate demanio idrico R.S.O.	-252.225.000	-	-	-
TOTALE	8.001.848.613	1.556.277.269	1.009.876.808	10.570.947.940

Il conferimento di funzioni alle Regioni in materia di commercio

di Paola Castellini e Maurizio Ricciardelli

Sommario

1. *Il decreto legislativo n. 114 del 1998.* – **2.** *Il nuovo ruolo delle Regioni.* – **3.** *La legislazione della Regione Emilia-Romagna.* – **4.** *Il nuovo sistema di programmazione delle rete in Emilia Romagna.* – **5.** *Le norme delle altre Regioni: principali scelte.*

1. Il decreto legislativo n. 114 del 1998

Con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 “Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell’art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997 n. 59”, emanato in applicazione della legge 15 marzo 1997, n. 59, è stata realizzata la riforma del settore del commercio, sia per quanto attiene la rete distributiva in sede fissa che il commercio su aree pubbliche. Il suddetto decreto legislativo costituisce pertanto un testo di riferimento organico di settore che contiene i principi e le condizioni ai quali devono fare riferimento le norme regionali di attuazione.

Il decreto applica al ramo del commercio il principio della sussidiarietà; con esso vengono infatti assegnate alle Regioni rilevanti attribuzioni per quanto attiene la definizione delle regole che devono presiedere al settore e pertanto si pongono le basi per una forte “regionalizzazione”.

Il decreto realizza inoltre un altro importante principio, quello della semplificazione: esso abroga infatti non solo la previgente legge 426 del 1971 e il relativo regolamento di esecuzione (il d.m. 375/88), ma tutta una congerie di normative ⁽¹⁾ che in parte

(1) Risultano, infatti abrogate altre tre leggi, 1 decreto ministeriale, 1 decreto del Presidente della Repubblica e 4 articoli di differenti norme, nonché tutte le norme contrarie o incompatibili con il decreto stesso.

avevano introdotto modifiche, in parte integrazioni alla legge n. 426, con la conseguenza di determinare un quadro di riferimento normativo molto complesso. Tale impianto normativo nonché la logica e la strumentazione ad esso sottese erano ormai obsoleti, alla luce delle dinamiche in atto nel settore e anche in relazione agli orientamenti espressi dalla Commissione europea sia nel Libro verde che nel Libro bianco sul commercio del 1999.

Le principali novità introdotte dal decreto legislativo n. 114 consistono, oltre che nella liberalizzazione degli esercizi di minori dimensioni, nel diverso e più incisivo ruolo affidato alle Regioni e nel superamento di una regolamentazione amministrativa che condizionava la struttura del mercato. Il decreto contiene indirizzi di tipo urbanistico e di tutela ambientale la cui definizione è affidata completamente agli Enti Locali. La nuova disciplina determina le condizioni per uno sviluppo della rete distributiva che consenta la compresenza delle diverse tipologie di vendita, garantendo ad ognuna il proprio ruolo, in una ottica di integrazione delle medesime⁽²⁾.

Il decreto legislativo disciplina, inoltre, *ex novo*, i requisiti di accesso all'attività commerciale; l'esercizio dell'attività di commercio in sede fissa attraverso l'individuazione di tre tipologie di esercizi, cui corrispondono specifici procedimenti autorizzativi ai fini dell'avvio dell'attività; l'esercizio dell'attività di commercio sulle aree pubbliche; le forme speciali di vendita; il regime degli orari e delle vendite straordinarie.

L'impianto normativo che ne risulta è totalmente diverso da quello previgente e si allinea a quello degli altri paesi europei i cui ordinamenti non contemplano istituti quali l'albo dei commercianti, le tabelle merceologiche, le commissioni comunali e regionali per il commercio.

Di seguito si analizzeranno le linee fondamentali della riforma, l'attuazione nella Regione Emilia-Romagna e le linee principali di attuazione delle altre Regioni (analizzando i casi più significativi).

(2) Nel libro verde sul commercio del 1999 la Commissione europea aveva ribadito la necessità di garantire sistemi in grado di consentire alle diverse tipologie distributive di coesistere al fine di garantire il migliore servizio al consumatore.

2. Il nuovo ruolo delle Regioni

Uno degli aspetti di maggiore rilievo introdotto dalla riforma consiste nel ruolo attribuito alle Regioni. Il decreto legislativo n. 114 del 1998 assegna, infatti, alle Regioni il compito di definire l'intero sistema di regole che presiede al settore, consentendo l'esercizio di una funzione non solo programmatica ma anche normativa (che prima non avevano); nel caso del commercio si può pertanto dire che in Italia si è avviato un vero e proprio "federalismo".

In particolare le Regioni debbono provvedere a definire, principalmente, le norme contenenti gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale, i criteri e le condizioni per regolare gli obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita – al fine di assicurare il rispetto del principio della libera concorrenza e l'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive –, le disposizioni per favorire lo sviluppo del commercio in particolari aree svantaggiate (ad esempio quelle montane, rurali ed insulari) o nei centri storici, al fine di rivitalizzarne il tessuto economico, sociale e culturale.

La riforma non ha riguardato solamente il commercio in sede fissa, ma anche le attività commerciali su aree pubbliche (in passato definito commercio ambulante) cui talvolta le Regioni hanno dedicato una successiva disciplina legislativa specifica ⁽³⁾. Il decreto stabilisce anche gli obiettivi che le Regioni devono perseguire, nel definire gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali. Tali obiettivi hanno un notevole significato sistematico: in un quadro di complessiva liberalizzazione (ai sensi dell'art. 41 della Costituzione) essi rappresentano un elemento di orientamento ed una legittimazione all'intervento per le politiche pubbliche del settore.

Tra questi obiettivi, oltre a quelli generalmente rivolti alla ra-

(3) Cfr. ad esempio la legge della Regione Emilia-Romagna 25 giugno 1999, n. 12.

zionalizzazione del sistema distributivo ed alla qualità del servizio per il consumatore, si segnalano in particolare quelli rivolti all'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive.

Un grande rilievo ha poi l'obiettivo della compatibilità territoriale ed ambientale degli insediamenti commerciali, con riguardo, in particolare, alla mobilità, al traffico e all'inquinamento. Questo obiettivo si lega alla notevole importanza che la pianificazione urbanistica ha assunto in materia di commercio, sostituendo, di fatto, la programmazione del settore, che costituiva oramai un obsoleto vincolo al suo sviluppo.

Da ciò consegue anche la particolare attenzione del decreto legislativo di riforma ai diversi ambiti territoriali (aree metropolitane omogenee, aree sovracomunali configurabili come un unico bacino di utenza, centri storici, centri di minore consistenza demografica) ai fini della definizione da parte delle Regioni degli "indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali".

Sul piano più strettamente urbanistico, le Regioni devono definire i criteri della relativa programmazione riferita al settore commerciale, affinché i Comuni individuino, nei propri strumenti urbanistici (e si tratta di una importantissima innovazione) alcuni elementi fondamentali. Fra questi si segnalano le aree da destinare all'insediamento degli esercizi di vendita – e in particolare quelle idonee alla localizzazione di medie e di grandi strutture di vendita –, i limiti e i vincoli di natura urbanistica ai quali sono sottoposti gli insediamenti commerciali, principalmente in relazione alla tutela dei beni artistici, ambientali e culturali.

Importante è anche l'attenzione del decreto di riforma alla correlazione dei procedimenti volti al rilascio della concessione edilizia e dell'autorizzazione all'apertura di una media o di una grande struttura di vendita (favorendone la contestualità).

Il decreto legislativo n. 114 realizza, nel settore del commercio, quella inversione di competenze amministrative e normative che caratterizza la legge di delegazione n. 59 del 1997. Questa inversione di competenze generali – che ha precorso la legge di riforma costituzionale n. 3 del 2001 – è mitigata, riguardo alla

materia, dal generale principio di liberalizzazione introdotto. Oltre agli aspetti pianificatori sono, quindi, devolute alle Regioni funzioni specifiche di grande importanza, che completano il quadro della organicità del conferimento. Fra queste funzioni si ricordano: la definizione delle modalità di organizzazione dei corsi di formazione professionale per il commercio, l'istituzione degli Osservatori regionali del commercio, l'adozione delle importanti norme sul procedimento relativo alle domande per l'apertura delle grandi strutture di vendita (art. 9, d.lgs. n. 114/98), l'individuazione dei Comuni ad economia prevalentemente turistica e delle città d'arte – al fine dell'applicazione, nei medesimi, delle deroghe previste in materia di orari –, la definizione delle modalità di effettuazione delle vendite di liquidazione e di fine stagione, la definizione delle modalità di autorizzazione dei Centri di assistenza tecnica al commercio.

3. La legislazione della Regione Emilia-Romagna

La Regione Emilia Romagna ha dato attuazione alle funzioni e ai compiti che le sono stati conferiti dal d.lgs. n. 114 del 1998 con due diverse leggi: una in materia di commercio su aree pubbliche e una in materia di commercio in sede fissa.

La legge regionale 5 luglio 1999, n. 14 reca le norme per la disciplina del commercio in sede fissa. Essa non reintroduce alcun strumento di regolamentazione amministrativa, tuttavia definisce un sistema di regole centrato sul riconoscimento del valore che la funzione commerciale ha nelle sue relazioni con il sistema e con l'economia sociale del territorio.

Essa stabilisce, inoltre, i principi generali e demanda a successivi atti di competenza del Consiglio regionale la definizione dei criteri di pianificazione territoriale ed urbanistica riferiti alle attività commerciali nonché dei criteri per regolare obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita.

La legge n. 14 del 1999 demanda alla Giunta regionale – con una tecnica normativa che era di semplificazione prima della legge costituzionale n. 1 del 1999 (che ha consentito

l'attribuzione del potere regolamentare a tale organo) – l'adozione di varie normative specifiche, quali quelle concernenti l'Osservatorio regionale, i Centri di assistenza tecnica, le vendite di liquidazione e di fine stagione, i corsi di formazione professionale, la modulistica per le domande di autorizzazione per grandi strutture di vendita.

La legge regionale si ispira fundamentalmente ai principi della sussidiarietà e della concertazione. In base al principio della sussidiarietà, la Regione Emilia Romagna ha affidato, oltre che ai Comuni, alle Province un importante ruolo di pianificazione urbanistica e programmazione della rete commerciale. La concertazione costituisce un forte elemento di novità che ha cambiato profondamente, nei fatti, i rapporti fra le istituzioni e le rappresentanze della società civile. La legge regionale prevede che la Regione promuova, ai fini delle proprie determinazioni e di quelle di competenza degli Enti Locali, il metodo della concertazione con le rappresentanze degli Enti locali, con le Associazioni d'impresa, le Organizzazioni sindacali e le Associazioni dei consumatori.

All'art. 2 sono legislativamente indicati – con una formulazione abbastanza estesa – gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali (previsti dal co. 1 dell'art. 6 del d.lgs. n. 114/98). Premesso ed evidenziato che la programmazione regionale si pone quale obiettivo fondamentale la qualificazione degli assetti urbani e territoriali, la legge ha fissato gli indirizzi generali ai quali le Province e i Comuni devono dare attuazione nell'ambito dei propri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica.

Fra questi indirizzi, assumono particolare rilievo quelli relativi all'adeguatezza della rete, all'integrazione del commercio nel contesto sociale ed ambientale, alla valorizzazione della qualità delle città e del territorio, alla salvaguardia dei centri storici e delle aree di particolare valore storico o artistico e all'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive.

Rispetto a quest'ultimo punto (di grande delicatezza), si deve rilevare che il decreto legislativo, pur introducendo un principio generale di liberalizzazione del settore – che comporta la premi-

nenza della pianificazione urbanistica (divenuta il principale elemento di regolazione) –, stabilisce che le Regioni debbano comunque definire gli “obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita”.

Alcune Regioni hanno interpretato tale norma come la necessità di reintrodurre dei meccanismi di regolazione all’entrata nel mercato delle grandi strutture di vendita, indicando dei parametri massimi di superfici di grande distribuzione autorizzabili.

La Regione Emilia Romagna, invece, ha deciso – in ossequio al principio di liberalizzazione –, di non introdurre vincoli numerici. Essa ha piuttosto (attraverso le indicazioni contenute nell’atto del Consiglio recante i criteri e le condizioni per regolare gli obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita) definito specifiche modalità di attuazione della fase di autorizzazione delle grandi strutture di vendita. Tali modalità prevedono che i vari Enti preposti alla programmazione (Comuni e Province) assumano degli atti che consentano una gradualità della realizzazione delle scelte urbanistiche in merito alle grandi strutture di vendita.

4. *Il nuovo sistema di programmazione della rete in Emilia-Romagna*

La legge regionale colloca, come previsto dalle disposizioni del d.lgs. n. 114, la programmazione della rete distributiva nell’ambito degli indirizzi e delle decisioni della pianificazione territoriale.

Si realizza quindi il passaggio da un approccio di tipo settoriale, caratterizzato dal perseguimento di obiettivi di equilibrio fra domanda e offerta (a cui erano ispirate la l. 426 del 1971, in Italia e, in Francia, la legge Royer e anche la successiva legge Raffarin) ad un approccio in cui prevalgono gli strumenti di carattere territoriale e dove l’intervento pubblico mira alla realizzazione di un equilibrio fra i diversi utilizzatori del territorio, cioè fra le differenti funzioni territoriali. In questo modo la nostra legislazione si allinea a quella della gran parte degli altri

paesi europei, primi fra tutti la Germania e il Regno Unito.

Il nuovo impianto definito dalla legge regionale, basato sull'intreccio fra programmazione della rete commerciale (in quanto derivante dai criteri di regolazione degli "obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita") e pianificazione territoriale e urbanistica, consente il superamento di uno dei limiti più vistosi della normativa previgente: lo scarso coordinamento fra le scelte effettuate nell'ambito dei piani comunali del commercio e quelle definite nei PRG.

Questo insufficiente collegamento dei due strumenti programmatori era del tutto evidente a livello dei procedimenti autorizzativi volti al rilascio della concessione edilizia e dell'autorizzazione amministrativa alla vendita.

La nuova legislazione supera questo limite prevedendo espressamente, per quanto riguarda le medie e le grandi strutture di vendita, la contestualità del rilascio della autorizzazione di apertura e della concessione edilizia o, ove ciò non sia possibile, il rilascio della concessione successivo a quello della autorizzazione.

Un'ulteriore scelta che la Regione ha operato è stata quella della più ampia valorizzazione del ruolo degli Enti locali, che sono i titolari della decisioni in ordine alle funzioni ad essi attribuite, seppur nel rispetto degli indirizzi e dei criteri stabiliti dalla Regione.

Anche questa scelta si colloca in una linea già definita in norme precedenti ⁽⁴⁾ della Regione Emilia-Romagna e volta alla valorizzazione degli Enti Locali.

5. Le norme delle altre Regioni: principali scelte

Il d.lgs. 114/1998 ha stabilito che tutte le Regioni dovevano

(4) La l.r. n. 6 del 1995 in materia di pianificazione e programmazione territoriale aveva già attribuito alle Province l'importante ruolo di approvazione dei Piani Regolatori Generali (PRG) e la legge regionale n. 3 del 1999, all'art. 75, aveva assegnato alle Province funzioni, fra l'altro, in materia di individuazione degli ambiti territoriali sovracomunali.

adottare i provvedimenti di loro competenza entro il 24 aprile 1999. Si trattava, come si è visto in precedenza, di adempimenti molto complessi in quanto volti a normare *ex novo* un importante settore produttivo e pertanto, alla luce delle difficoltà ad ultimare i lavori entro il termine stabilito, il Ministero ha dovuto concedere alle Regioni una proroga di due mesi. Il decreto legislativo n. 114 all'art. 31 stabiliva, peraltro, le modalità con le quali il Ministero avrebbe disposto l'intervento sostitutivo qualora le Regioni non avessero provveduto ⁽⁵⁾.

Le modalità di intervento definite dalle varie Regioni sono risultate abbastanza difformi le une dalle altre; va tuttavia rilevato che quasi tutte hanno optato per un percorso che prevede l'adozione di disposizioni amministrative contenenti criteri generali, rinviando a successivi provvedimenti gli atti di programmazione veri e propri.

In continuità con i meccanismi di programmazione che avevano caratterizzato le Indicazioni programmatiche emanate ai sensi della legge n. 426/1971 e senza tener conto del nuovo intreccio che il decreto n. 114 del 1998 stabilisce con la pianificazione territoriale, alcune Regioni hanno riproposto una programmazione per le grandi strutture di vendita di tipo quantitativo, vale a dire hanno stabilito degli indici di sviluppo della media e della grande distribuzione o in termini di indici di densità di presenza delle medie e grandi strutture di vendita in rapporto alla popolazione residente o addirittura in termini numerici, stabilendo cioè un numero massimo di strutture di vendita da autorizzare.

La Regione Umbria si è mossa con tale spirito e ha indicato quale fabbisogno di nuova superficie di vendita un numero predeterminato di strutture da insediare in Comuni appartenenti a tre zone specificatamente individuate.

Altre Regioni (quali la Lombardia, il Veneto, la Toscana, il Lazio, la Campania e la Basilicata) hanno invece previsto una programmazione di tipo quantitativo fondata su indici di pre-

(5) Tale intervento è stato attivato nei confronti della Regione Sardegna con d.P.C.M. 6 ottobre 2000.

senza, cioè hanno stabilito i mq. di superficie di grandi strutture di vendita autorizzabili (è stato sostanzialmente determinato dalla Regione un parametro che corrisponde quasi sempre ai metri quadri autorizzabili ogni 1.000 abitanti o altri indici simili).

Su questo modo di procedere è intervenuta l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che, in un parere espresso il 17 marzo 1999 a proposito della programmazione predisposta dalla Giunta regionale della Lombardia, ha chiaramente affermato che "al fine di mantenere un'impostazione sufficientemente flessibile nel processo di valutazione delle domande, bisognerebbe evitare di rendere gli obiettivi quantitativi effettivamente vincolanti per le scelte degli amministratori... sarebbe preferibile che all'obiettivo quantitativo di crescita... venisse dato un valore meramente orientativo...".

Tale indicazione non è stata invero assunta in pieno, tanto che tali Regioni hanno mantenuto, salvo procedere a leggere modifiche, la programmazione che avevano previsto.

È opportuno esaminare sommariamente le normative di alcune Regioni per verificare l'impianto di programmazione dalle stesse predisposto.

Piemonte. Gli indirizzi generali e i criteri di programmazione urbanistica per l'insediamento del commercio al dettaglio in sede fissa del Piemonte sono contenuti nella legge regionale n. 28 del 12/11/1999 e nella delibera consiliare n. 563-13414 del 29/10/1999. Gli obiettivi della Regione Piemonte sono stati fondamentalmente due: quello di abbandonare il sistema dei contingenti di superficie di vendita, che rappresentava una delle caratteristiche della legge n. 426/197, e quello consentire una certa dinamica concorrenziale nel settore immobiliare delle destinazioni d'uso commerciali in modo da evitare la rarefazione delle aree commerciali e la conseguente spinta al formarsi di posizioni di rendita fondiaria.

L'obiettivo della eliminazione dei contingenti di superficie di vendita è stato perseguito adottando il meccanismo della "compatibilità territoriale dello sviluppo", vale a dire sono state

definite le tipologie di strutture compatibili con i tipi di addensamento e di localizzazione commerciale. Il secondo obiettivo è stato perseguito con la disposizione che la destinazione d'uso per il dettaglio "deve essere integrata o al tessuto residenziale o alle attività produttive industriali, artigianali, terziario non pubblico e al commercio all'ingrosso" con il vincolo che le medie e grandi strutture sono consentite esclusivamente negli addensamenti e nelle localizzazioni commerciali individuate in sede di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali. Si tratta, quindi, di uno schema molto articolato.

Lombardia La Regione Lombardia ha regolato l'attività commerciale con la legge regionale 23 luglio 1999 n. 14 e con il regolamento regionale n. 3 del 2000 (B. U. 25/7/2000). Le fondamentali caratteristiche sono le seguenti: si prevede un contingente per le grandi strutture di vendita e dei vincoli di carattere urbanistico per le medie strutture; il territorio regionale è suddiviso in 21 Unità territoriali (Ut), per tali unità sono determinate le quote base di nuova superficie di vendita che si può autorizzare.

I criteri di programmazione urbanistica della Lombardia enunciano poi in quali casi il rappresentante della Regione in seno alla conferenza dei servizi per le grandi strutture di vendita deve esprimere parere "non favorevole": si tratta prevalentemente di casi di non compatibilità della struttura, per la quale si richiede l'autorizzazione, con atti di pianificazione e programmazione territoriale regionale o di non ammissibilità derivante da una negativa valutazione d'impatto ambientale; di casi di non ammissibilità urbanistica dell'insediamento proposto, ossia la non previsione della tipologia dell'intervento nel PRG; oppure di motivata valutazione non favorevole da parte della Provincia, con particolare riferimento al sistema della viabilità, del traffico e delle principali vie di comunicazione in ambito provinciale.

Umbria. La Regione Umbria ha assunto due atti: la l.r. 3/8/1999, n. 24 e il regolamento n. 39 del 22/12/1999. Il meccanismo previsto è quello delle compatibilità territoriali, fondato sulla classificazione dei Comuni e sull'individuazione delle ti-

pologie di strutture distributive compatibili con i diversi livelli demografici dei Comuni. La l.r. n. 24/1999 prevede infatti che i Comuni siano suddivisi in quattro classi: le prime due comprendono quelli superiori ai 50.000 abitanti (classe I) e quelli compresi fra 10.000 e 50.000 abitanti (classe II); le altre due raggruppano i Comuni con popolazione compresa fra 3.000 e 10.000 abitanti (classe III) e inferiore a 3.000 abitanti (classe IV). Tale classificazione non è senza conseguenze sui limiti dimensionali degli esercizi: ai Comuni delle prime due classi si applicano i limiti dimensionali superiori tra quelli previsti per le medie e grandi strutture di vendita (rispettivamente 250 mq. e 2.500 mq.); alle altre due classi quelli inferiori (rispettivamente 150 mq. e 1.500 mq.) con esclusione dei loro centri storici, ove si applicano i limiti dimensionali superiori. Anche le medie e grandi strutture di vendita sono suddivise in ulteriori tipologie secondo l'ampiezza demografica dei Comuni.

I Comuni vengono inoltre aggregati in 8 aree sovracomunali, configurabili come unico bacino d'utenza. Nell'ambito di tre aree sovracomunali vengono, inoltre, individuate zone ad alta densità commerciale.

A seguito di questa classificazione dei Comuni per classi demografiche e di questa distinzione nelle tipologie distributive secondo i limiti dimensionali, viene stabilita una compatibilità territoriale ai fini dell'apertura di grandi e medie strutture: soltanto nei Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti non esistono tipologie incompatibili; al contrario, alcune tipologie di medie strutture non possono insediarsi nei Comuni più piccoli (meno di 3.000 abitanti), così come le grandi strutture risultano non insediabili nei Comuni con popolazione compresa tra 10.000 e 50.000 abitanti.

Per ridurre la rigidità di questo schema localizzativo si stabilisce tuttavia che tali vincoli non trovano applicazione per i Comuni compresi nelle zone ad alta densità commerciale né quando la media o grande struttura si colloca a non oltre 2 Km., in linea, d'aria da una grande via di comunicazione d'interesse regionale

Toscana. La Toscana ha disciplinato il settore commerciale con l.r. 17/5/1999 n. 28, con una successiva delibera del Consiglio contenente le Direttive per la programmazione urbanistica e con un Regolamento per la disciplina del commercio.

La programmazione della regione Toscana è di quantitativo: la superficie di vendita autorizzabile nel triennio 1999-2001 per le medie e grandi strutture viene individuata tramite un parametro di equilibrio commerciale.

Gli obiettivi quantitativi relativi alle grandi strutture di vendita sono vincolanti; solo attraverso “accordi di pianificazione”, promossi dalla provincia con la partecipazione dei Comuni dello stesso bacino, è “possibile autorizzare nuove grandi strutture o ampliamenti fino a un massimo di 5.000 mq. di superficie nell’intero bacino omogeneo”.

Un aspetto importante della normativa toscana è rappresentato dalla previsione dei cosiddetti “programmi di tutela delle aree vulnerabili”. Attraverso tali programmi un Comune può prevedere di inserire gradualmente medie strutture di vendita in specifiche aree interessate da fenomeni di vulnerabilità degli esercizi di vicinato. L’area o le aree interessate a tali programmi non possono oltrepassare il 50% del territorio comunale, fatta eccezione per i Comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti e loro frazioni e per quelli montani e insulari. Per individuare tali aree la legge stabilisce che il Comune deve far riferimento alla densità degli esercizi di vicinato esistenti e alla loro mortalità nell’ultimo triennio.

Marche. La Regione Marche ha dato attuazione alla riforma del commercio con la legge regionale 4 ottobre 1999, n. 26. La programmazione adottata è fondata su uno stretto intreccio con la pianificazione territoriale ai vari livelli. Un ruolo importante viene affidato alle Province che devono stabilire “con i propri piani di coordinamento territoriali gli insediamenti della grande distribuzione a livello sovracomunale” (art. 8). Questa funzione dovrà essere esercitata, dopo la prima fase di adeguamento degli strumenti urbanistici alle direttive regionali di recepimento degli indirizzi del d.lgs. n. 114/1998, in rapporto all’assetto territoriale globale, con particolare riferimento alla maglia viaria nazionale,

interregionale e regionale.

Quanto all'aspetto relativo all'intreccio tra previsioni degli insediamenti commerciali contenute nella pianificazione urbanistica e programmazione commerciale di settore, il meccanismo adottato è piuttosto elastico, in quanto risulta fondato sulla compatibilità funzionale delle tipologie distributive secondo le zone urbanistiche in cui è suddiviso il territorio comunale. Le medie strutture sono localizzabili in tutte le zone (con alcune limitazioni per il centro storico), mentre le grandi lo sono soltanto nelle zone C (di espansione) e D (produttive).

La legge della regione Marche prevede inoltre che, finché i Comuni non hanno adeguato i propri strumenti di programmazione urbanistica e commerciale agli standard minimi previsti dalla l.r. n. 26/1999, la normativa regionale prevale "sulle eventuali diverse previsioni dei regolamenti edilizi e degli strumenti urbanistici comunali" (art. 8, comma 10).

In questo modo, almeno per le medie strutture, i Comuni dovranno dotarsi soltanto dei criteri di rilascio delle autorizzazioni e delle relative norme sul procedimento, mentre per l'adeguamento degli strumenti urbanistici l'adozione delle relative varianti potrà avvenire in un maggior lasso di tempo.

La disciplina dello sportello unico per le attività produttive ed il raccordo con le discipline di settore

*di Carmen Iuvone e Elisa Roversi**

Sommario

1. La recente evoluzione della normativa sullo sportello unico per le attività produttive. – 2. I modelli di raccordo tra la procedura autorizzatoria unica e discipline di settore. – 3. I rapporti con la disciplina del commercio. – 4. Segue: esercizi di vicinato, medie e grandi strutture di vendita.

1. La recente evoluzione della normativa sullo sportello unico per le attività produttive

La previsione dello sportello unico per le attività produttive rappresenta, senza dubbio, nell'attuale stagione di riforme, la prima vera innovazione che riguarda i rapporti tra pubblica amministrazione ed imprese, essendo finalizzata a creare una struttura facente capo al Comune in forma singola o associata responsabile del procedimento unico per l'autorizzazione all'insediamento delle attività produttive e deputata anche all'attività di assistenza e di informazione alle imprese ⁽¹⁾.

* C. IUVONE ha curato i paragrafi 1 e 2. E. ROVERSI ha curato i paragrafi 3 e 4.

(1) Il modulo organizzativo dello sportello unico non è imposto rigidamente dalla legge; ciò consente una notevole flessibilità organizzativa tra i diversi modelli. Ad esempio la struttura preposta allo sportello unico può essere proprio di un singolo Comune oppure espressa da più enti locali associati; in presenza di patti territoriali o di contratti d'area la gestione dello sportello può coincidere con il soggetto responsabile del patto o del contratto ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.P.R. n. 447 del 1998, come modificato dal d.P.R. n. 440 del 2000, infine, per la realizzazione dello sportello unico i Comuni possono stipulare convenzioni con la Camere di Commercio. In generale per una valutazione dell'istituto si rinvia a: L. TORCHIA, *Lo sportello unico per le attività produttive*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1999, p. 109 ss.; L. CICI, *Industria, sportello unico per le imprese, Camere di Commercio*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1998, p. 814 ss.; E. BOSCOLO,

Alla luce del quadro normativo di riferimento (artt. 23 e ss. del d.lgs. n. 112 del 1998, d.P.R. n. 447 del 1998, come modificato dal d.P.R. n. 440 del 2000 e art. 4, comma 4, lett. c) della legge n. 59 del 1997) l'attuazione dello sportello unico per le attività produttive trova il suo fondamento nei principi di sussidiarietà, adeguatezza dell'amministrazione e di completezza dell'azione amministrativa, recentemente costituzionalizzati con le modifiche al titolo V, parte seconda della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 118 comma 1).

Il dato peculiare concernente la realizzazione della struttura è l'introduzione di uno strumento caratterizzato da una forte innovazione amministrativa e procedurale rivolto alla riduzione dei tempi necessari al rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione degli impianti produttivi.

Lo sportello unico risulta, infatti, caratterizzato da una duplice valenza: quella interna, essendo la struttura amministrativa che la legge identifica come amministrazione procedente responsabile del procedimento autorizzatorio unico e quella esterna costituendo il referente del cittadino-imprenditore che ha necessità di entrare in relazione con l'amministrazione pubblica, intesa in senso lato, per la soddisfazione di un suo specifico interesse (apertura di un impianto produttivo, ristrutturazione) ⁽²⁾.

Il modello organizzativo e procedurale dell'istituto è stato, peraltro, recentemente mutuato dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia che prevede (art. 5, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380) la costituzione della struttura da parte dei Comuni, anche mediante esercizio in forma associata ai sensi del capo V del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, con il compito di semplificare i numerosi procedimenti che caratterizzano il settore attraverso il raccordo operativo tra le l'amministrazione comunale, il privato e le altre amministrazioni chiamate a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto

Commento all'art. 25, d.lgs. n. 112 del 1998, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 118 ss.

(2) In tal senso P. MASCIOCCHI, *I procedimenti per la localizzazione industriale*, Milano, 1999, p. 6 ss. Dello stesso Autore, *Industria e commercio: guida allo sportello unico*, Roma, 2001.

dell'istanza o denuncia, e si pone, presumibilmente, la necessità di coordinare a livello regionale gli ambiti di intervento dello sportello unico per l'edilizia con quello delle attività produttive per evitare sovrapposizioni e duplicazioni istruttorie ⁽³⁾.

L'effettiva implementazione dell'istituto ha, comunque, incontrato non poche difficoltà dovute alle resistenze burocratiche e procedurali a modificare prassi amministrative consolidate nonché dai dubbi interpretativi derivanti dalla normativa di riferimento. Proprio al fine di favorire la massima diffusione della struttura il Consiglio dei Ministri ha approvato una direttiva il 12 maggio 2000 "Provvedimenti per la piena attuazione delle disposizioni relative alla istituzione di sportelli unici per gli impianti produttivi" *c.d. action plan*.

Il provvedimento, prendendo atto dello stato di attuazione della normativa sullo sportello unico, ad un anno dall'entrata in vigore del regolamento n. 447 del 1998, e basandosi sulle difficoltà attuative evincibili dai monitoraggi effettuati dal Ministero dell'Interno, dal Formez e dalle associazioni imprenditoriali, nell'ambito dei lavori dell'osservatorio sulle semplificazioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha previsto una serie di misure finalizzate alla massima diffusione della struttura su tutto il territorio nazionale (operatività degli sportelli in un numero tale da ricoprire il 90% della popolazione ad esclusione delle Regioni a statuto speciale che non hanno ancora recepito la relativa normativa) nonché al miglioramento della relativa organizzazione e della qualità del lavoro in modo da garantire i livelli qualitativi già raggiunti dalle esperienze di eccellenza.

In particolare, dai monitoraggi compiuti dal Formez ⁽⁴⁾ non-

(3) Il testo unico in materia edilizia è di tipo misto essendo composto da norme sia legislative che regolamentari ed è, pertanto, costituito dal d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (testo A) contenente le norme regolamentari e dal d.lgs. 6 giugno 2001, n. 378 (testo B) contenente le norme legislative. Entrambi i testi sono pubblicati nella G.U. n. 245 del 20 ottobre 2001.

(4) Sulla base dei dati forniti dal Formez, attraverso l'attività del progetto SI-Sportello Impresa, e rinvenibili nel *Manuale del responsabile di sportello unico*, Roma 2001, emerge che, a tre anni di distanza dalla creazione della struttura, le Regioni meglio posizionate risultano la Lombardia, il Piemonte, il Veneto, l'Emilia Romagna e la Toscana e posizioni di eccellenza sono state riscontrate anche nel sud, ad esempio in città come Palermo e Salerno dove spiccano alcune strutture in forma associata (ad esempio

ché dalla rilevazione commissionata dal Ministero della Funzione Pubblica alle Prefetture è emerso che l'ambito di applicazione della struttura è molto diversificato a livello territoriale con un afflusso di procedimenti quantitativamente molto differenziato da sportello a sportello e, conseguentemente, il relativo campo di intervento non è affatto omogeneo sia in relazione alle dimensioni del Comune sia ad altri fattori legati a caratteristiche economiche e produttive.

Il dato di particolare importanza che è stato in più occasioni evidenziato e che richiede un'attenta riflessione è che sebbene lo sportello risulti essere attivato nel 70% dei Comuni in realtà esso è solo formalmente operativo in quanto gli imprenditori lo trascurano privilegiando il ricorso alle procedure settoriali invece che a quella unificata introdotta dal d.lgs. n. 112 del 1998 e dal relativo regolamento attuativo.

Per favorire l'effettiva realizzazione dell'istituto il Governo, nell'ambito del *c.d. action plan* in precedenza menzionato, ha proposto alcune modifiche alla disciplina regolamentare sancite con il d.P.R. n. 7 dicembre 2000, n. 440, entrato in vigore il 24 febbraio 2001, che ha introdotto con decorrenza immediata rilevanti e consistenti novità, sia sul piano normativo sia in merito alla procedura di sportello unico, di seguito sinteticamente richiamate per ragioni di economia del presente lavoro.

In primo luogo è stato ampliato l'ambito di operatività dello sportello a tutti gli impianti relativi alla produzione di beni e servizi comprensivi, pertanto delle attività agricole, commerciali ed artigiane, delle attività turistiche ed alberghiere, dei servizi resi alle banche e dagli intermediari finanziari e dei servizi di telecomunicazioni. Come si evince dalla relazione di accompagnamento al regolamento le modifiche sono state determinate dalla necessità di fugare dubbi interpretativi sorti nella prima fase di attuazione in merito all'ambito di applicazione della disciplina valorizzando, in particolare, due profili: l'unicità del procedimento autorizzatorio e l'obbligatorietà dello sportello.

Un aspetto di particolare rilievo delle modifiche introdotte è

quella di Sangro Aventino dove uno sportello unico serve 45 Comuni limitrofi).

il ruolo attribuito alla amministrazione comunale all'interno della procedura ⁽⁵⁾ in quanto la formulazione della norma, proprio sulla base del dato letterale, sembra implicare una scelta discrezionale da parte della struttura competente per lo sportello unico ad avvalersi o meno delle amministrazioni preposte alla tutela di interessi pubblici generali. Gli orientamenti espressi al riguardo da alcune Regioni ⁽⁶⁾ escludono l'ipotesi che il d.P.R. n. 440 del 2000 determini l'attribuzione al Comune della competenza diretta su tutti gli atti istruttori che costituiscono il procedimento autorizzatorio per l'insediamento delle attività produttive con il conseguente obbligo, per il responsabile della struttura di rivolgersi alle amministrazioni settorialmente competenti per le funzioni che esulano da quelle comunali.

Con riferimento al meccanismo introdotto dal nuovo regolamento per imporre l'obbligatorietà dell'istituto si rileva che la *ratio* della nuova formulazione dell'articolo 4, comma 2 *bis*, è quella di superare le difficoltà istruttorie che nella prassi applicativa del d.P.R. n. 447 del 1998 si sono effettivamente riscontrate. In sostanza, il citato comma 2 *bis*, nel ribadire l'inutilizzabilità degli atti autorizzatori rilasciati da amministrazioni diverse

(5) La nuova formulazione dell'articolo 4 del regolamento, dopo aver ribadito l'unicità del procedimento, stabilisce che esso ha inizio con "la presentazione di un'unica domanda alla struttura la quale adotta direttamente ovvero chiede alle amministrazioni di settore o a quelle di cui intenda avvalersi ai sensi dell'articolo 24 del decreto legislativo n. 112 del 1998 gli atti istruttori e i pareri tecnici comunque denominati dalle normative vigenti. Le amministrazioni sono tenute a far pervenire tali atti e pareri entro un termine non superiore a novanta giorni dal ricevimento della documentazione. Il provvedimento conclusivo del procedimento è, ad ogni effetto, titolo unico per la realizzazione dell'intervento richiesto".

(6) Si rinvia sul punto a Regione Piemonte d.G.R. 15 ottobre 2001, n. 290, *Sportello unico per le attività produttive. Adozione delle indicazioni applicative del d.P.R. n. 447 del 1998 e d.P.R. 440/2000* con cui sono state riformulate le linee guida regionali in materia; alla delibera in corso di adozione della Regione Emilia-Romagna con cui si forniscono i nuovi indirizzi agli enti locali in materia, nonché alla delibera della Giunta Regionale della Lombardia n. 6/41318 del 1999 recante le prime indicazioni per la costituzione e l'avvio delle strutture comunali di cui all'art. 24 del d.lgs. n. 112 del 1998 (pubblicata su *Edilizia e territorio*, n. 13 del 1999, p. 46 ss.) con cui si sono forniti chiarimenti sull'unicità del procedimento e sul ruolo delle amministrazioni comunali precisando che la nuova disciplina del procedimento autorizzatorio unico non ha spostato né tantomeno soppresso competenze e poteri amministrativi che restano in capo ai soggetti pubblici che ne sono titolari.

da quella responsabile del procedimento, è finalizzato a salvare, sulla base dei principi generali dell'economia dei mezzi giuridici, l'attività svolta dalle menzionate amministrazioni su richiesta dell'impresa, recuperandola al procedimento unico presso lo sportello.

Per quanto concerne la natura giuridica del provvedimento finale, il comma 1 dell'articolo 4, come modificato dal d.P.R. n. 440 del 2000, dispone che tale provvedimento è, ad ogni effetto, titolo unico per la realizzazione dell'intervento richiesto che, pertanto, richiama tutti gli atti istruttori intervenuti ed enuncerà espressamente che è consentita la realizzazione dell'intervento oggetto del procedimento stesso.

Occorre, infine, osservare che il regolamento n. 400 del 2001 non affronta uno dei problemi applicativi maggiormente rilevanti della disciplina in esame che è costituito dalla mancanza del raccordo tra la procedura semplificata in materia e le singole procedure settoriali concernenti gli insediamenti produttivi.

La nuova regolamentazione si innesta, infatti, su procedimenti esistenti che non vengono però semplificati, coordinati o eliminati nell'ambito della nuova procedura autorizzatoria facente capo al Comune interessato, in forma singola o associata. Del resto, proprio il principio del procedimento unico e della conseguente responsabilità unica implica la necessità di individuare le normative di settore vigenti in materia per attuare il relativo coordinamento. Tale esigenza è stata, peraltro, segnalata con forza dal mondo imprenditoriale, come si evince da un recente studio della Confindustria ⁽⁷⁾.

Occorre, peraltro, considerare che la legge 24 novembre

(7) Il documento della Confindustria, *Sportello unico per le attività produttive. Proposte di modifica alla regolamentazione esistente*, Roma, marzo 2001, è rinvenibile sul sito www.confindustria.it In particolare, nel documento si rileva che "Il decollo del nuovo strumento è stato e continua ad essere difficoltoso poiché al procedimento unico amministrativo si è giunti non attraverso la semplificazione delle normative preesistenti in materia urbanistica, ambientale, dell'igiene e della sicurezza del lavoro ma soltanto a seguito del loro inserimento nello stesso procedimento unico fermo restando le competenze e le funzioni degli enti di riferimento, enti che fino ad oggi hanno opposto resistenza anche al solo coordinamento da parte del responsabile dello sportello unico", p. 6 ss.

2000, n. 340, recante “Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione del procedimento amministrativo” con l’art. 6 ha introdotto al d.lgs. n. 112 del 1998 l’art. 27 *bis*, *Misure organizzative per lo sportello unico per le imprese*. Tale norma prevede che i soggetti competenti a svolgere le funzioni in materia di sportello unico per le attività produttive, ai sensi degli artt. 23 e ss. del d.lgs. n. 112 del 1998 devono provvedere all’adozione delle misure organizzative necessarie allo snellimento delle predette attività istruttorie, al fine di assicurarne il coordinamento dei termini di queste con i termini di cui al citato regolamento.

La norma deve essere esaminata sotto due distinti profili: da un lato essa qualifica come atti istruttori le competenze della amministrazioni, enti ed autorità i cui procedimenti sono coinvolti nella procedura dello sportello unico definizione che non è stata condivisa dalle Regioni⁽⁸⁾, dall’altro con una formulazione ampia e generica attribuisce alle amministrazioni regionali il compito di adottare le necessarie iniziative per raccordare le diverse attività istruttorie con i termini del regolamento attuativo della struttura.

In attuazione della citata disposizione le Regioni hanno predisposto le soluzioni procedurali ed organizzative più consone all’assetto delle funzioni inerenti la materia delineato dal legislatore regionale nonché alle esigenze delle diverse realtà territoriali, alcune delle quali verranno brevemente illustrate nel successivo paragrafo.

(8) Le Regioni, con il parere reso in sede di Conferenza Unificata sul disegno di legge annuale di semplificazione per il 1999, del 6 dicembre 1999, hanno espresso orientamento contrario alla formulazione della norma che qualifica come mere attività istruttorie le competenze dei diversi soggetti pubblici coinvolti nel procedimento di cui al d.P.R. n. 447 del 1998. Si rileva che la Regione Liguria ha proposto ricorso alla Corte Costituzionale per la questione di legittimità costituzionale avverso l’art. 6 della legge n. 340 del 2000 ritenendo la previsione lesiva delle competenze costituzionalmente garantite alle Regioni e agli Enti locali (G.U., 1°serie speciale, 24/1/2001, n. 4, p. 10 ss.) nonché ricorso alla Corte Costituzionale per conflitto di attribuzione avverso il d.P.R. n. 440 del 2000, art. 1, comma 1, lett. g) (G.U., 1° serie speciale, 9/5/2001, n. 18, p. 19 ss.). Anche la Regione Veneto ha proposto ricorso per conflitto di attribuzione avverso alcune norme del d.P.R., n. 440 del 2000 (G.U., 1° serie speciale, 9/5/2001, n. 18, p. 13 ss.).

Per completare il quadro normativo di riferimento occorre, inoltre, considerare che la materia delle attività produttive sarà soggetta ad un significativo cambiamento a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione" che è intervenuta in modo assai incisivo sul sistema delle fonti del diritto sia nazionali che delle Regioni a statuto ordinario.

In particolare, alla luce della riforma sono state attribuite alle Regioni numerose competenze legislative esclusive in settori di particolare rilievo e attinenti all'argomento considerato come ad esempio l'industria, l'artigianato, le fiere e mercati, materie per le quali si aprono spazi di intervento assolutamente inediti per il legislatore regionale in quanto le leggi in questione sono sottratte al rispetto del limite dei principi fondamentali della materia dettati con le leggi quadro/cornice.

Alla luce del mutato quadro giuridico-costituzionale delineato dalla riforma si ritiene possibile ipotizzare, per il settore considerato, anche una rivalutazione degli interventi che le Regioni potranno predisporre in materia di sportello unico per le attività produttive adeguando a livello normativo il relativo modello alle esigenze delle comunità territoriali.

2. I modelli di raccordo tra la procedura autorizzatoria unica e le discipline di settore

Come ricordato in precedenza, l'articolo 27 *bis* del d.lgs. n. 112 del 1998 dispone che le amministrazioni, gli enti e le autorità competenti a svolgere attività istruttorie nell'ambito del procedimento di autorizzazione alle attività produttive devono provvedere all'adozione delle misure organizzative necessarie allo snellimento delle predette attività istruttorie al fine di assicurare il coordinamento dei termini di queste con i termini previsti dal regolamento dello sportello unico.

Le esperienze attuative dello sportello unico a livello regionale forniscono, anche sotto questo specifico profilo, utili elementi di riflessione ed analisi.

Ad esempio, la Regione Liguria con la l.r. n. 9 del 1999 e successive modifiche, ha disciplinato l'istituzione degli sportelli unici per le imprese e le procedure per le attività produttive e con la delibera della G.R. n. 1230 del 26/10/2001, ha individuato i procedimenti regionali rientranti nell'ambito di applicazione dell'istituto prevedendo i necessari criteri di coordinamento. In particolare si dispone che non si fa ricorso alla procedura dello sportello unico e si segue quella disciplinata dalla normativa di settore quando i procedimenti sono di competenza "esclusiva" della Regione precisando tale tipologia ⁽⁹⁾. Si prevede, inoltre, una proposta di accordo rivolto alle realizzazioni delle forme di collaborazione più adeguate tra la Regione Liguria, i Comuni e le altre pubbliche amministrazioni coinvolte nella procedura che richiede la realizzazione di un sistema di comunicazione che consenta di gestire i procedimenti amministrativi di competenza dello sportello e di assicurare un servizio informativo integrato in rete capace di raccogliere le informazioni generate dalle singole amministrazioni.

Per quanto attiene alla esperienza della Regione Emilia-Romagna, nell'ambito dei principi stabiliti in materia dalla l.r. n. 3 del 1999 (artt. 70 e 71), si è cercato di valorizzare il ruolo dello sportello unico come struttura di servizio alle imprese creando, a tal fine, una rete di strutture per garantire servizi omogenei sul territorio, caratterizzati da analoghi ed elevati standard di qualità nonché condizioni di pari opportunità al sistema imprenditoriale dell'intera Regione ⁽¹⁰⁾. In tale contesto è

(9) Nel citato atto deliberativo (all. A) si precisa che per procedimenti di competenza esclusiva si intendono quei procedimenti nei quali sono richiesti provvedimenti permissivi o autorizzativi della sola Regione e non sono richiesti analoghi provvedimenti di altri enti pubblici. Così, ad esempio, è di competenza esclusiva della Regione il procedimento relativo all'autorizzazione all'esercizio dell'attività di cava che non richieda anche la concessione edilizia, o altro provvedimento amministrativo di una diversa amministrazione pubblica. Nei procedimenti di competenza esclusiva come sopra definiti sono ricompresi anche procedimenti nei quali altri enti esprimono pareri, valutazioni tecniche o osservazioni nell'ambito del procedimento regionale. In questa ipotesi il responsabile del procedimento regionale comunica, a meri fini di pubblicità e di inserimento nell'archivio informatico dello Sportello unico, l'avvio della procedura, la conclusione della stessa, l'esito dei collaudi e dei controlli eventualmente previsti.

(10) In tal senso cfr. *La rete degli sportelli unici in Emilia-Romagna. Una comunità*

stata prevista la concessione di contributi ai Comuni singoli e associati e la promozione di iniziative rivolte al personale addetto alle nuove strutture.

Inoltre, gli enti locali, per favorire l'attuazione della riforma e il raccordo interprocedimentale tra le diverse amministrazioni coinvolte, hanno stipulato specifici accordi, intese, protocolli operativi e protocolli d'intesa finalizzati proprio alla semplificazione dei procedimenti relativi alla localizzazione degli impianti produttivi di beni e di servizi ⁽¹¹⁾.

Sotto il profilo del raccordo tra il procedimento autorizzatorio unico e le diverse discipline di settore, l'art. 70 della l.r. n. 3 del 1999 attribuisca alla Regione il compito di attuare la razionalizzazione della distribuzione delle funzioni e delle competenze fra gli enti locali e provvedere, nelle materie di propria competenza, alla ridisciplina dei procedimenti amministrativi. In tal senso, anche in attuazione dei conferimenti di funzioni contenuti nel d.lgs. n. 112 del 1998, si è provveduto ad una razionalizzazione delle competenze in materia ambientale, ponendo in capo alle Province gran parte delle funzioni autorizzative, e si sono operate alcune significative semplificazioni per procedimenti connessi alla procedura autorizzatoria unica (ad esempio in materia di vincolo idrogeologico, di distribuzione di energia elettrica, di approvvigionamento di acque pubbliche).

I richiamati criteri sono stati ulteriormente precisati con un atto di indirizzo ⁽¹²⁾ che, a seguito delle modifiche previste dal

virtuale per servizi reali alle imprese, in Collana di documentazione dell'Assessorato alle Attività Produttive, n. 2 del 2001.

(11) Vedasi, ad esempio, l'intesa sottoscritta tra la Provincia di Bologna, i Comuni interessati nonché le Aziende Sanitarie e i Vigili del fuoco in data 8/2/1999 finalizzata a definire un accordo di carattere sperimentale tra il responsabile del procedimento unico dello sportello e i responsabili dei pareri, nulla osta, autorizzazioni *etc.*, al fine di introdurre strumenti di immediata semplificazione in materia; il protocollo operativo stipulato dalla Provincia di Ferrara con amministrazioni pubbliche ed enti esterni in data ottobre 1999; il protocollo d'intesa della Provincia di Ravenna del 18 maggio 1999 con Camera di commercio, Comuni, ARPA, Aziende Sanitarie ecc per la semplificazione amministrativa e la realizzazione dello sportello unico.

(12) Si tratta della delibera della Giunta Regionale 26 luglio 1999, n. 1367 recante *Prime indicazioni per la realizzazione degli sportelli unici per le attività produttive* B.U.R. 10/9/1999, n. 114.

d.P.R. n. 440 del 2000, è in corso di modifica anche al fine di puntualizzare il necessario raccordo della novellata disciplina del procedimento autorizzativo con alcune rilevanti discipline di settore, in particolare quella urbanistica e quelle in materia ambientale (rifiuti, esercizio di linee elettriche) e di esercizi commerciali.

La Regione Piemonte ha, invece, recentemente predisposto le nuove linee guida in materia ⁽¹³⁾ con il necessari raccordo con le procedure di settore in particolare in materia di rifiuti e di compatibilità ambientale per le quali si ritiene che la relativa legislazione preveda da tempo una vera e propria. anticipazione dello sportello unico. Con particolare riferimento al settore dei rifiuti si precisa che il procedimento di cui all'art. 27 e 28 del d.lgs. 22/97 *c.d.* "decreto Ronchi", non rientri tra quelli che attivano la competenza dello sportello unico anche perché il provvedimento in questione non è stato interessato da alcuna abrogazione ed è dunque caratterizzato, anche rispetto a quello del regolamento dello sportello unico, da una condizione di specialità che fa dubitare del fatto che possa essere stato inciso dal regolamento medesimo.

Con riferimento agli aspetti urbanistici ed edilizi con il richiamato atto di indirizzo si fa riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale del 26 giugno 2001, n. 206, che ha dichiarato illegittima la norma recata dalla lettera g) del comma 2 dell'art. 25 del d.lgs. n. 112 del 1998 non ammettendo che una conferenza di servizi, in cui una Regione potrebbe essere messa in minoranza, abbia titolo a disporre una variante allo strumento urbanistico regionale.

Le conseguenze tratte dalla menzionata pronuncia possono essere diverse. Ad esempio la Regione Veneto ⁽¹⁴⁾, in attuazione della declaratoria della Corte Costituzionale, ha ritenuto modificate le regole di funzionamento della conferenza di servizi di cui

(13) La deliberazione della Giunta Regionale 15 ottobre 2001, n. 29 recante *Sportello unico per le attività produttive. Adozione delle indicazioni applicative del d.P.R. n. 447 del 1998 e del d.P.R. n. 440 del 2000*, pubblicato nel B.U.R. n. 43 del 2001.

(14) Regione Veneto, Circolare 31/7/2001, n. 16, d.G.R. del 27/7/2001, su B.U.R. Veneto n. 74 del 17/8/2001.

all'articolo 5 del regolamento e ciò nel senso di assumere il consenso della Regione sulla variante come presupposto necessario perché la variante stessa possa essere legittimamente approvata dal Consiglio Comunale. La Regione Piemonte, con le linee guida richiamate, configura anche una diversa soluzione derivante dalle conseguenze della declaratoria di incostituzionalità e cioè la non applicazione del richiamato articolo 5 in attesa della relativa riformulazione.

La Regione Lombardia, infine, ha fornito, sin dall'entrata in vigore del regolamento n. 447 del 1998, indicazioni molto precise al sistema locale per la costituzione degli sportelli unici cercando di favorire la realizzazione di strutture sovracomunali ⁽¹⁵⁾. Si è, in particolare, precisato, che la normativa che ha istituito lo sportello unico non ha spostato né tantomeno soppresso competenze e poteri amministrativi che restano, pertanto in capo ai diversi soggetti pubblici che ne sono titolari e che l'effetto della semplificazione consiste nel fatto che gli atti di assenso espressi dai soggetti pubblici coinvolti rilevano come atti interni al procedimento unico.

Sulla base dell'analisi recentemente svolta da un apposito gruppo di ricerca denominato "Osservatorio sulla riforma amministrativa e sul federalismo", commissionato dalla Regione Lombardia ⁽¹⁶⁾, si chiariscono i rapporti esistenti tra il procedimento autorizzatorio in materia di impianti produttivi e le normative di settore, in particolare quelle ambientali.

Al riguardo la Regione deve rendersi promotrice di apposite convenzioni volte a realizzare un modello procedimentale la cui implementazione presuppone la realizzazione di una rete telematica su base regionale di collegamento tra le diverse amministrazioni coinvolte.

Dalla sintetica valutazione di alcuni modelli di raccordo tra le

(15) Con la deliberazione della Giunta Regionale n. 6/41318 del 1999 recante *Prime indicazioni per la costituzione e l'avvio delle strutture comunali di cui all'art. 24 del d.lgs. n. 112 del 1998 e al d.P.R. n. 447 del 1998* (pubblicata su *Edilizia e territorio*, n. 13 del 1999, p. 46 ss.) si sono forniti chiarimenti sull'unicità del procedimento e sul ruolo delle amministrazioni comunali.

(16) I risultati della ricerca sono rinvenibili nel sito Internet della Regione Lombardia alla homepage *Sportello unico per le attività produttive*.

diverse procedure coinvolte nell'attività autorizzatoria dello sportello unico, in precedenza esaminati, emerge l'esigenza di una forte integrazione tra le diverse amministrazioni competenti che la Regione, a livello normativo e di indirizzi generali, deve cercare di soddisfare essendo indubbiamente il coordinamento procedurale uno degli snodi strategici per la realizzazione della riforma più ambiziosa ed innovativa degli ultimi anni sul piano dei rapporti tra la Pubblica amministrazione e il mondo delle attività produttive.

3. I rapporti con la disciplina del commercio

Si è già avuto modo di rilevare come il d.P.R. n. 447/98 abbia dettato una peculiare disciplina procedurale, senza intervenire direttamente sulla preesistente normativa di settore. L'obiettivo di semplificazione dell'azione amministrativa non viene infatti perseguito sopprimendo preesistenti funzioni e competenze⁽¹⁷⁾, ma piuttosto facendone confluire l'esercizio in una unitaria sequenza procedimentale⁽¹⁸⁾. Il Regolamento, dunque, non contribuisce a fare chiarezza circa il conseguente complesso rapporto tra attribuzioni e procedure, anche perché le stesse non vengono esplicitamente individuate in tale sede e comunque risultano variare in relazione al tipo di impianto, alla sua destinazione, alle sue dimensioni, alla sua collocazione sul territorio⁽¹⁹⁾. Diviene, pertanto, indispensabile procedere in via interpre-

(17) La stessa relazione di accompagnamento al Regolamento evidenzia come l'indicazione della legge di delega non si riferisca ad un preciso procedimento amministrativo, ma individui, invece, determinate attività oggetto di regolazione in sedi normative di portata generale. Cioché, "si è trattato di 'isolare' tali attività rispetto al contesto generale attraverso la configurazione di una disciplina procedimentale *ad hoc*, semplificata rispetto a quella ordinaria [...]. Questo spiega, tra l'altro, perché [...] non vi siano abrogazioni".

(18) In tal senso E. BOSCOLO, *Commento all'articolo 25*, in G. FALCON (a cura di), *Lo stato autonomista*, cit., p. 118, il quale rileva come il risultato di semplificazione venga raggiunto "attraverso la trasformazione di espressioni di assenso, prima formulate mediante atti a carattere provvedimentale, in atti a mera rilevanza endoprocedimentale", ossia "attraverso una significativa opera di deprovvedimentalizzazione".

(19) Il rilievo è operato da P. MASCIOCCHI, *Industria e commercio: guida allo sportello*

tativa all'armonizzazione delle diverse discipline di settore ed al raccordo delle relative fasi procedurali nell'ambito del procedimento autorizzatorio unico.

È ben noto che la realizzazione dello sportello unico risponde ad esigenze di semplificazione delle procedure amministrative per l'insediamento e l'avvio di impianti produttivi, caratterizzate dalla necessità – per gli operatori economici interessati – di acquisire molteplici atti abilitativi, rilasciati da una pluralità di Amministrazioni nel rispetto di regole e termini spesso non raccordati tra loro. Se attraverso l'unificazione del procedimento autorizzatorio, l'introduzione di moduli procedurali *ad hoc* e l'individuazione di un unico referente per i soggetti interessati al procedimento stesso, si è inteso ridurre i costi “burocratici” posti a carico delle imprese ⁽²⁰⁾, è innegabile come tali innovazioni abbiano parallelamente fatto emergere alcuni profili di complessità nel rapporto tra le Amministrazioni coinvolte nel procedimento unico, ora più che mai chiamate a compiere uno sforzo di reciproco coordinamento ⁽²¹⁾.

Invero, la struttura comunale – di cui lo Sportello unico costituisce articolazione organizzativa – è chiamata a svolgere

unico, Roma, FISE servizi, 2001, p. 111.

(20) Tra gli operatori economici permangono tuttavia alcune perplessità, come testimonia il menzionato studio di Confindustria, F. CONSOLE (a cura di), *Sportello unico per le attività produttive - Proposta di modifica alla regolamentazione esistente*, cit., p. 20 ss., che mette in guardia dai possibili rischi di insuccesso della riforma, cui conseguirebbe inevitabilmente un rallentamento delle iniziative produttive. Si sottolinea, in particolare, come il nostro sistema amministrativo sia caratterizzato dalla presenza di vincoli burocratici che dipendono, “non tanto dai tempi eccessivamente lunghi previsti dalla legge o dalla complessità della procedura unica, quanto, piuttosto, dalla presenza di una moltitudine di enti che intervengono a vario titolo nel procedimento e dalla presenza di una legislazione di settore sovrabbondante e, spesso, datata”. Si pone così in luce una nuova esigenza che trova il proprio fondamento, più che nella semplificazione delle singole procedure settoriali, nella “concentrazione funzionale dei procedimenti amministrativi riferentesi ad un medesimo profilo di interesse al fine di ricondurli ad unità”.

(21) Sul punto, il predetto documento di Confindustria, F. CONSOLE (a cura di), *op. cit.*, p. 6 ss., evidenzia come la nuova disciplina, da un lato, renda più stringenti i rapporti tra la struttura unica e gli altri Enti coinvolti nel procedimento, senza d'altro canto porre mano alla semplificazione degli endoprocedimenti, nè riconoscere al responsabile del procedimento un potere funzionalmente sovraordinato rispetto ai funzionari delle altre Amministrazioni chiamate a fornire pareri ed atti di assenso.

un'attività che ben può essere qualificata come funzionale all'ottimale tutela dei molteplici interessi coinvolti nella realizzazione dell'insediamento produttivo, componendo al meglio tali interessi con le esigenze di celerità e di efficienza che risultano centrali per l'imprenditore e coordinando l'azione dei vari soggetti pubblici coinvolti nel procedimento unico, senza spogliarli della cura diretta dell'interesse di cui ciascuno di essi è titolare: la sua funzione consiste, in sostanza, nel ricondurre ad unità, o meglio, ad un'unica espressione provvedimentale, molteplici procedimenti convergenti⁽²²⁾.

Le disposizioni procedurali introdotte dal d.P.R. n. 447/98, come modificato, interessano infatti i diversi profili autorizzatori connessi all'insediamento di impianti produttivi, in particolare per quanto concerne gli aspetti urbanistici, sanitari, ambientali della sicurezza, così come espressamente richiamati dall'articolo 25 del decreto legislativo n. 112/98⁽²³⁾.

Risultano assoggettati alla disciplina del procedimento unico non solo gli impianti industriali o artigianali strettamente intesi ma anche gli insediamenti destinati allo svolgimento di attività produttive riconducibili all'ambito dei servizi o del commercio, fermo restando il rilascio della concessione edilizia o l'acquisizione della valutazione d'impatto ambientale laddove necessarie ai sensi delle relative disposizioni di settore. Per espressa previsione dello stesso Regolamento (articolo 1, commi 1 e 3), resta comunque salvo quanto disposto dal decreto legislativo n. 114 del 1998 e quanto previsto dall'articolo 27 del decreto legislativo n. 112 del 1998 in ordine al procedimento di valutazione di im-

(22) Così M. SGROI, *Lo sportello unico per le attività produttive: prospettive e problemi di un nuovo modello di amministrazione*, in *Diritto Amministrativo*, 2001, n. 1, p. 185 ss., secondo il quale, peraltro, l'unitario atto di assenso "non è scomponibile nella molteplicità delle autorizzazioni o atti di assenso reciprocamente autonomi che, mancando la nuova normativa, dovrebbero essere singolarmente adottati; ma li supera tutti risolvendosi in un atto del tutto diverso dalla loro mera sommatoria".

(23) Per un'elencazione dettagliata, nonché per un tentativo di sistematizzazione, delle diverse tipologie di interventi per i quali risulta attivabile il procedimento di competenza dello sportello unico, secondo le regole introdotte dal d.P.R. n. 447/98, si rinvia a P. GALEONE (a cura di), *Manuale del responsabile di sportello unico*, Roma, FORMEZ, 2001, pp. 24 e 25. Si veda anche C. COSENTINO e F. FRASCA, *Conferenza di servizi e sportello unico per le attività produttive*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 78 e ss.

patto ambientale. Sono altresì fatte salve “le competenze e le procedure relative al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose e alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento”, disciplinate dagli articoli 18 e 21 della legge n. 128 del 1998.

Per quanto attiene alla materia del commercio, non sembra potersi sostenere che, mediante la salvezza della disciplina introdotta dal decreto legislativo n. 114/98, il Regolamento abbia inteso circoscrivere l'ambito di operatività dello sportello unico, nel senso di escludere l'intervento della struttura e l'applicazione delle relative procedure semplificate in riferimento all'insediamento di impianti da adibire ad attività commerciale. Una simile conclusione, del resto, mal si concilierebbe con quanto previsto dal comma 1-*bis* dell'articolo 1 del d.P.R. n. 447/98 che espresamente ricomprende tra gli impianti assoggettati alla disciplina del procedimento unico quelli “relativi a tutte le attività di produzione di beni e servizi”, ivi incluse, a titolo meramente esemplificativo, le attività agricole, commerciali e artigiane, le attività turistiche ed alberghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari, i servizi di telecomunicazioni ⁽²⁴⁾.

Né pare potersi concludere che il Regolamento abbia inteso preservare le sole disposizioni del decreto *c.d.* Bersani che individuano i requisiti per l'esercizio di attività commerciali: se così fosse, infatti, non si comprenderebbe la reale necessità di una simile previsione, dal momento che il d.P.R. n. 447/98 interviene esclusivamente in ordine ad aspetti procedurali, lasciando comunque inalterata la normativa sostanziale ⁽²⁵⁾.

(24) Come noto, tale disposizione -inserita dal d.P.R. n. 440/00 allo scopo di assicurare, sul punto, uniformità d'interpretazione- ribadisce l'orientamento già espresso al punto “e) ambito di applicazione” dell'Accordo sancito l'1 luglio 1999, nell'ambito della Conferenza unificata, tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane, con il quale sono stati individuati i criteri applicativi della normativa sullo sportello unico per le attività produttive. Il testo integrale dell'Accordo costituisce parte integrante della Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 8 luglio 1999, n. DAGL I. 3. 1/43647.

(25) Ciò risulta chiaramente esplicitato anche nella relazione di accompagnamento al Regolamento, laddove si chiarisce che la scelta operata per un'incisiva azione di miglioramento ed accelerazione delle procedure autorizzatorie di cui trattasi è stata “quella di demandare la disciplina dei principi di diritto sostanziale a norme di rango

Pertanto, lo stesso articolo 1, comma 1 del Regolamento, laddove fa salvo quanto disposto dal decreto legislativo n. 114/98, non può che intendersi come riferito a quei primi aspetti. In altri termini, mediante la salvezza -tra le altre, della normativa sul commercio, il d.P.R. n. 447/98 si sarebbe piuttosto preoccupato di conservare autonomia alle valutazioni amministrative che assumono rilevanza in ordine alla tutela degli interessi disciplinati e garantiti dalla normativa speciale preservata, con la conseguenza che, relativamente agli esercizi commerciali (così come agli insediamenti di servizi), l'attività dello sportello unico dovrà combinarsi con quella disciplinata dalla normativa di settore ⁽²⁶⁾.

In concreto, dunque, le modalità procedurali indicate dal d.P.R. n. 447/98, come modificato, troveranno applicazione laddove l'attività commerciale comporti alcuno degli interventi elencati all'articolo 1, comma 1 del Regolamento (dovendo in tal caso lo sportello unico attivarsi in ordine ai relativi profili autorizzatori), fermo restando il ricorso alle procedure previste dal decreto legislativo n. 114/98 per i profili concernenti l'esercizio dell'attività commerciale medesima.

Simili conclusioni trovano, peraltro, supporto nella specificazione operata dall'articolo 1 del Regolamento in ordine all'ambito di applicazione della disciplina del procedimento unico, la quale -come si evince dal tenore letterale della norma- concerne gli "impianti produttivi di beni e servizi" e non si estende invece all'esercizio della relativa attività. Le stesse si pongono in linea con quanto precisato nell'Accordo dell'1 luglio 1999, raggiunto in sede di Conferenza unificata, ove si chiarisce che "poiché le attribuzioni della struttura e dello sportello unico sono riferite agli impianti produttivi di beni e servizi, deve intendersi che le procedure previste dal regolamento n. 447 del 1998 si applicano a qualunque attività produttiva di beni o di servizi, [...] qualora l'attività richieda la localizzazione di impianti, la loro realizzazione, ristrutturazione, ampliamento, cessazione, riattivazione e riconversione, nonché l'esecuzione di opere interne ai fabbricati

primario lasciando, invece, al regolamento l'intera disciplina procedimentale".
(26) Così M. SGROI, *op. cit.*, p. 195.

adibiti ad uso di impresa. Per quanto riguarda l'attività commerciale, la struttura responsabile provvede a tutte le autorizzazioni necessarie⁽²⁷⁾, applicando, per quanto riguarda l'autorizzazione all'esercizio dell'attività, le previsioni del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114⁽²⁸⁾. Resta tuttavia da chiarire se – ed in che termini – l'autorizzazione commerciale, ove richiesta, ricada nell'ambito del procedimento unico, governato dalla struttura comunale secondo le regole procedurali introdotte dal d.P.R. n. 447/98.

Una risposta coerente con quanto fin qui osservato circa il carattere di autonomia, sotto il profilo procedurale, dell'autorizzazione commerciale (autonomia che, come rilevato, il regolamento avrebbe inteso preservare attraverso la salvezza del decreto legislativo n. 114/98) porterebbe ad escludere la predetta possibilità, dal momento che tale decisione attiene a profili diversi da quelli che vengono in considerazione nel procedimento unico e differenti sono gli interessi tutelati. Tali provvedimenti non parrebbero dunque "incorporabili" nell'autorizzazione complessiva rilasciata dalla struttura comunale ai sensi del d.P.R. n. 447/98⁽²⁹⁾, ferma restando la necessità di assicurare la conte-

(27) Una previsione non dissimile è contenuta nella deliberazione della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna n. 1367 del 26 luglio 1999 (recante "Prime indicazioni per la realizzazione degli sportelli unici per le attività produttive") ove si precisa come la formulazione dell'articolo 1, comma 1 del Regolamento, laddove viene fatto salvo quanto previsto dal d.lgs. 114/1998, sia da intendersi "nel senso che per quanto riguarda le attività commerciali si applica la disciplina procedimentale contenuta nel d.lgs. 114/1998, ma il procedimento di autorizzazione per l'esercizio di attività commerciali di cui all'art. 4, commi 1, 2 e 3 del d.lgs. n. 114/1998, laddove previsto, si avvia con la presentazione dell'istanza allo sportello unico. Il quale provvede di conseguenza".

(28) Sulla questione dei rapporti tra le discipline in esame interviene in maniera esplicita anche la richiamata deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte n. 29 - 4134 del 15 ottobre 2001 la quale, dopo avere evidenziato che "la coincidenza tra i procedimenti della normativa sul commercio ed il procedimento unico è più apparente che reale, poiché i contenuti degli uni e dell'altro non si sovrappongono se non in limitata misura", riconosce la possibilità di "applicare la disciplina sostanziale del commercio oggi vigente attraverso l'esercizio di un procedimento unico gestito dalla struttura dello sportello unico competente".

(29) In tema di formazione dell'atto di assenso, la predetta deliberazione della Regione Piemonte n. 29 - 4134 del 2001 precisa invece che "le amministrazioni competenti secondo le norme 'di settore', richieste dallo sportello unico a cui l'operatore si è rivolto, svolgono le attività loro proprie fino agli atti conclusivi delle stesse, che conservano i

stualità o comunque un raccordo – non ultimo sotto il profilo temporale – tra i diversi momenti autorizzativi.

4. *Segue: esercizi di vicinato, medie e grandi strutture di vendita*

Come noto, relativamente all'attività di vendita al dettaglio sulle aree private in sede fissa, il decreto legislativo n. 114/1998 individua diverse tipologie di esercizi, distinguendo tra esercizi di vicinato, medie e grandi strutture di vendita.

Il medesimo decreto, all'articolo 7, assoggetta a semplice comunicazione al Comune competente l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie degli esercizi di vicinato. Rispetto a tali fattispecie procedurali si pongono interrogativi circa la sussistenza o meno, in capo allo sportello unico, della competenza a provvedere in ordine alle relative istanze. Al riguardo dovrebbe valere quanto in precedenza osservato circa il fatto che l'attivazione dello sportello unico è richiesta nel caso in cui l'attività commerciale comporti alcuno degli interventi di cui all'articolo 1, comma 1 del Regolamento, trovando applicazione, in ordine ai relativi profili autorizzatori, le modalità procedurali indicate dal D.P.R. n. 447/98. Pertanto, le istanze non collegate alla realizzazione dei predetti interventi sugli impianti risulterebbero sottratte all'applicazione della disciplina del procedimento unico, la quale – come osservato – non attiene all'esercizio dell'attività⁽³⁰⁾.

loro caratteri e perfino il loro 'nomen iuris'; tali atti vengono però convogliati alla struttura unica, alla quale compete -anche nella materia commerciale- emettere il provvedimento unico conclusivo, costituente (secondo il d.P.R. 440/2000) il solo titolo abilitativo".

(30) Sul punto si può fare richiamo, ancora una volta, all'orientamento espresso dalla Regione Piemonte con la citata deliberazione n. 29 - 4134 del 15 ottobre 2001, la quale ha escluso che transiti attraverso lo sportello unico la semplice comunicazione riguardante gli esercizi di vicinato, laddove non risultino necessari altri consensi, pareri, autorizzazioni, concessioni edilizie: "non ci si trova infatti, in tali casi, in presenza di procedimenti che implicano un provvedimento della pubblica amministrazione: l'attività di questa si risolve in un'azione di controllo e non già in un'attività preordinata al rilascio di atti e di titoli abilitativi". Inoltre "non si tratta di realizzare, ampliare, etc. im-

L'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di medie e grandi strutture di vendita risultano invece assoggettati ad autorizzazione comunale (articoli 8 e 9 d.lgs. n. 114/98). Al Comune ovvero alla Regione viene demandata l'adozione della disciplina relativa al procedimento autorizzatorio per le medie e, rispettivamente, per le grandi strutture di vendita – incluse le disposizioni atte ad assicurare la trasparenza e la snellezza dell'azione amministrativa e la partecipazione al procedimento stesso – nonché l'individuazione del termine entro il quale le domande devono ritenersi accolte qualora non venga comunicato il provvedimento di diniego. Nel caso di grandi strutture di vendita si prevede, inoltre, che la relativa domanda sia sottoposta all'esame di una conferenza di servizi, indetta dall'Amministrazione comunale, alla quale partecipano i rappresentanti della Regione, della Provincia e del Comune territorialmente interessati: la conferenza decide, a maggioranza dei componenti, entro 90 giorni dalla sua convocazione, in base alla conformità dell'insediamento alle normative vigenti; il rilascio dell'autorizzazione è comunque subordinato al parere favorevole del rappresentante della Regione.

In relazione a tali fattispecie procedurali è ben evidente la necessità di assicurare un adeguato coordinamento tra procedura autorizzatoria avente natura commerciale e procedura a carattere urbanistico-territoriale. Tale esigenza di raccordo è, peraltro, resa manifesta dal medesimo decreto legislativo n. 114/1998 attraverso un esplicito riferimento alla “correlazione dei procedimenti di rilascio della concessione o autorizzazione edilizia inerenti l'immobile o il complesso di immobili e dell'autorizzazione all'apertura di una media o grande struttura di vendita, eventualmente prevedendone la contestualità” (articolo 6, comma 2, lettera d). In tal senso pare agevolmente ipotizzabile un diretto coinvolgimento della struttura unica in relazione al rilascio delle richieste autorizzazioni commerciali, ovviamente nel ri-

pianti, ma semplicemente di ‘esercitare’ l'attività di commercio al dettaglio”. Al contrario, risulta attivabile l'intervento dello sportello unico “se l'esercizio dell'attività anzidetta comporta ulteriori azioni amministrative che conducano al rilascio (o meno) di consensi, pareri, autorizzazioni di natura diversa”.

spetto delle procedure previste dal decreto legislativo n. 114/98⁽³¹⁾. Il relativo procedimento potrebbe dunque “transitare” attraverso lo sportello unico, senza che ciò implichi il suo confluire nell’ambito della procedura autorizzatoria disciplinata dal d.P.R. n. 447/98⁽³²⁾.

(31) Un’esplicita previsione in tale direzione si rinviene, tra le altre, nella legge della Regione Abruzzo n. 62 del 1999, ai sensi della quale “la contestualità dei procedimenti di rilascio della concessione edilizia inerente l’immobile o il complesso di immobili e dell’autorizzazione amministrativa all’apertura di una media o grande struttura di vendita è assicurata dai Comuni conferendo i due procedimenti allo sportello unico per le attività produttive” (articolo 7).

(32) Sul punto può farsi richiamo al Titolo II della legge della Regione Liguria n. 19 del 2 luglio 1999 (recante la disciplina del commercio in attuazione del Decreto legislativo n. 114/1998), le cui disposizioni “si danno carico di assicurare la correlazione dei procedimenti di rilascio delle autorizzazioni commerciali con quelli di rilascio dei titoli edilizi [...] prevedendo una apposita disciplina coordinata per l’apertura delle grandi strutture di vendita, facente capo allo Sportello Unico in qualità di organo preposto all’istruttoria ed alla definizione delle procedure semplificate per le attività produttive [...]”. Così si esprime la Circolare P.G.R. n. 6 del 24 novembre 1999, contenente le “istruzioni applicative” della predetta legge, precisando inoltre che “la nuova disciplina stabilita nell’articolo 16 della l.r. n. 19/1999 concentra nello Sportello Unico anche l’attivazione (commi 1 e 2) e la conclusione del procedimento volto al rilascio delle autorizzazioni commerciali relative alle grandi strutture di vendita (comma 3), riconoscendo alla sopramenzionata conferenza di servizi *c.d.* ‘Bersani’ (art. 9, comma 3 e 4, del d.lgs. n. 114/1998) il valore non solo di sede istruttoria di esame e valutazione delle istanze, bensì anche di sede decisoria (comma 3) in cui, cioè, si rilasciano le suddette autorizzazioni”. Viene, peraltro, evidenziato come, nell’ambito del medesimo articolo 16, sia individuata “una serie diversificata di fattispecie a seconda che l’istanza di rilascio di autorizzazione commerciale presupponga o meno anche il rilascio di titoli edilizi e/o di altri atti autorizzativi di vario genere, ovvero addirittura richieda l’approvazione di varianti agli strumenti urbanistici o territoriali, vigenti od in itinere”.

Il processo di decentramento delle funzioni in materia ambientale

di Donatella Bandoli e Marina Michelessi ()*

Sommario

1. Introduzione. – **2. Prima panoramica sul decentramento di funzioni in materia ambientale.** – **3. Tutela delle acque dall'inquinamento.** – **4. Percorsi non sempre lineari: disciplina della tutela dal pericolo di incidenti rilevanti e inquinamento elettromagnetico.** – **4.1. Disciplina del controllo del pericolo di incidenti rilevanti.** – **4.2. Inquinamento elettromagnetico.** – **5. Riflessi sulla materia ambientale della riforma del titolo V della Costituzione.** – **6. Ulteriori prospettive.**

1. Introduzione

La delimitazione della materia ambientale ha da sempre costituito oggetto di diverse interpretazioni dottrinali ⁽¹⁾ e di contrastanti pronunce della giurisprudenza costituzionale. Ciò a causa della totale assenza di una definizione univoca e onnicomprensiva del concetto di ambiente sia nella carta costituzionale, sia nella legislazione ordinaria, in cui si rinvencono definizioni diverse, strettamente correlate ai settori di volta in volta oggetto di disciplina. Come è noto ⁽²⁾, si deve soprattutto all'opera della Corte Costituzionale l'identificazione dell'ambiente come bene, compiuta mediante un'interpretazione evolutiva del testo costituzionale nella parte relativa al paesaggio ed alla salute (artt. 9 e 32 Cost.). Anche per quanto riguarda l'esatta delimitazione dei contenuti rientranti nella nozione di ambiente

* D. BANDOLI ha curato i paragrafi 4.1, 4.2, 5 e 6; M. MICHELESSI ha curato i paragrafi 1, 2, 3, 4.3.

(1) Per un primo approccio alla problematica ambientale si veda A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1985, I, p. 32 e ss.

(2) Con sentenza n. 239/82 la Corte Costituzionale definisce per la prima volta il concetto di "protezione ambientale".

è doveroso richiamarsi alle affermazioni della Corte Costituzionale, la quale, pur riconoscendo un carattere globale e unitario alla materia, ne individua le singole componenti, ricomprendendovi “la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), l’esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni”⁽³⁾. In considerazione della vastità della materia ambientale, così come sopra definita, si ritiene opportuno delimitare, in relazione all’analisi oggetto del presente articolo, il campo d’indagine, prendendo in esame solo alcuni settori dell’area ambiente che risultano maggiormente significativi nell’esposizione del processo di decentramento di funzioni, quali la tutela delle acque, il controllo del pericolo di incidenti rilevanti e l’inquinamento elettromagnetico. In particolare il processo di riallocazione delle funzioni in attuazione del principio di sussidiarietà dallo Stato verso gli altri enti territoriali sarà vagliato alla luce dei decreti di trasferimento succedutisi nel tempo e dell’incidenza che su tale processo hanno avuto i recenti interventi normativi statali e regionali disciplinanti le singole materie, onde verificare in quale misura l’intento federalista preannunciato dall’ultima legge statale di delega sia stato attuato.

2. Prima panoramica sul decentramento di funzioni in materia ambientale

Si riscontra, in materia ambientale, una particolare instabilità nell’assetto della ripartizione delle funzioni tra Stato, Regioni ed Enti Locali. Vari sono i fattori che hanno concorso a creare tale instabilità, tra cui, in primo luogo, la primaria importanza di tale bene e la pervasività dello stesso, in quanto implicazioni am-

(3) Corte Cost., 22 maggio 1987, n. 210 confermata anche dalla Cass., S.U., 25 gennaio 1989, n. 440.

bientali si rinvengono in quasi tutte le statuizioni, a qualunque settore esse attengano. L'importanza centrale del bene ambiente, il suo impatto sui sistemi socio economici prima ancora che giuridici e la sua rilevanza trasversale nei vari settori ha prodotto, nel tempo, un andamento altalenante fra istanze conservatrici e spinte autonomistiche, giustificando ora un accentramento di competenze in capo allo Stato, quale possibile garante di una disciplina il più possibile unitaria e integrata, ora una necessaria convergenza delle funzioni amministrative sugli enti minori, sul presupposto che "risulterebbe sterile e velleitario qualsiasi progetto di tutela che non poggiasse sul contributo degli enti locali, forme organizzatorie più contigue e perciò più sensibili alle esigenze della collettività in materia ambientale"⁽⁴⁾.

Un primo assestamento del riparto delle funzioni si ebbe con i d.P.R. del 1972 e del 1977, i quali, superando la mancata individuazione della materia ambientale nell'art. 117 Cost. e dunque la presunta esclusiva spettanza statale, attribuiscono alle Regioni ampie competenze in materia ambientale, in particolare nel settore della Tutela del Territorio, dell'Igiene e Sanità e dell'Agricoltura. La tendenza che vi si legge è verso un ampliamento della sfera di influenza delle Regioni, ampliamento perseguito attraverso una interpretazione teleologica dell'art. 117 della Costituzione, creando settori organici di amministrazione anche mediante integrazione dell'elencazione con materie ivi non espressamente contemplate.

A parte le riforme di settore degli anni '80 che sembrano mosse più da un intento accentratore che devolutivo⁽⁵⁾, un decisivo e organico passo in avanti nel processo di decentramento delle funzioni si ha solo a vent'anni di distanza, con la l. 59/97 ed il relativo decreto attuativo, il d.lgs. 112/1998, che prevede una devoluzione delle competenze amministrative non realizzabile in precedenza. Il d.P.R. 616/77 infatti, intende ridefinire il contenuto delle materie di cui all'art. 117 allo scopo di attualizzarne la valenza alla luce dei mutamenti economico-sociali in-

(4) G. Cocco, *Normativa in tema d'ambiente tra Unione europea, Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1998, n.1, pp. 60-61.

(5) Si vedano, a titolo esemplificativo, la l. 431/85, la l. 349/86, la l. 183/89.

tervenuti nel trentennio successivo all'entrata in vigore del testo costituzionale, finendo per ampliare l'ambito delle competenze regionali. Il d.lgs. 112/98 invece amplia il conferimento non a seguito di un procedimento interpretativo ma attraverso l'individuazione certa (e coerente con i principi della legge delega) delle funzioni che necessariamente devono essere ascritte alla competenza statale, demandando tutto il resto agli enti locali.

Inoltre il legislatore del 1977 stante il principio del parallelismo di cui all'art. 118 Cost. (*ante riforma*), doveva guardarsi dal pericolo di allargare indebitamente l'area di competenza legislativa delle Regioni, attraverso un ampliamento "interpretativo" dell'ambito della funzione amministrativa. Spezzato con la legge 59/97 il parallelismo tra competenza legislativa ed esercizio delle funzioni amministrative, si è potuto invece procedere ad un ampio conferimento senza timore di possibili ricadute sul piano legislativo ⁽⁶⁾.

L'attribuzione in capo alle Regioni di funzioni anche esulanti dall'area della potestà legislativa concorrente appare ora infatti giustificabile proprio in applicazione di quei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione che debbono guidare l'allocazione ottimale delle funzioni, allocazione che, sulla base dei principi espressi dalla l. 59/97, dovrebbe essere fondata non tanto sulla rilevanza nazionale, regionale o locale dell'interesse, quanto sulla dimensione ottimale dell'esercizio della funzione ⁽⁷⁾. Questo porta ad escludere che il carattere primario o nazionale dell'interesse possa essere assunto a criterio di riparto (e dunque di possibile accentramento) di competenze ma al contempo rende possibile la riserva allo Stato di funzioni che, ai sensi dell'art. 118 nel testo costituzionale previgente, sarebbero spettate di diritto alle Regioni.

Al di là del generale ampliamento dell'area delle competenze di Regioni ed Enti Locali o comunque del riordino delle stesse,

(6) F. MERLONI, in *Lo Stato autonomista*, a cura di G. FALCON, Il Mulino, 1998, pp. 199-200.

(7) G. PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in *Le Regioni*, 1997, n. 5, p. 754.

un elemento di grande rilevanza della riforma in senso federalista risiede nel dettato degli artt. 4, comma 5, della l. 59/97 e 3 del d.lgs. 112/98. Infatti, a differenza del primo decentramento in cui lo Stato individuò direttamente gli enti destinatari di delega/attribuzione di funzioni, operando al contempo sia la scelta di quali funzioni decentrare sia di dove allocarle, la l. 59/97 (salvo alcuni casi residuali) affida questo compito primariamente alle Regioni, prevedendo che siano esse stesse, sulla base dei principi indicati, ad effettuare la puntuale individuazione delle funzioni da trasferire o delegare agli enti locali e di quelle da esercitare direttamente. È evidente, nella disposizione in esame, l'intento del legislatore di eleggere la Regione ad interlocutore in qualche modo privilegiato, assegnando ad essa un ruolo di intermediario nell'attività di decentramento e determinazione della migliore allocazione delle competenze amministrative. Il coerente disegno che, in un'ottica di sussidiarietà, lascia ai livelli di governo regionali la facoltà di dimensionare nel modo ottimale funzioni che non richiedono, per esigenze di unitarietà del bene tutelato, una gestione accentrata, sembra rinnegata, come sarà più diffusamente esposto nel paragrafo 5, dalle disposizioni contenute nel nuovo testo dell'art.118 della Costituzione, con l'attribuzione diretta al Comune, quantomeno in linea generale, di tutte le funzioni amministrative.

A livello di legislazione regionale, per quanto concerne la Regione Emilia-Romagna, l'ulteriore tappa del percorso verso il decentramento è rappresentata dalla legge 21 aprile 1999, n. 3 che, dando attuazione alle previsioni di cui al d.lgs. 112/98, ha delineato un assetto delle competenze nelle principali materie ambientali secondo un disegno che rivaluta il ruolo degli enti minori per la loro attitudine ad interagire più prontamente con le istanze del cittadino. In materia ambientale la legge regionale, oltre a ridisciplinare l'assetto delle funzioni amministrative, ha provveduto a rivedere le procedure previste dalla legislazione di settore, in applicazione dei principi di semplificazione e "sistemazione" delle materie da conferire, di cui alla l. 59/97.

3. Tutela delle acque dall'inquinamento

La materia inerente alla tutela delle acque dall'inquinamento era già stata oggetto di ampio trasferimento dallo Stato alle Regioni con il d.P.R. 616/1977⁽⁸⁾, che aveva portato ad un riconoscimento alle autonomie locali territoriali di vasti poteri e di gran parte delle funzioni a livello operativo. Erano infatti già stati devoluti i compiti di pianificazione, di rilevamento dati sullo stato di qualità delle acque, di corpi idrici e scarichi, la maggior parte delle procedure autorizzatorie, i poteri di controllo degli scarichi nonché la gestione e organizzazione dei servizi idrici⁽⁹⁾.

Il d.lgs. 112/98 opera più che altro una riorganizzazione ed un accorpamento delle funzioni al fine di concentrare su un unico soggetto le competenze relative ad un'area e consentire così un approccio integrato rispetto ai vari problemi di tutela ambientale. Da una lettura congiunta degli artt. 79, 80 e 81 emerge infatti una riduzione dei compiti gestionali in capo allo Stato – limitati alle sole funzioni, indubbiamente infrazionabili, di definizione del piano generale di difesa del mare e della costa dall'inquinamento; prevenzione, sorveglianza, interventi operativi contro l'inquinamento marino; rilascio di autorizzazioni agli scarichi in mare da parte di navi e aeromobili – a fronte di un contestuale conferimento alle Regioni di tutte le altre funzioni operative di governo e monitoraggio delle acque; ed un permanere in capo allo Stato delle funzioni di indirizzo e coordinamento, del potere di normazione tecnica e fissazione di valori limite e di elaborazione di tutti i dati e informazioni inviati dalle Regioni. Elementi di rilievo si individuano soprattutto nel rafforzamento del ruolo centrale dell'attività pianificatoria regionale attuato attraverso l'abolizione di una serie di strumenti di

(8) L'Art. 101 del d.P.R. 616/77 prevede infatti il trasferimento delle funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di inquinamento idrico ed in particolare, alla lett. a) le funzioni concernenti la disciplina degli scarichi e la programmazione degli interventi di conservazione e depurazione delle acque e di smaltimento dei rifiuti liquidi e idrosolubili e alla lett. c) la tutela dell'inquinamento idrico di impianti termici e industriali e da qualunque altra fonte.

(9) A. FERRARA, in *Lo Stato autonomista*, a cura di G. FALCON, Il Mulino, 1998, p. 277.

pianificazione (peraltro mai posti in essere dallo Stato) e nella possibilità, per le Regioni, di individuare ulteriori compiti e funzioni amministrative non espressamente esclusi o riservati allo Stato sulla base del nuovo impianto normativo previsto all'art. 3 del d.lgs. 112/98.

L'ultima tappa del percorso di decentramento è rappresentata dal d.lgs. 152/99, che, recependo la normativa europea sulle acque, supera (ed abroga) il precedente intervento statale settoriale in materia di tutela delle acque dall'inquinamento (l. 319/76). Il d.lgs. 152/99 si colloca in una linea di continuità col progressivo decentramento delle funzioni ispirato al principio di sussidiarietà, limitandosi, per quanto concerne l'individuazione delle competenze in materia, a compiere un generico rinvio all'assetto delineato dal d.lgs. 112/98 e dagli altri interventi legislativi statali o regionali adottati ai sensi della l. 59/97. Tale decreto sembra tuttavia ribadire una centralità del ruolo statale nel prevedere una procedura di intervento sostitutivo che duplica quella di cui all'art. 5 del d.lgs. 112/98, sebbene limitata ai soli casi di inadempimento di obblighi comunitari e pericolo di grave pregiudizio alla salute e all'ambiente o inottemperanza agli obblighi di informazione.

Passando all'esame della distribuzione di funzioni in materia di tutela delle acque dall'inquinamento attuata dalla Regione Emilia-Romagna, emerge come la legge regionale 3/99 tenga fede al criterio di riparto indicato dalla l. 59/97, conservando in capo alla Regione funzioni di indirizzo e coordinamento, fissazione di criteri generali e fissazione di valori limite uniformi, delegando invece alle Province e ai Comuni funzioni autorizzatorie e di controllo. In particolare la Regione predispone un Piano di Tutela, Uso e Risanamento delle acque, finalizzato a realizzare obiettivi di qualità ambientale dei corpi idrici, nonché gli obiettivi di qualità funzionale in relazione agli usi programmati per il corpo idrico; coordina le attività di rilevamento delle caratteristiche quali-quantitative dei corpi idrici, le azioni degli enti responsabili dell'attuazione dei Piani di risanamento, il sistema di controllo degli scarichi; determina infine criteri generali per la classificazione dei corpi idrici e i valori limite agli

scarichi. La Provincia ha compiti di pianificazione nei limiti della propria competenza territoriale e funzioni di autorizzazione e controllo in materia di scarichi ⁽¹⁰⁾, oltre alla competenza sulle acque idonee alla molluschicoltura, vita dei pesci e balneazione e sulla protezione dell'ambiente costiero che svolge tramite L'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (ARPA). Al Comune spetta infine il rilascio dell'autorizzazione agli scarichi nelle reti fognarie e dei reflui domestici, il controllo e il potere sanzionatorio in materia. Come risulta dalla distribuzione delle competenze sopra delineata, la l.r. 3/99 rivaluta il ruolo della Provincia, riconducendo ad organicità le funzioni ad essa attribuite e prevedendo l'esercizio di rilevanti funzioni di programmazione su scala adeguata tramite il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (sebbene nei limiti di una pianificazione regionale e di bacino) e ampie funzioni gestionali (seppure con il supporto di ARPA).

4. *Percorsi non sempre lineari: disciplina della tutela dal pericolo di incidenti rilevanti e inquinamento elettromagnetico.*

Nell'ambito della materia ambientale non sempre il percorso verso il decentramento delle funzioni è risultato privo di "incidenti". Si sono infatti verificate ipotesi in cui interventi dello Stato hanno interferito con il percorso devolutivo intrapreso dalle Regioni e dagli Enti locali a seguito del d.lgs. 112/98. Non ci si riferisce solo all'emanazione di norme statali che hanno ricondotto in capo allo Stato competenze in precedenza poste in capo alle Regioni, ma anche a quei rinvii, effettuati in sede di controllo, di atti normativi regionali con i quali veniva disciplinata una funzione già conferita. Considerando che la potestà legislativa regionale ha sempre avuto e continuerà ad avere sostanzialmente ad oggetto l'area dei rapporti amministrativi (data la riserva in capo allo Stato della disciplina dell'ordinamento

(10) La funzione di rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi era già stata posta in capo alla Provincia dall'art. 14 della l. 142/90.

giudiziario, dell'ordinamento civile e delle norme penali)⁽¹¹⁾, è evidente che l'intervento sulla funzione legislativa, attraverso la quale la Regione regola l'esercizio di funzioni amministrative, consente allo Stato di ingerirsi nella funzione conferita e delimitarne l'ampiezza.

Esempi di queste "intromissioni" dello Stato e del percorso non sempre lineare verso la devoluzione verranno di seguito esaminati.

4.1. Disciplina del controllo del pericolo di incidenti rilevanti

L'art. 72 del d.lgs. 112/1998 conferisce alle Regioni le funzioni, in origine riservate allo Stato, in materia di prevenzione degli incidenti rilevanti causati da determinate attività industriali e di limitazione delle loro conseguenze per l'uomo e per l'ambiente. Tale conferimento era peraltro condizionato all'adozione, da parte delle Regioni, di una normativa che disciplinasse il raccordo tra i soggetti incaricati dell'istruttoria e garantisse la sicurezza del territorio e della popolazione nonché alla creazione dell'Agenzia Regionale di Protezione Ambientale (ARPA). Già prima del recepimento statale della più recente Direttiva CE in materia (avvenuto con il d.lgs. 334/99), la Regione Emilia-Romagna aveva iniziato l'elaborazione della normativa necessaria all'esercizio delle funzioni conferite col d.lgs. 112/98, nel rispetto dei criteri previsti all'art.18 della legge comunitaria 128/98, avvalendosi della possibilità offerta dalla l. 86/89. Tale disciplina era stata inizialmente inserita nel *corpus* della l.r. 3/99, ma era stata in seguito stralciata in attesa dell'imminente emanazione della normativa statale di recepimento della Direttiva 96/82/CE.

Col d.lgs. 334/99 il legislatore statale prevede, all'articolo 18, che spetti alla Regione disciplinare, ai sensi dell'art. 72 del d.lgs. 112/98, l'esercizio delle competenze amministrative in materia di incidenti rilevanti, dettando, in tale ottica (come ad esempio

(11) G. FALCON, *Il Governo e il progetto di "ordinamento federale" per la Repubblica*, in *Le Regioni*, 1999, n. 1, p. 5.

nell'art. 21), alcune prescrizioni valide fino alla emanazione da parte delle Regioni di specifica disciplina sul punto. Pareva ovvio il valore suppletivo di tali previsioni, volte ad evitare che in una materia così delicata si creassero vuoti di disciplina in caso di inerzia dei legislatori regionali. Il decreto contiene peraltro una serie di norme procedurali di dettaglio così penetranti da creare una disciplina pressoché completa in materia di prevenzione degli incidenti rilevanti. Nell'ambito del quadro di competenze posto dal d.lgs. 334/99 che prevedeva in capo allo Stato l'emanazione di una normativa di principio e in capo alla Regione l'elaborazione della disciplina regolante lo svolgimento delle funzioni amministrative, la Regione Emilia-Romagna approvava un testo di legge.

Nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti all'art. 18 della legge comunitaria e tenuto conto delle norme di principio dettate dalla normativa statale, il legislatore regionale determinava le autorità competenti per l'esercizio delle funzioni amministrative e per l'istruttoria tecnica. Nell'ottica dell'attuazione del decentramento individuava nelle Province i soggetti istituzionali deputati allo svolgimento delle funzioni amministrative sulla base delle direttive regionali, mentre affidava l'istruttoria tecnica all'ARPA. In linea con la tendenza alla semplificazione e allo snellimento delle procedure, così come prescritto anche dalla norma statale, elaborava procedure che facevano ricorso agli strumenti semplificatori della Conferenza dei servizi e dello Sportello unico, il tutto nell'esercizio del potere di autorganizzazione dei procedimenti amministrativi collegati alle funzioni conferite. In fase di controllo il testo legislativo regionale era però fatto oggetto di rinvio, sulla base di una serie di argomentazioni basate pressoché esclusivamente sulla mancata coincidenza della tempistica e di alcuni passaggi squisitamente procedurali previsti dal procedimento individuato dalla legge regionale con quanto prescritto dal d.lgs. 334/99.

In proposito occorre sottolineare che la disciplina delle procedure connesse all'esercizio delle funzioni amministrative conferite comporta necessariamente l'individuazione di tempi e organi responsabili del procedimento, e che tale disciplina è legittima.

tima purché si muova nel rispetto dei principi stabiliti dalla normativa statale, la quale, peraltro, dovrebbe fungere da limite all'esercizio dei poteri legislativi regionali senza giungere a dettare norme di dettaglio, se non allo scopo di non lasciare totalmente prive le Regioni inadempienti di una disciplina di minima. In questo contesto interpretativo si era mosso il legislatore regionale, il quale aveva evidentemente ritenuto che le disposizioni per la cui violazione è stato sanzionato col rinvio non avessero carattere di norme di principio, ma carattere meramente suppletivo.

Sfugge allora la logica su cui il rinvio si fonda, poiché appare quantomeno improprio conferire una funzione amministrativa pretendendo di spogliare il destinatario della facoltà, insita nell'oggetto della funzione, di determinare organi e tempi del procedimento.

È astrattamente possibile comprimere l'autonomia regionale fino al limite di una mera attuazione di quanto imposto dallo Stato, ma è poco coerente in un'ottica di decentramento effettivo ed efficace. A seguito del rinvio la Regione Emilia-Romagna non ha dato luogo alla rielaborazione del testo normativo sulla base dei rilievi del Governo e risulta ancora oggi priva di una disciplina in materia.

4.2. *Inquinamento elettromagnetico*

La materia relativa all'inquinamento elettromagnetico è fatta oggetto di esplicito riparto di funzioni nella sezione IV del d.lgs. 112/98, contestualmente alle altre forme di inquinamento possibili del bene aria, ovvero l'inquinamento atmosferico e acustico. Il decreto risulta poco incisivo, limitandosi ad effettuare meri aggiustamenti rispetto ad un quadro di riparto di funzioni stratificatosi nel tempo e che individuava nella Regione, già a partire dai conferimenti del 616 (art. 101 lett. c), l'ente di riferimento per l'attuazione di politiche di tutela dell'aria dagli inquinamenti. Significativa invece appare l'analisi delle normative di settore al fine di ripercorrere quell'andamento altalenante fra istanze accentratrici e devolutive di cui si accennava in precedenza. Oc-

corre premettere che la problematica relativa all'inquinamento da onde elettromagnetiche in alta frequenza fu a lungo ignorata dal legislatore nazionale. Il primo intervento normativo statale ad affrontarla, sebbene parzialmente, è rinvenibile infatti nel d.m. 381/98 emanato in attuazione della l. 249/97 ⁽¹²⁾. Proprio tale decreto, pur regolamentando per la prima volta la materia a livello nazionale, demanda alle regioni il potere di disciplinare l'installazione e la modifica degli impianti di radiocomunicazione, il raggiungimento di obiettivi di qualità, l'attività di vigilanza e controllo, le modalità e i tempi per l'esecuzione di interventi di risanamento. A seguito dell'emanazione delle linee guida applicative di tale decreto e in attesa di un intervento normativo statale che affrontasse in modo compiuto la disciplina dell'inquinamento da onde elettromagnetiche, stabilendo con precisione l'assetto di competenze fra i vari livelli di governo, le Regioni iniziavano a legiferare in materia, nel rispetto dei limiti previsti dal d.m. 381/98.

La Regione Emilia-Romagna attuava il citato d.m. con la l.r. 30/2000 con la quale vengono dettate norme per la localizzazione delle emittenti radio televisive, degli impianti fissi per la telefonia mobile e delle linee e impianti elettrici, delineando un quadro normativo di riferimento per le amministrazioni locali interessate dalle procedure autorizzatorie degli impianti.

L'intento di massima tutela della salute della popolazione è reso evidente dall'imposizione di obblighi di risanamento degli impianti già esistenti che non risultano conformi ai limiti di emissione o ai divieti di localizzazione su certe aree che la legge regionale impone. Proprio su tali disposizioni che pongono divieti di localizzazione, il Governo rinviava, in sede di esame il testo normativo, ritenendo sussistente un contrasto con il criterio della collocazione degli impianti contenuto nel d.m. 381/98, inerente al valore di campo magnetico, delle disposizioni contenute agli artt. 4 e 9 della deliberazione regionale, per aver esse posto

(12) Il d.m. attuava la previsione contenuta all'art. 1, comma 6, lett. a) n. 15 della l. 249/97. Tale legge, istituendo l'Autorità garante delle comunicazioni, affidava ad essa, fra gli altri, il compito di vigilare sui tetti di radiofrequenza che il Ministro dell'Ambiente avrebbe successivamente fissato.

un divieto di localizzazione degli impianti radiotelevisivi e per la telefonia mobile basandosi su criteri quali “la distanza dai nuclei abitati e/o aree destinate a determinate attività”. Il Consiglio regionale modificava parzialmente il testo legislativo rinviato, espungendo dall’art. 4 il limite della fascia di rispetto di 300 metri e rinviando ad una successiva delimitazione di tale fascia ai sensi dell’art. A-23, commi 5 e 7, dell’allegato alla legge urbanistica regionale (l.r. 20/2000). La legge regionale così modificata passava in questo modo il vaglio del Governo.

In realtà le disposizioni contestate non violavano i valori di campo elettromagnetico stabiliti dal d.m. 381/98 (rispettati invece per un esplicito rinvio ad essi effettuato dagli artt. 6, comma 2, e 8, comma 4), inerendo invece a divieti di localizzazione *tout court* in determinate aree/fasce di rispetto. Proprio a causa del rilevante impatto sul territorio di tale tipologia di opere, la Regione Emilia-Romagna aveva inteso tutelare porzioni di territorio riservate in prevalenza a funzione residenziale o altrimenti destinate ad attrezzature sanitarie, assistenziali, scolastiche, o a parchi o riserve naturali, operando nell’ambito delle proprie attribuzioni.

Le disposizioni normative in esame erano state infatti dettate nell’ambito dei poteri in materia urbanistica che l’art. 117 della Costituzione (ante riforma) e i successivi decreti di attribuzione delle funzioni riservano all’amministrazione regionale. Già la mera lettura dell’art. 4, comma 1, è idonea a fare chiarezza sull’ambito in cui si estrinseca tale potere, nella parte in cui dispone che la fascia di rispetto viene definita ai sensi della legge urbanistica regionale.

L’espreso riferimento agli strumenti urbanistici dimostra come la Regione si fosse mantenuta nell’ambito di quelle competenze urbanistiche ad essa riconosciute già dall’art. 80 del d.P.R. 616/77 e che si sostanziano nella possibilità di disciplinare tutti gli aspetti conoscitivi normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo, nonché la protezione dell’ambiente. Questo del resto ha di recente ribadito anche la Corte Costituzionale, con sentenza n. 382/99, a fronte dell’impugnativa del Governo avverso la l.r. del Veneto

in materia di inquinamento elettromagnetico ⁽¹³⁾. La Corte ha avuto modo di precisare che le disposizioni censurate contengono prescrizioni cautelative volte ad incidere, in primo luogo, sugli strumenti urbanistici e che la legge rimane nell'ambito delle competenze regionali anche se comporta l'imposizione di distanze superiori a quelle richieste per il rispetto dei limiti massimi di esposizione ai campi elettromagnetici.

L'assetto di competenze ripartite in materia di inquinamento delineato dalla Corte Costituzionale viene a subire una modifica, nel senso di riallocazione al centro, con l'emanazione della l. 36/2001.

L'impianto della l. 36/2001 sembra ridurre il ruolo regionale in materia di inquinamento elettromagnetico, poiché rimangono riservati alla Regione le sole funzioni di individuazione dei siti, la definizione dei tracciati di elettrodotti sotto i 150 Kv e le modalità di rilascio delle autorizzazioni. Sia la delimitazione di fasce di rispetto che il potere pianificatorio in materia di risanamento vengono invece subordinati al rispetto di parametri e criteri fissati dallo Stato. Proprio la riserva del potere in capo allo Stato di definire i parametri per l'individuazione delle fasce di rispetto sembra porsi in contrasto con l'orientamento emergente dalla citata sentenza della Corte Costituzionale n. 382/98.

5. Riflessi sulla materia ambientale della riforma del Titolo V della Costituzione

Implicazioni particolarmente problematiche presenta la riforma del Titolo V della Costituzione in materia ambientale. Tale riforma introduce elementi di novità sia per quanto riguarda la funzione legislativa sia, in parte conseguentemente, in relazione all'esercizio delle funzioni amministrative.

Con riferimento alla funzione legislativa, la nuova articolazione dell'art. 117 può considerarsi, in linea generale, indirizzata ad un ampliamento dell'area di competenza per materia delle

(13) Il Governo lamentava una invasione della sfera di competenza statale in materia di fissazione di limiti massimi di esposizione ai campi elettromagnetici per avere, la legge regionale veneta, previsto limiti di gran lunga inferiori a quelli posti dallo Stato.

Regioni, attuato attraverso il rovesciamento del criterio di riparto proposto dalla precedente stesura del testo costituzionale e quindi l'attribuzione in via residuale alle Regioni della potestà legislativa in tutte le materie non espressamente riservate alla potestà esclusiva dello Stato né poste in legislazione concorrente. Tuttavia la tendenza verso un progressivo ampliamento della funzione legislativa regionale, corroborata peraltro dalla riforma della disciplina dei controlli ai sensi del novellato art. 127, sembra smentita, nella materia che interessa, dal nuovo riparto di competenze. Nell'esaminare l'elenco delle materie attribuite in via esclusiva allo Stato, si rinviene infatti alla lettera *s*), in coda ad un elenco che non presenta particolari elementi di novità o di sorpresa rispetto all'assetto stabilizzatosi nella vigenza del testo costituzionale ante riforma, la materia della "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali". Trattasi di materia, la tutela dell'ambiente, che, pur a seguito di accese discussioni interpretative dottrinali e giurisprudenziali sulla determinazione e delimitazione della stessa, era stata ormai unanimemente collocata tra quelle attribuite alla potestà legislativa concorrente delle Regioni.

Tale scelta, che rappresenta una inversione di rotta rispetto alle prime proposte del riformatore di porre la materia ambientale in sede di riparto concorrente, può essere più o meno condivisibile, ma ha senz'altro dato luogo ad un disegno incerto, che potrà generare divergenze interpretative.

Innanzitutto non è chiara la motivazione di una frammentazione della materia ambientale tra potestà esclusiva dello Stato e potestà concorrente, visto che nelle materie ascritte a quest'ultima categoria si riscontra la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, come pure il governo del territorio, che con la tutela dell'ambiente ha rapporti molto stretti e confini incerti.

Resta da verificare che cosa esattamente il legislatore abbia inteso per "governo del territorio". Esso non può non ricomprendere la materia urbanistica nell'ampia nozione di strumento di gestione, trasformazione, disciplina del territorio e regolazione di uno sviluppo "sostenibile", che si è venuta progressiva-

mente a delineare a seguito della interpretazione dottrinarie e giurisprudenziale di quanto già previsto all'art. 80 del d.P.R. 616/77. Se si considera peraltro che il governo del territorio si attua anche attraverso la conservazione del suolo, la difesa e regolazione dei corsi d'acqua, il consolidamento dei versanti instabili, la razionale utilizzazione delle risorse idriche, la difesa delle coste, interventi tutti ricadenti nell'ambito della difesa del suolo, si deve ritenere che anche tale materia possa considerarsi ascritta alla competenza concorrente regionale.

Con il mantenimento in capo alle Regioni della materia urbanistica e della difesa del suolo nel significato sopra esposto il legislatore della riforma lascerebbe in mano alle stesse fondamentali strumenti di realizzazione di politiche ambientali ⁽¹⁴⁾.

È prevedibile che si inneschi una attività interpretativa (con ciò rafforzando il ruolo della Corte Costituzionale) atta a dilatare i contenuti di definizioni non certo univoche e incontrovertibili al fine di allargare, da parte dello Stato o delle Regioni, l'area di competenza propria o, intento minimo e senz'altro legittimo, di individuarne e definirne i limiti.

Un cenno merita anche il disposto del terzo comma dell'art. 116, che prevede che forme e condizioni particolari di autonomia concernenti determinate materie (tra cui la tutela dell'ambiente) possono essere attribuite alle Regioni, su richiesta della Regione interessata, con legge statale sottoposta a particolare *iter*. Tale disposizione fa sorgere rilevanti dubbi interpretativi, anzitutto su cosa il legislatore abbia inteso per particolari condizioni di autonomia. Il parallelismo con la disciplina prevista per le Regioni a Statuto speciale farebbe pensare ad una autonomia anche di natura legislativa. In tal caso essa si sostanzierebbe nel potere regionale di co-disciplinare materie fatte oggetto di riserva statale o di contrattare l'attenuazione del vincolo dei principi fondamentali in senso espansivo della propria pote-

(14) Ciò risulta evidente anche nell'esame di varie disposizioni contenute nelle leggi urbanistiche che spesso contengono prescrizioni, soprattutto a livello pianificatorio, che presuppongono finalità di prevenzione, preservazione e talvolta risanamento dell'ambiente. Si veda ad esempio nella l.r. 20/2000 della Regione Emilia-Romagna le previsioni di cui all'Allegato, art. A1, A6, A14, A25.

stà concorrente ⁽¹⁵⁾. Ma non sarebbe stato allora più coerente, se questa è l'interpretazione, collocare le materia nella sede di riparto ritenuta più consona, senza prevederne invece un accentramento e al contempo un meccanismo derogatorio? Ed ancora, è opportuno che una materia che è stata ricondotta a livello di disciplina statale per ragioni, si suppone, di unitarietà, venga riportata in capo ad alcune Regioni soltanto, quelle che ne facciano richiesta e ne siano autorizzate? Ci si può chiedere se tale statuizione sia frutto di una scelta che prende atto delle differenze fra le varie Regioni o evidenzi il superamento di un modello costituzionale fondato sul riparto per materia per proporre un modello "dinamico" di amministrazione, caratterizzato dal riconoscimento in capo sia allo Stato che alle Regioni di competenze in materia ambientale.

Il mutato assetto delle competenze a livello di potestà legislativa, così come delineato, è idoneo ad influire anche sull'esercizio di funzioni amministrative. Innanzitutto la scomparsa del parallelismo tra potestà legislativa e funzioni amministrative comporta come conseguenza che la Regione, anche nelle materie in cui legifera in via concorrente, può non vedersi riconosciuta, o perché lo Stato se ne è riservata la titolarità, o perché, sempre con legge statale, è stata conferita ad altri enti, l'attribuzione delle funzioni di amministrazione. Lo conferma il fatto che la nuova stesura dell'art. 118 Cost. prevede che le funzioni amministrative siano attribuite ai Comuni a meno che, per garantirne l'esercizio unitario, debbano essere conferite ad enti di dimensioni superiori, a partire dalle Province sino ad arrivare allo Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

In realtà questi principi avrebbero dovuto costituire i criteri guida per l'allocazione ottimale delle funzioni anche prima, quantomeno nella fase di applicazione del decentramento così come delineato dalla l. 59/97, ma attraverso un percorso discendente dalle Regioni sino ai Comuni tramite gli strumenti del tra-

(15) P. CAVALERI, *La nuova autonomia legislativa delle Regioni*, in *Foro Italiano*, 2001, ParteV-10, p. 202.

sferimento, dell'attribuzione e soprattutto della delega.

Lo schema di allocazione proposto invece dal legislatore della riforma si distacca dal modello proposto dalla l. 59/97 per affermare la centralità del Comune, indirizzando la legislazione nazionale e regionale (pur nei limiti di un dimensionamento ottimale dell'esercizio della funzione) verso una allocazione tendenziale in capo ad esso delle funzioni. Si può rilevare innanzitutto che tale statuizione appare un po' forte se si considera che le funzioni amministrative in determinate materie molto difficilmente potranno, per le caratteristiche delle stesse, essere esercitate a livello comunale, per cui sarebbe forse risultato più opportuno un riferimento all'ente più idoneo sulla base dei tre principi sopracitati. In secondo luogo comporta un ridimensionamento del ruolo decisivo attribuito dal d.lgs.112/98 alle Regioni in merito alla allocazione delle funzioni e la redistribuzione delle stesse in capo agli enti locali, forse anche a seguito delle istanze di questi ultimi, che hanno visto in tale ruolo della Regione una compressione della propria autonomia.

Alla luce di quanto sopra esposto, anche le previsioni contenute al comma 2 del nuovo articolo 118 paiono inidonee a rivalutare il ruolo regionale, perché se è vero che la distribuzione di funzioni amministrative può avvenire con legge statale o regionale, nella materia ambientale diventerà piuttosto difficile per la Regione incidere sull'assetto di funzioni, essendogli stata sottratta (l'interpretazione giurisprudenziale ci dirà in che misura) la potestà legislativa.

L'effetto delle innovazioni sopra esposte risulta tuttavia più sfumato, se si considera che la riforma costituzionale pare inidonea a provocare impatti sull'attuale riparto di competenze previsto dalle normative di settore. Non può infatti ritenersi che l'entrata in vigore della nuova disciplina abbia un immediato effetto caducatorio delle norme incoerenti col nuovo riparto, a meno di non voler provocare una paralisi del sistema amministrativo. Tanto più che il vigente assetto delle funzioni è stato stabilito, con riferimento al dimensionamento dell'esercizio delle funzioni, da una normativa già improntata al principio di sussidiarietà. La riforma fissa, per ora, i principi con i quali tutta

le legislazione successiva si dovrà confrontare, e in materia ambientale, la Regione potrebbe risultare in qualche modo penalizzata, stretta fra un accentramento in capo allo Stato dei poteri legislativi (perché se la Corte Costituzionale si muoverà in coerenza con le proprie statuizioni dovranno ritenersi riservate allo Stato, in quanto ricompresi nella materia "ambiente", settori rilevanti quali la tutela delle acque, dell'aria, la gestione dei rifiuti) e una rivalutazione del ruolo amministrativo comunale.

Le considerazioni sopra esposte costituiscono peraltro, lo si ribadisce, ipotesi interpretative "a caldo", in attesa che dottrina e giurisprudenza determinino l'effettivo peso della riforma.

6. *Ulteriori prospettive*

Una conferma della tendenza verso una riespansione della competenza statale in campo ambientale si riscontra in uno schema di disegno di legge delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi o testi unici di riordino, coordinamento e integrazione delle varie disposizioni legislative esistenti in materia ambientale, approvato dal Consiglio dei Ministri in data 9 agosto 2001.

Al di là del senz'altro condivisibile intento dell'iniziativa governativa, volta al riordino della vasta e frammentata disciplina ambientale, stratificatasi nel tempo anche a causa della necessità di dare una risposta all'emergenza, e con una evidente e talvolta dannosa settorializzazione delle disposizioni nelle tradizionali matrici dell'aria acqua e suolo, il disegno di legge delega in oggetto solleva, per i suoi contenuti, una serie di perplessità.

Innanzitutto la divisione in sei settori di intervento, oltre ad apparire non pienamente condivisibile sul piano degli accorpamenti delle materie, risulta senz'altro carente, con riferimento, solo per fare un esempio, alla totale pretermissione di tutta la disciplina della tutela dell'aria, che può giustificarsi solo ritenendo che il disegno di legge delega costituisca un primo intervento su settori considerati più urgenti sotto il profilo della riorganizzazione legislativa. Nel disegno di legge delega non si riscontra

peraltro alcun accenno ad un eventuale seconda delega per i settori rimasti esclusi dal disegno di riordino.

Per quanto riguarda quelli che dovranno essere gli oggetti dei testi unici, si nota la presenza della difesa del suolo, materia che nella sistematica tradizionale, a partire dal d.P.R. 616/77 è sempre rimasta distinta dalla tutela dell'ambiente in senso stretto. La ricomprensione di tale materia nel progetto di riordino della materia ambientale fa sorgere il timore di una ulteriore compressione della competenza legislativa regionale.

Sotto il profilo che maggiormente interessa, e cioè l'attuazione del decentramento di funzioni e le sue prospettive, si rileva che nell'ambito di un progetto di riordino, coordinamento e integrazione della normativa ambientale elaborato in regime di potestà legislativa concorrente ed in linea di continuità con i principi espressi nel d.lgs. 112/98, le Regioni avrebbero dovuto avere un ruolo importante, in quanto deputate ad organizzare un assetto coordinato delle funzioni e competenze sul territorio e naturali intermediarie tra Stato, comunità locali e mondo economico e produttivo. Sarebbe risultata naturale la previsione di testi normativi contenenti disposizioni fondamentali di principio, che avrebbero dovuto essere attuate a livello regionale, mentre la regolamentazione di dettaglio e l'elaborazione delle procedure avrebbero dovuto essere poste in essere dallo Stato o dalle Regioni, sulla base delle competenze proprie.

Dalla lettura del disegno di legge delega in oggetto emerge invece un progetto che appare chiaramente elaborato in un'ottica che era già quella della riforma del testo costituzionale, con attribuzione allo Stato della competenza esclusiva sulla materia della tutela ambientale.

Per l'elaborazione dei testi legislativi è infatti prevista la creazione di una commissione composta da soggetti particolarmente qualificati, scelti anche all'esterno dell'Amministrazione, e da una segreteria tecnica, nell'ambito dei quali organismi non è prevista una partecipazione, neanche puramente rappresentativa, delle Regioni, che non sono presenti nemmeno a livello di consultazione nella fase di redazione delle norme. Solo in fase di emanazione dei decreti legislativi è previsto un passaggio presso

la Conferenza Unificata di cui al d.lgs. 281/97, nell'ambito della quale verrà sentito il parere delle Regioni.

È evidente che, al di là di una dichiarazione programmatica, che prevede che i decreti legislativi siano emanati nel rispetto delle competenze per materia e delle attribuzioni delle Regioni, dall'impianto del disegno di legge delega emerge una sostanziale estromissione delle Regioni nell'opera di riordino, coordinamento ed integrazione della normativa ambientale.

Non si è tenuto conto dell'esperienza maturata dai legislatori regionali in una materia che è stata fino ad oggi oggetto di potestà concorrente, e soprattutto dell'esperienza acquisita nell'ambito della gestione amministrativa delle problematiche ambientali e del fatto che proprio in tale gestione, svolta spesso in condizioni di emergenza si registra il "polso" della situazione. Vedremo se ed in quali termini verrà effettivamente approvata la legge di delega al Governo, rimandando a quel momento ulteriori e più circostanziate valutazioni.

I beni e le attività culturali

di Girolamo Sciullo

Sommario

1. Premessa. – **2. L’allocazione delle funzioni:** il d.lgs. 112/98. – **2.1.** (segue) *l’attuazione da parte statale e regionale.* – **3. L’organizzazione:** il d.lgs. 368/98. – **4. La disciplina materiale delle funzioni:** il d.lgs. 490/99. – **4.1.** (segue) *forme di gestione, alienazione dei beni culturali pubblici.* – **5. Riforma della Costituzione e beni culturali.** – **6. L’agenda dei problemi aperti.**

1. Premessa

Il processo di riforma che ha interessato il settore dei beni culturali alla fine degli anni ‘90 ha toccato tutti e tre gli ambiti significativi che una materia può presentare alla considerazione giuridica: l’organizzazione, l’allocazione delle funzioni, la disciplina materiale di queste.

A ognuno di essi, infatti, si riferiscono i più importanti atti normativi – vere e proprie “teste di capitolo” – intervenuti nel settore, rappresentati dal d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368 (Istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali), dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (artt. 148 ss.) (Conferimento di funzioni e compiti dallo Stato alle autonomie territoriali in tema di beni e attività culturali) e dal d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 (T.U. in materia di beni culturali e ambientali). Ai tratti salienti di tali atti normativi, alla loro disciplina attuativa e ai temi attualmente sul tappeto saranno dedicate le osservazioni che seguono, con l’obiettivo di indicare lo “stato dell’arte” del settore.

Per concludere si accennerà alle prospettive che si aprono con l’entrata in vigore della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione. Il tutto verrà condotto secondo un’“ottica di interesse regionale”, che considera cioè di tali in-

terventi le ricadute sul ruolo o sulle funzioni delle Regioni (a statuto ordinario).

2. *L'allocazione delle funzioni: il d.lgs. 112/98*

Per una priorità cronologica, oltre che logica, l'esame deve partire dal d.lgs. 112/98 ossia dal tema dell'allocazione delle funzioni in materia di beni e attività culturali. I dati salienti contenuti negli artt. 148 ss. del decreto sono noti e risulta quindi sufficiente un sintetico richiamo. Il primo è costituito dalla specificazione delle differenti funzioni pubbliche configurabili nel settore: tutela, gestione e valorizzazione per i beni, promozione per le attività culturali (art. 148, comma 1). Il secondo è rappresentato dal fatto che di tali funzioni la prima resta riservata allo Stato (art. 149, comma 2) ⁽¹⁾ – ancorché le autonomie territoriali possano in qualche misura concorrervi (149, comma 4 lett. e), f) –, mentre le altre vengono condivise dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali, tendenzialmente secondo un criterio di cooperazione, in rapporto alla titolarità del bene o al territorio di riferimento dell'ente (art. 152, comma 1, e art. 153, comma 1) ⁽²⁾. Mentre il primo dato ha segnato un elemento di novità, il secondo esprime fundamentalmente un elemento di continuità ⁽³⁾.

Diversamente che in altre materie, in quella dei beni e delle attività culturali il d.lgs. 112/98, infatti, non ha provveduto, di per sé, ad un conferimento di funzioni dallo Stato alle autonomie territoriali ⁽⁴⁾. L'unico conferimento previsto concerne la gestio-

(1) Ciò sulla scorta di quanto previsto dall'art. 1, comma 3, lett. d), l. 15 marzo 1997, n. 59.

(2) Cfr. G. CORSO, *Art. 152 e Art. 153*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, Il Mulino, 1998, pp. 506 ss.

(3) Cfr. G. PITRUZZELLA, *Art. 148*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, cit., 494. A riprova si può ricordare che non risulta che i d.P.C.M., adottati ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. 112/98, abbiano operato un trasferimento di risorse per la materia che si considera, cfr. le tabelle riportate da S. BILARDO, *Il costo delle funzioni conferite alle Regioni nel processo di federalismo amministrativo di cui al Capo I della legge n. 59/97*, in questa *Rivista*.

(4) Cfr. C. BARBATI, *Art. 11*, in *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali*, a cura di M. CAMMELLI, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 56.

ne dei beni culturali, anzitutto di musei, che un'apposita commissione mista viene incaricata di individuare (art. 150). A ragione pertanto si è parlato di decentramento "potenziale o facoltativo" ⁽⁵⁾.

Il terzo dato si sostanzia nell'istituzione in ciascuna Regione di una Commissione per i beni e le attività culturali destinata a fungere da fattore di armonizzazione e coordinamento delle iniziative in materia dello Stato, delle autonomie territoriali e di altri soggetti pubblici e privati (artt. 154 ss.).

In breve si può dire che il d.lgs. 112/98, nell'articolare le differenti funzioni concernenti i beni e le attività culturali, non sposta se non in prospettiva e in misura presumibilmente limitata la loro preesistente allocazione, e (fatta eccezione per la tutela) si limita ad impegnare i vari enti territoriali all'esercizio coordinato delle stesse, apprestando un meccanismo volto a promuoverlo.

2.1. (segue) l'attuazione da parte statale e regionale

L'attuazione delle previsioni del d.lgs. 112/98 può essere considerata sul versante statale e su quello regionale.

Quanto al primo, è da rilevare che alla costituzione della commissione mista di cui all'art. 150 non ha fatto seguito entro il termine previsto (3 agosto 2001) la definizione dell'elenco dei musei e degli altri beni culturali la cui gestione resta allo Stato o all'opposto viene trasferita agli altri enti territoriali, né è prevedibile che essa intervenga in tempi ravvicinati. Non che il lavoro della commissione non abbia prodotto esiti. Tutt'altro: è pervenuto alla definizione di criteri e di standard per la gestione di musei, tradottasi in un atto d'indirizzo da parte del Ministro per i beni e le attività culturali ⁽⁶⁾. Si tratta di un risultato per più aspetti rilevante: perché investe i musei nella loro generalità, in-

(5) Per questa espressione cfr. M. CAMMELLI, *La forza della Regione*, in *Rapporto Regioni, Il Giornale dell'arte*, ottobre 2001, n. 203, p. 4.

(6) "Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei", adottato con d.m. 10 maggio 2001 e in fase di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

dipendentemente cioè dal fatto che la relativa gestione sia o meno oggetto di conferimento *ex art.* 150 del decreto e dalla natura pubblica o privata del proprietario; perché delinea con un meccanismo di accreditamento un percorso di crescita qualitativa dei musei italiani; perché, infine, segna una partecipazione del sistema delle autonomie alla “determinazione di regole” destinate a valere per tutti i soggetti dell’ordinamento ⁽⁷⁾. E tuttavia questi aspetti non possono nascondere il dato della mancata individuazione e del mancato trasferimento della gestione di beni culturali dallo Stato agli enti territoriali.

Del pari di inattuazione (ancora più evidente) può parlarsi a proposito delle Commissioni paritetiche regionali, della cui costituzione non si ha notizia.

Sul versante delle Regioni, ferma restando la difficoltà di intervenire normativamente su un quadro in cui le funzioni degli attori istituzionali (Regione, Province e Comuni) sono in larga misura configurate dal legislatore statale, va rilevato lo sforzo di ridefinire un assetto organico di competenze.

Ciò in una triplice direzione. Viene affermato anzitutto un ruolo strategico della Regione in termini di indirizzo, coordinamento e programmazione, ma anche d’intervento diretto, peraltro tendenzialmente da esercitarsi secondo moduli consensuali (convenzioni, strumenti della contrattazione programmata ecc.) insieme a soggetti pubblici e privati (cfr., ad es., art. 208, comma 3, l. reg. E.-R. 21 aprile 1993, n. 3, art. 3 l. reg. E.-R. 24 marzo 2000, n. 18, art. 4, comma 130, l. reg. Lo. 5 gennaio 2000, n. 1, e artt. 1, 4, 7, 10, 12 pdl Giunta reg. Lo. in tema di attività, beni e servizi culturali).

Funzionale all’affermazione di questo ruolo è poi il tentativo di passare da una gestione separata per singoli tipi di beni e attività culturali (ad es., musei, biblioteche ecc.), normati da leggi di settore, ad una gestione il più possibile integrata, per categorie generali (ad es. attività, beni e servizi, cfr. artt. 3, 6 e 9 pdl reg. Lo. cit.) oppure per programmi e piani (cfr. art. 7 l. E.-R. n.

(7) Su questi punti sia consentito rinviare a G. SCIULLO, *Musei e codecisione delle regole*, e G. MARCHI, *Criteri e standard per la gestione dei musei*, ambedue in *Aedon*, 2001, n. 2 (<http://www.aedon.mulino.it>).

18/00).

Infine, le Regioni hanno valorizzato la posizione delle Province, chiamandole a svolgere un compito di cerniera fra la programmazione degli interventi (regionale) e l'attuazione degli stessi (comunale) (cfr. art. 4 l. E.-R. 18/00, e art. 5, 8 e 11 pdl reg. Lo. cit.).

In breve può dirsi che le Regioni abbiano cercato di dismettere la "parte" di soggetti di mera erogazione di finanziamenti, per assumere una dimensione "di governo" del sistema locale dei beni e delle attività culturali sia pure attraverso la leva finanziaria. Con ciò hanno interpretato selettivamente il principio di sussidiarietà, nel senso di riservarsi l'impiego dell'intervento diretto laddove per il singolo bene o attività ricorra un "rilievo regionale", e comunque preferibilmente a condizione che vi concorrano enti pubblici, specie locali, e/o privati.

3. *L'organizzazione: il d.lgs. 368/98*

La riorganizzazione delle strutture ministeriali intervenuta con il d.lgs. 368/98, istitutivo del Ministero per i beni e le attività culturali, si è posta in piena coerenza con il mantenimento in capo allo Stato di significative funzioni da parte del d.lgs. 112/98.

Per le vicende del processo di riordino, sufficientemente note, basteranno rapidi cenni. Il d.lgs. 368/98 ha preceduto la riforma complessiva dei ministeri e della Presidenza del Consiglio, avvenuta con i d.lgs. 30 luglio 1999, nn. 300 e 303, ma non è valso a sottrarre (almeno completamente) il MBAC da questa riforma, sia perché per qualche tempo è stata in forse la stessa permanenza del ministero come entità autonoma, sia perché le disposizioni dei due decreti hanno integrato e in qualche parte corretto le previsioni del d.lgs. 368/98⁽⁸⁾.

Quello che in questa sede più rileva è, come accennato, an-

(8) Su questi punti rinvio di nuovo a G. SCIULLO, *Ministero per i beni e le attività culturali e riforma dell'organizzazione del governo*, in *Aedon*, 1999, n. 2.

zitutto lo stretto legame fra i contenuti di allocazione funzionale del d.lgs. 112/98 e quelli strutturali del d.lgs. 368. Alla permanenza in capo allo Stato di un consistente complesso di attribuzioni fa riscontro l'indicazione di un assetto organizzativo ampio nelle sue strutture e articolato quanto al tipo di saperi professionali (tecnico-scientifici oltre che amministrativi) che in esse trovano espressione. I regolamenti di organizzazione avvaloreranno questi caratteri⁽⁹⁾. Del resto l'art. 1 del d.lgs. 368/98, nel delineare la missione del nuovo ministero, fa riferimento "alla tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali e ambientali e alla promozione delle attività culturali", cioè all'intero arco delle attribuzioni che il d.lgs. 112/98 menziona in capo allo Stato.

Nella riorganizzazione del ministero viene in conclusione riaffermato e potenziato il "modello del ministero di amministrazione attiva"⁽¹⁰⁾, compiutamente funzionale all'esercizio delle attribuzioni ad esso conservate e alla conseguente forte presenza politica (come pure alla "visibilità" mediatica) del suo titolare.

Quanto alla struttura organizzativa, l'attenzione in questa sede si concentra sugli apparati periferici. Per un verso, essi mantengono la tradizionale conformazione, imperniata sulle soprintendenze di settore (art. 6, comma 2 d.lgs. 368/98 e art. 12 e 14 d.P.R. 441/00), l'amministrazione periferica del ministero, al pari di talune altre, non essendo stata ricondotta dal d.lgs. 300/99 (art. 11) nella nuova struttura rappresentata dall'Ufficio territoriale del governo. Il che esprime una conferma del "modello dualistico" (compresenza in periferia di uffici statali e delle autonomie territoriali), ma si spiega con la conservazione delle attribuzioni dello Stato nel settore.

Per altro verso sono introdotte due novità, rappresentate

(9) Cfr. i d.P.R. 29 dicembre 2000, n. 441 (regolamento di organizzazione del ministero) e 6 luglio 2001, n. 307 (regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del ministero), sui quali cfr., nell'ordine, gli interventi di M. CAMMELLI, G. CHIARANTE, O. FORLENZA e P. LEON alla Tavola rotonda svoltasi a Roma, il 9 marzo 2000, e L. TORCHIA, *Gli uffici di diretta collaborazione del nuovo ministero per i Beni e le Attività culturali*, in *Aedon*, rispettivamente, 2000, n. 2, e 2001, n. 2.

(10) Così G. PASTORI, *Il ministero per i Beni e le Attività culturali: il ruolo e la struttura centrale*, in *Aedon*, 1999, n. 1. Cfr. anche M. CAMMELLI, *Il nuovo ministero: questioni risolte e problemi aperti*, in *Aedon*, 1999, n. 1.

dall'istituzione del soprintendente regionale e dalla possibilità di conferire autonomia alle soprintendenze come pure di costituire gestioni autonome (di musei, biblioteche).

Con la seconda previsione, il d.lgs. 368/98 (art. 8) e il d.P.R. 441/00 (art. 12, comma 3) generalizzano potenzialmente il *c.d.* modello Pompei, immettendo un importante dato di flessibilità (finanziaria, organizzativa e operativa) in una struttura complessivamente rigida.

Con la prima, si inserisce un elemento di coordinamento e di raccordo in una organizzazione assai frammentata ⁽¹¹⁾. Il soprintendente regionale è destinato in particolare a svolgere una funzione di proposta per la formulazione dei programmi del ministero, sulla base delle indicazioni dei soprintendenti di settore, e, sempre su indicazione di questi, ad assumere i provvedimenti di vincolo di cui agli artt. 6 e 7 del T.U. in materia di beni culturali (art. 7, commi 2 e 3, d.lgs. 368/98 e art. 13, comma 2, lett. *a*) e *b*), d.P.R. 441/00).

Le novità appena menzionate possono essere lette in un'“ottica regionale” tanto come un rischio quanto come una potenzialità. Come rischio, giacché l'autonomia specificamente delle soprintendenze è stata in passato proposta per evitare un decentramento a favore delle Regioni ⁽¹²⁾. D'altro canto, l'introduzione della figura del soprintendente regionale rappresenta un oggettivo fattore di potenziamento dell'organizzazione periferica statale e non certo di un suo ridimensionamento.

È possibile però considerare le due innovazioni come una potenzialità per le Regioni (e gli altri enti territoriali). L'esistenza di strutture periferiche dotate di autonomia può rendere più agevole l'interlocuzione e la cooperazione a livello locale ⁽¹³⁾. Così pure l'interazione con un unico elemento di “interfaccia” (possibilità questa che chiaramente emerge dall'art.

(11) Si ricorda che nelle 17 regioni sotto il controllo del ministero operano 69 soprintendenze di settore.

(12) Cfr. L. BOBBIO, *Lo stato e i beni culturali: due innovazioni in periferia*, e G. PITRUZZELLA, *L'organizzazione periferica del ministero e gli attori istituzionali locali*, ambedue in *Aedon*, 1999, n. 1.

(13) Cfr. L. BOBBIO, *op. loc. cit.*

13, comma 2, lett. *d)*, *e)* e *f)*, può agevolare iniziative d'intervento in cui tutela, valorizzazione e promozione si integrino con organicità⁽¹⁴⁾, favorendo la collaborazione fra gli attori istituzionali.

4. *La disciplina materiale delle funzioni: il d.lgs. 490/99*

Il terzo ambito dei beni culturali toccato dal processo di riforma è stato quello della disciplina materiale delle funzioni. Al riguardo, come accennato all'inizio, il riferimento primo è al d.lgs. 490/99, recante il Testo Unico in materia di beni culturali e ambientali. Tuttavia questo riferimento in un'ottica di "interesse regionale", quale quella che si è assunta in questo scritto, appare non particolarmente significativo.

Con ciò non si intende minimamente negare l'importanza del decreto che raccoglie il portato normativo di leggi fondamentali, si potrebbe dire veri e propri *cult* nella materia, quali le leggi 1° e 29 giugno 1939, nn. 1089 e 1497, né trascurare il rilievo delle innovazioni introdotte: si pensi ad esempio all'innesto di principi mutuati dalla legge sul procedimento (art. 7), alla semplificazione della procedura autorizzatoria di opere pubbliche incidenti su beni culturali (artt. 25 e 26) e all'equiparazione agli enti pubblici dei privati senza finalità di lucro in tema di individuazione dei beni culturali (art. 5, comma 1).

Si vuole solo rilevare che il Testo Unico tocca solo parzialmente il versante regionale e in genere delle autonomie territoriali. Questo per due motivi: anzitutto perché ad essere normata è essenzialmente la funzione di tutela – tanto da costituire essa il criterio di perimetrazione della materia beni culturali⁽¹⁵⁾ –, una funzione quindi "estranea" alle autonomie locali. In secondo luogo perché il tema delle relazioni con il sistema regionale e locale non risulta coltivato. A tale riguardo, è vero, non mancano norme di principio quali quelle dell'art. 11 (che tiene ferme le

(14) Cfr. G. PITRUZZELLA, *op. loc. cit.*

(15) Cfr. M. CAMMELLI, *Introduzione*, in *La nuova disciplina*, cit., p. 21.

funzioni conferite a Regioni e enti locali in tutte le materie disciplinate dal Testo Unico) e dell'art. 15 (in cui si afferma che il ministero esercita la vigilanza sui beni culturali anche con la cooperazione delle Regioni) ⁽¹⁶⁾. Si tratta però di norme la cui portata, per il carattere ricognitorio che presentano o per l'indeterminatezza dei moduli organizzativi che prefigurano, non può essere enfatizzata ⁽¹⁷⁾.

Del Testo Unico va comunque ricordata la disposizione dell'art. 61. Precisando quanto previsto dall'art. 149, comma 5, d.lgs. 112/98, essa disciplina la prelazione a favore di Regioni, Province e Comuni nel caso di alienazione di beni culturali da parte di privati. La normativa di attuazione risulta ora contenuta nell'art. 13 del d.p.r. 7 settembre 2000, n. 283.

4.1. *(segue) forme di gestione, alienazione dei beni culturali pubblici*

Sempre nell'ambito della disciplina delle funzioni, presentano interesse per le autonomie territoriali due complessi di disposizioni relativi, rispettivamente, alle forme di gestione e all'alienazione di beni culturali pubblici.

L'art. 10 del d.lgs. 368/98 stabilisce che il MBAC, per il più efficace esercizio delle sue funzioni e in particolare per la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, possa: *a)* stipulare accordi con amministrazioni pubbliche e con privati; *b)* costituire o partecipare ad associazioni, fondazioni o società, in questi casi anche conferendo in uso i beni culturali che ha in consegna.

L'interesse risiede nella previsione sub *b)*. Il ricorso ad organismi associativi, con o senza finalità di lucro, può rappresentare invero un utile strumento anzitutto nelle ipotesi di compendi dei quali siano comproprietari Stato e enti territoriali minori ⁽¹⁸⁾.

(16) Su tali disposizioni cfr. C. BARBATI, *Art. 11 e Art. 15*, in *La nuova disciplina*, cit., pp. 54 ss. e 62 ss.

(17) Per un bilancio complessivo sul Testo Unico, anche con riguardo ai temi qui accennati, cfr. gli interventi di M. CAUSI e di M. CAMMELLI, in *Il giornale dell'arte*, settembre 2000, n. 191, pp. 14 ss.

(18) Un esempio è costituito dalla Villa Reale di Monza, in comproprietà dello Stato e dei Comuni di Milano e di Monza.

L'organismo associativo, al quale gli enti conferissero in uso le porzioni o le quote di rispettiva proprietà, darebbe luogo ad una gestione in grado di valorizzare il compendio secondo una considerazione unitaria ed, è da pensare, con rapporti più agevoli nei riguardi delle esigenze della tutela.

In secondo luogo, il ricorso all'organismo associativo è prospettabile per i beni culturali di intera proprietà statale come soluzione alternativa al trasferimento della gestione *ex art.* 150 d.lgs. 112/98. Nei casi in cui tale trasferimento risultasse controverso o non del tutto adeguato, la costituzione di un ente del quale facessero parte lo Stato e gli (o taluni) enti territoriali potrebbe risultare una soluzione soddisfacente. La disposizione dell'art. 10, a seguito di una modifica recata dall'art. 4, comma 6, della l. 29 dicembre 2000, n. 400, affida ad un regolamento da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 3, della l. 23 agosto 1988, n. 400, (ossia ministeriale) la disciplina dei criteri e delle modalità di costituzione o di partecipazione agli accennati organismi. È in circolazione una bozza di regolamento, peraltro deliberata dal Consiglio dei Ministri e relativa alle sole fondazioni, risalente al novembre del 1999. Non risulta che essa abbia completato il suo iter formativo.

Viceversa, quanto all'alienazione dei beni appartenenti al demanio storico e artistico dello Stato e degli altri enti territoriali, esiste un regolamento già in vigore, emanato con il d.P.R. 283/2000. L'interesse precipuo che in questa sede presenta risiede nel fatto che viene data soluzione al risalente problema della alienabilità o meno di detti beni ⁽¹⁹⁾. Ne viene ammessa l'alienabilità nei limiti e nelle forme stabilite dallo stesso regolamento (art. 1, comma 1). Tale atto disciplina altresì il conferimento in concessione, l'uso mediante convenzione e la costituzione di diritti reali relativamente a detti beni (art. 1, commi 1 e 2).

(19) Su questo tema, come pure sugli altri aspetti normati dal regolamento, sia permesso fare rinvio al mio scritto, *La circolazione dei beni culturali pubblici: nuove scelte e antichi problemi*, in *Aedon*, 2000, n. 3.

5. *Riforma della Costituzione e beni culturali*

Anche il settore dei beni e delle attività culturali è toccato dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione. Vengono introdotte norme che in taluni casi costituiscono conferme di dai presenti nell'ordinamento sia pure a livello di fonti inferiori, in altri si tratta di innovazioni a tutti gli effetti.

Per quanto concerne la legislazione, si affida alla potestà esclusiva dello Stato la "tutela ... dei beni culturali" (art. 117, comma 2, lett. *s*)⁽²⁰⁾, mentre la "valorizzazione [degli stessi] e ...[la] promozione e organizzazione di attività culturali" sono indicate fra le materie oggetto di legislazione concorrente, nelle quali è riservata allo Stato la "determinazione dei principi fondamentali" (art. 117, comma 3).

La potestà regolamentare segue un criterio di parallelismo: nelle materie di legislazione esclusiva, spetta allo Stato salvo delega alle Regioni, nelle altre compete alle Regioni, eccezion fatta per la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni assegnate agli enti locali, che è rimessa alla potestà regolamentare di tali enti.

La funzione amministrativa, infine, si prevede che sia allocata secondo, fondamentalmente, il principio di sussidiarietà (art. 118, comma 1).

I dati appena richiamati corrispondono a grandi linee agli assetti presenti nella legislazione. Più esattamente danno "veste" costituzionale al quadro introdotto dalla l. 59/97 e dal d.lgs. 112/98. Peraltro due osservazioni paiono imporsi. L'ordine concettuale delle funzioni non coincide esattamente: allo schema "tutela-gestione-valorizzazione-promozione" si sostituisce lo schema "tutela-valorizzazione-promozione-organizzazione". Ciò può creare problemi interpretativi e di raccordo fra la disciplina legislativa in vigore e le previsioni costituzionali.

Soprattutto va rilevato che nel d.lgs. 112/98 le funzioni di gestione, valorizzazione e promozione svolte sul piano ammini-

(20) Le citazioni delle disposizioni costituzionali tengono conto delle modifiche introdotte.

strativo dallo Stato sottendevano da parte dello stesso Stato una piena competenza legislativa. Viceversa nell'assetto prodotto dalla riforma, dette funzioni nella assai probabile ipotesi che restino anche nella competenza statale, non trovano copertura in un'"idonea" competenza legislativa statale. In tali materie lo Stato continua certo a poter legiferare, trattandosi di materie oggetto di competenza ripartita, ma è fin troppo noto che nella legislazione ripartita il suo ruolo consiste nel porre i principi fondamentali della materia, nel rispetto dei quali si dispiegherà la legislazione regionale, non certo nel normare propri ambiti di attività amministrativa, da esercitare in parallelo con quella regionale⁽²¹⁾.

Viceversa rappresentano novità sostanziali altre due previsioni. In primo luogo quella dell'art. 118, comma 3, secondo il quale la legge statale disciplina "forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali".

Tale disposto può essere letto o nel senso di esprimere l'esigenza che allo Stato debba permanere un ruolo nell'esercizio delle funzioni amministrative concernenti la materia, ipotizzandosi da parte del legislatore della riforma che l'applicazione del principio di sussidiarietà porti ad allocare le funzioni amministrative sul versante regionale, oppure – e con maggiore plausibilità, tenendo conto che analoga previsione è dettata per i temi dell'immigrazione e dell'ordine pubblico – nel senso di rappresentare un'apertura verso forme di concorso delle regioni all'esercizio di dette funzioni, che il legislatore della riforma ipotizza continuino a permanere in capo allo Stato in forza del principio di indivisibilità.

La seconda previsione è quella, contenuta nell'art. 116, comma 3, per la quale "forme e condizioni particolari di autonomia" possono essere attribuite a Regioni ordinarie, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti

(21) Assai più adeguata appariva la formulazione contenuta nell'art. 117, comma 5, Cost. come sostituito, dall'art. 5 ddl. governativo 5830 – XIII Legislatura (D'Alema/Amato), secondo cui "lo Stato e le Regioni disciplinano con legge, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione e l'organizzazione di attività culturali".

locali. La previsione è di diretto interesse per il settore dei beni e delle attività culturali giacché si applica a tutte le materie oggetto di competenza concorrente (e quindi anche alla valorizzazione dei beni culturali e alla promozione e all'organizzazione delle attività culturali) nonché ad alcune di quelle oggetto di competenza esclusiva dello Stato, tra le quali la tutela dei beni culturali.

Si tratta di disposizioni di indubbio rilievo. L'una apre una breccia alla fin qui isolata "signoria" dello Stato nell'esercizio della funzione di tutela, impegnando la legge statale a disciplinare moduli consensuali volti a favorire il coinvolgimento della Regione nell'esercizio della tutela o quanto meno il raccordo fra l'esercizio della tutela e quello della gestione e valorizzazione.

Certamente, però, rilievo ancora maggiore presenta l'altra disposizione, che a voler utilizzare un linguaggio di giornalismo politico, potrebbe dirsi che consente la *devolution* anche nel settore dei beni e delle attività culturali.

In realtà di essa vanno sottolineati due aspetti distinti anche se complementari: la possibilità che gli attuali assetti vengano modificati nel senso di ampliare le competenze di gestione, valorizzazione e promozione spettanti alle autonomie territoriali e/o nel senso di assegnare loro compiti di tutela.

In secondo luogo, la possibilità che questo ampliamento di funzioni non debba necessariamente coinvolgere insieme tutto il sistema regionale-locale, ma possa interessare via via i segmenti per così dire maturi.

È stato, in altri termini, introdotto un criterio di differenziazione fra realtà regionali (invero già presente nell'ordinamento ove si pensi alle attribuzioni delle Regioni a statuto differenziato)⁽²²⁾, che dovrebbe poter stemperare le contrapposizioni rigide che hanno da sempre accompagnato il dibattito sui rapporti centro/periferia nel settore dei beni culturali.

(22) Tale aspetto è sottolineato da M. CAMELLI, *La forza della Regione*, cit. nonché da chi scrive in *Beni culturali e riforma costituzionale*, in *Aedon*, 2001, n. 1.

6. *L'agenda dei problemi aperti*

Quanto fin qui indicato rappresenta lo “stato dell’arte” della legislazione in materia. Per concludere può farsi un sintetico cenno ai problemi sul tappeto per futuri interventi normativi e amministrativi.

Un’ideale agenda comprende questioni appartenenti a tutti e tre gli ambiti passati in rassegna.

L’ambito della disciplina delle funzioni annovera l’aggiornamento e per certi aspetti la revisione del Testo Unico sui beni culturali, alla luce della legislazione successiva a quella che esso ha potuto prendere in considerazione e di alcune esigenze di riscrittura emerse dopo la sua pubblicazione. In particolare è auspicabile l’avvio di una riforma della normativa sulla tutela dei beni culturali, che da un lato precisi il concetto della funzione e dall’altro colleghi questa più strettamente alle altre funzioni inerenti i beni culturali come pure alla tutela in campo urbanistico. Altrettanto è da dirsi per la disciplina delle forme di gestione dei beni culturali e, specialmente, delle forme di esternalizzazione dei relativi servizi: con la necessaria flessibilità, essa dovrebbe incoraggiare il concorso di soggetti pubblici e privati, senza precludere in via di principio il ricorso ad organismi anche con finalità di lucro.

L’ambito dell’organizzazione comprende il consolidarsi dell’esperienza dei soprintendenti regionali, con riferimento alla loro capacità di fungere da reale “interfaccia” sul territorio fra lo Stato e le autonomie, nonché l’acquisizione da parte delle Regioni di competenze e strutture tecniche in grado di orientare i processi di valorizzazione e promozione avviati dalle stesse Regioni e dagli enti locali.

Il più “affollato” pare comunque l’ambito dell’allocazione delle funzioni. Verso il “basso” le Regioni sono chiamate a praticare il principio di sussidiarietà, coniugando compiti strategici e di intervento diretto con l’impulso e sostegno di un’attiva presenza nel settore degli enti locali. Verso l’“alto” si tratta di realizzare un proficuo collegamento fra la funzione di tutela e

quelle di gestione, valorizzazione e promozione ⁽²³⁾. Il che implica un impegno sul piano tanto legislativo che amministrativo, in termini di allocazione di funzioni ma anche di modalità di esercizio delle stesse. In ogni caso nuovi dati costituzionali, come pure talune esperienze maturate in alcune realtà territoriali (ad es. accordi di programma fra Stato, Regioni ed enti locali), delineano scenari di possibili e auspicabili cambiamenti.

(23) Sulla stretta interdipendenza fra tutela e valorizzazione del patrimonio culturale cfr. anche di recente P. PETRAROIA, *Chi non vuole sentire Regioni*, in *Rapporto Regioni*, *Il Giornale dell'arte*, ottobre 2001, n. 203, p. 2.

Il trasferimento delle funzioni in materia sanitaria

di Giampiero Cilion

Sommario

1. *Premessa: la costante ricerca dell'assetto delle competenze in materia sanitaria. – 2.* *Il risultato di due deleghe per la regionalizzazione: la "ricentralizzazione" della sanità. – 3.* *Lo scenario aperto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001: possibili ed auspicabili evoluzioni del sistema.*

1. Premessa: la costante ricerca dell'assetto delle competenze in materia sanitaria

Sin da prima dell'approvazione delle legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale, e fino ai più recenti decreti di riordino e razionalizzazione della materia, l'ordinamento dei servizi sanitari ha assistito sovente al mutamento della distribuzione delle competenze istituzionali per mezzo delle quali assicurare le funzioni ed i compiti rivolti alla tutela della salute degli individui e della collettività.

Una volta che l'assunzione del servizio pubblico sanitario viene assicurato per legge attraverso le disposizioni contenute nella legge 833/78 e le Province vengono a perdere le competenze nel settore, la ricerca del legislatore del riferimento istituzionale da privilegiare nell'organizzazione e l'erogazione dei servizi investe così, con alterne fortune e differenti regolazioni dell'intensità dell'attribuzione, i Comuni, le Regioni, lo Stato stesso, in un percorso che rispecchia – nei diversi momenti storici – l'affermazione della legittimazione dei rispettivi Enti territoriali nelle sedi politico-istituzionali e presso l'elettorato di riferimento.

Se il superamento infatti del disegno della legge n. 833/78,

comporta, con il riordino del 1992/1993, l'estromissione degli Enti locali dall'organizzazione della sanità pubblica e l'attribuzione alle Regioni delle funzioni legislative ed amministrative in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera (ex art. 2 del decreto legislativo n. 502 del 1992, come modificato dal decreto legislativo n. 517 del 1993, coerentemente a quanto disposto nell'art. 117 della Costituzione allora vigente), ecco quindi che con la razionalizzazione del 1998/1999, la "regionalizzazione" della sfera sanitaria si accompagna ad un riequilibrio delle competenze ed al reingresso in funzioni istituzionali rilevanti dei Comuni, che nel frattempo, grazie alla legge sull'elezione diretta dei sindaci, hanno riacquisito potere e visibilità e reclamano un ruolo formale e stabile di espressione della domanda sociale delle esigenze dei propri cittadini e di governo degli indirizzi nella sanità ⁽¹⁾.

Lo stesso può dirsi in relazione al fenomeno di "domanda federalista" (o meglio, regionalista) che investe, in generale, l'ordinamento territoriale della Repubblica negli ultimi anni della nostra vita politico-istituzionale, e che vede appunto le Regioni come i destinatari principali dei progetti di riforma, con ricadute evidenti e specifiche nel settore dell'assistenza sanitaria, da sempre uno dei più esposti – se non il più esposto – al processo di redistribuzione e decentramento delle funzioni istituzionali.

La fase del periodo 1998/2001, che va dalle riforme "Bassanini" sino alla riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione, ed alle sue ipotizzabili attuazioni, non è che l'ultimo atto di questa ricerca costante, ma anche ambigua, dell'assetto e degli equilibri organizzativi che concorrono ad assicurare, nel nostro Paese, il diritto alla salute; di tale fase, e delle sue possibili evoluzioni, proverà a tracciare un quadro sintetico, ma al contempo critico, questo breve contributo ⁽²⁾.

(1) Cfr. L.VANDELLI, Introduzione a *La razionalizzazione del servizio sanitario nazionale: novità e prospettive*, in *Sanità Pubblica*, 1999, n. 2, p. 159.

(2) Si rinvia pertanto per una più ampia e puntuale illustrazione degli aspetti specifici del decentramento ai commenti già ampiamente apparsi sulla razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale e sul decreto n. 112/98, nonché sulle loro connessioni, ed

2. Il risultato di due deleghe per la regionalizzazione: la "ri-centralizzazione" della sanità

Il trasferimento delle funzioni e dei compiti dall'Amministrazione statale a favore delle Regioni nel periodo preso in esame viene disciplinato fondamentalmente attraverso il decreto delegato n. 112 del 1998 e la riforma cosiddetta "Bindi" del Servizio sanitario nazionale, contenuta nel decreto legislativo n. 229 del 1999, atti non sempre in coerenza tra loro e soprattutto spesso dissonanti con i mandati di "regionalizzazione" del sistema conferitigli dalle rispettive leggi delega e con le tendenze istituzionali di attribuzione di un ruolo effettivamente sussidiario del centro.

Per entrambi, peraltro, le indicazioni formulate sono state e risultano tuttora condizionate dalla strutturazione "a cascata" dei provvedimenti, che hanno previsto l'emanazione di successivi atti statali (ma anche di leggi regionali per il successivo conferimento di funzioni dalle Regioni agli Enti locali) volti a mandare a regime le opzioni contenute nelle norme di rango primario e che ne hanno condizionato l'operatività, frammentando la portata delle intuizioni iniziali dalle quali muovevano le rispettive riforme.

A distanza di quattro anni ormai dall'avvio delle deleghe di decentramento e razionalizzazione, è possibile pertanto tracciare un primo bilancio degli obiettivi conseguiti dalle riforme e tentare di individuarne i problemi, evidenziando i punti nevralgici sui quali occorre imprescindibilmente ritornare, per conferire da un lato un maggior coordinamento sostanziale tra la disciplina di settore ed i criteri ispiratori delle normative di carattere generale, e per superare dall'altro quelle "resistenze" che hanno portato a comprimere la valorizzazione piena del ruolo regionale e

in particolare a G. CARPANI, *Rapporti tra ministero della sanità, regioni ed agenzia per i servizi sanitari nella legge delega per la razionalizzazione del servizio sanitario nazionale: prime riflessioni generali*, in *Sanità Pubblica*, 1999, n. 2, p. 197 e ss. e, dello stesso Autore, il commento all'articolo 2 ne *Il nuovo servizio sanitario nazionale*, a cura di F. ROVERSI MONACO, Rimini, 2000, p. 57 e ss.

l'ingresso del principio di sussidiarietà verticale nell'ordinamento della sanità pubblica.

E difatti, il consistente trasferimento di funzioni e dei compiti che doveva avvenire per effetto del d.lgs. 112/98, si colora di diversa luce all'emanazione del d.P.C.M. previsto in via generale per la concreta individuazione delle funzioni e dei compiti conferiti e delle relative risorse da attribuire al livello regionale.

Già il decreto legislativo, negli articoli 112 e seguenti, conteneva una serie di disposizioni che, nel far salvi i riparti di competenze in determinate materie (art. 112, comma 3), nell'escludere dalla propria portata applicativa alcuni settori (sempre l'art. 112, al comma 2), nel precisare la portata dei conferimenti (art. 114) e, infine, soprattutto nel conservare allo Stato una nutrita e cospicua serie di compiti e funzioni amministrative (artt. 115, 116, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125 e 126), mantenendo in vita le strutture nazionali afferenti al Ministero (art. 127), non sembrava in realtà granché scalfire il sistema disegnato nel tempo dalle leggi, generali come di settore, già intervenute, operando piuttosto una più puntuale definizione dell'assetto esistente e respingendo le richieste innovative che le Regioni avevano formulato durante la discussione dello schema del decreto ⁽³⁾.

Ma è con il d.P.C.M. 26 maggio del 2000 ⁽⁴⁾, avente ad oggetto la ricognizione delle funzioni e dei compiti in tema di salute umana e veterinaria effettivamente conferiti *ex novo* alle Regioni, per il cui esercizio venivano pertanto individuate le risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative all'uopo necessarie, che una tale sensazione trova fedele conferma, in quanto le funzioni che "passano" di livello istituzionale costituiscono complessivamente un elenco a contenuto minimo ed essenziale, nel quale vengono per lo più ricompresi compiti di carattere tecnico da assolvere in relazione a materie già in parte trasferite alla competenza regionale o locale e quindi connesse

(3) F. PALUMBO, nel *Commento al decreto legislativo 112/98*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1998, n. 4, p. 631 e ss.; ma vedi anche C. BOTTARI e altri, in *Lo Stato autonomista*, a cura di G. FALCON, Bologna, 1998.

(4) In *G.U.* 11 ottobre 2000, n. 328.

con altre funzioni già da tempo esercitate, che vengono così integrate o completate.

L'unica eccezione sembra essere costituita dalle concessione degli indennizzi a favore di soggetti danneggiati a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni o somministrazioni di emoderivati di cui alla legge n. 210 del 1992, anch'essa peraltro afflitta, nel concreto esercizio della funzione, dai vincoli procedurali comunque imposti dalla normativa nazionale vigente (sia dalla stessa legge 210/92 che dal d.lgs. 112/98) e dalla scarsità delle risorse appositamente destinate.

Non tutte le Regioni sono poi intervenute a disciplinare con proprie leggi la individuazione delle funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale ed il conferimento delle altre funzioni e compiti al livello locale; l'economia del presente lavoro non consente di entrare nel merito delle singole disposizioni regionali a tal fine approvate, ancorché sia agevole verificare che la normativa intervenuta ⁽⁵⁾, oltre a disciplinare gli organismi di raccordo tra Regioni ed Enti locali, abbia per lo più confermato e precisato anch'essa un assetto preesistente alle riforme, riservando espressamente alle Regioni alcune funzioni di carattere generale connesse alla programmazione ed al ruolo loro attribuito dalle riforme di settore, mentre ai Comuni sono pervenute competenze di tipo autorizzativo e/o di vigilanza coerenti con la conferma del Sindaco quale autorità sanitaria locale ed alle Aziende USL compiti e funzioni di tipo tecnico-sanitario, in relazione ai quali più impellente era l'esigenza di strumenti e professionalità di tal genere.

Peraltro, per i motivi che si diranno appresso, il conferimento delle funzioni al livello regionale-locale è risultato fortemente condizionato da un assetto organizzativo già eterodeterminato nelle norme nazionali vigenti o in immediato divenire, cosicché la legislazione regionale ha per lo più potuto cogliere l'occasione del decentramento come momento di autoriforma delle proprie amministrazioni per l'esercizio di competenze non

(5) Si vedano ad esempio la l.r. Abruzzo n. 11/99; la l.r. Lazio 14/99; la l.r. Emilia-Romagna n. 3/99; la l.r. Lombardia 1/2000; la l.r. Veneto 11/2001.

già direttamente interessate dal d.lgs. 112/98 e dalla quasi contemporanea riforma "Bindi", sulla quale a questo punto occorre fermare un momento l'attenzione di questo lavoro ⁽⁶⁾. Invero, quello che non aveva potuto o voluto il processo "Bassanini" di decentramento delle funzioni, spettava quindi alla imminente riforma di settore fortemente voluta e portata avanti dal ministro Bindi allora in carica, che aveva avuto il mandato con la legge n. 419 del 1998 di completare, attraverso uno o più decreti delegati, la regionalizzazione del servizio sanitario nazionale, come espressamente recitava la disposizione contenuta nell'art. 2, comma 1, lett. b) della legge delega. Tuttavia, già la legge n. 419 del 1998 appariva a tal fine incoerente ed ambigua, in quanto provvedeva ad accompagnare il suddetto richiamo con una serie numerosissima di principi e criteri direttivi (circa quaranta) che concorrevano immediatamente a limitarne la portata effettiva.

Ed infatti, quelli che erano i limiti della legge delega si sono immancabilmente ribaltati, con l'esercizio della decretazione delegata, in "straripamenti normativi" nel d.lgs. n. 229 del 1999, di modifica del riordino del 1992/1993, il quale va ben oltre all'approccio timido e sbiadito del decreto n. 112 del 1998, e, nel contenere la vera e propria regolamentazione del nuovo assetto delle competenze istituzionali nella tutela della salute, segna un deciso passo all'indietro rispetto alla progressiva ed estensiva interpretazione dell'attribuzione alle Regioni delle funzioni legislative ed amministrative nell'organizzazione e nell'assistenza sanitaria. Nella razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, ogni livello di intervento (Stato, Regioni, Comuni, Aziende sanitarie e soggetti erogatori privati) viene infatti minuziosamente disciplinato, sia negli aspetti organizzativi, che in quelli istituzionali, che ancora in quelli funzionali attinenti al sistema di erogazione delle prestazioni; solo per fare qualche esempio, i rapporti tra le Regioni e gli Enti locali, il contenuto degli interventi di regolazione della Regione, la configurazione delle Aziende USL e delle loro articolazioni organizzative, ma

(6) Per l'attuazione del d.lgs. 112/98 nelle leggi regionali, si rinvia ai contributi di AA.VV., ne *Le Istituzioni del federalismo*, 1998, n. 6, p. 999 e ss. e di G. MELONI, in *Il giornale di Diritto Amministrativo*, 2000, n. 2, p. 121 e ss.

più in generale, l'assetto dell'intero sistema, viene disciplinato con norme di dettaglio, lasciando ben poco spazio alle competenze regionali, senza coerenza con la coeva riforma del finanziamento del Servizio sanitario nazionale introdotta dalla legge 13 maggio 1999, n. 133 e dal (di poco) successivo decreto legislativo n. 56 del 2000, che ha attribuito alle Regioni tributi propri per il finanziamento del sistema e per il pagamento delle prestazioni.

In nome dell'uniformità del Servizio, si assiste quindi ad un "inusitata restrittività" degli spazi legislativi ed amministrativi regionali (cui si accompagnano le previsioni sull'esercizio dei poteri sostitutivi) proprio in una materia che doveva costituire il terreno di più avanzata sperimentazione dell'autonomia regionale. Di tali critiche si fa immediatamente portatrice la dottrina, che non manca di far notare come la compressione dell'autonomia regionale e la sostanziale "ricentralizzazione" della sanità, si ponga in forte tensione ed in discontinuità con criteri informativi delle riforme "Bassanini", sia perché il legislatore delegato coglie l'occasione della razionalizzazione per riportare al centro funzioni precedentemente trasferite, sia perché contiene norme precise (come nel caso, ad esempio, delle modalità di coinvolgimento dei Comuni nelle attività di programmazione e verifica) che la legge 59/97 ed il d.lgs. 112/98 avevano palesemente imputato alle determinazioni delle Regioni ⁽⁷⁾.

3. *Lo scenario aperto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001: possibili ed auspicabili evoluzioni del sistema*

Le contraddizioni che emergono tra l'attribuzione alle Regio-

(7) Si rinvia a C. BOTTARI, nell'Editoriale a *Sanità Pubblica*, 1999, n. 9, p. 1073 e ss.; G. GARDINI e L. ZANETTI, Editoriale a *Sanità Pubblica*, 1999, n. 3, p. 381 e ss. ed infine a L. VANDELLI e C. BOTTARI, nel commento all'art. 1 in *Il nuovo servizio sanitario nazionale*, cit. Sia consentito inoltre il rinvio a G. CILIONE, *Pubblico e privato nel nuovo sistema di erogazione delle prestazioni sanitarie assistenziali*, in *Sanità Pubblica*, 2000, n. 1, p. 54 e ss.

ni della titolarità dell'assistenza sanitaria e l'imposizione di rigidi modelli organizzativi ed il mantenimento a livello centrale di una serie di interventi direttamente gestionali, provocano un immediato dibattito sul come reimpostare il rapporto tra Stato, Regioni ed Enti locali nell'organizzazione, nella gestione e nell'erogazione dei servizi sanitari.

Come sopra accennato, infatti, le due deleghe adottate per la regionalizzazione del sistema sanitario, lasciano inevase sia le esigenze di decentramento espresse dalle riforme generali ai fini di una sostanziale innovazione delle macchine amministrative statali, regionali e locali, sia quelle di un seppur limitato "federalismo" nell'ordinamento sanitario, rendendo impercorribile una significativa differenziazione funzionale o, perlomeno, organizzativa dei servizi sanitari regionali.

Il tema, lungi dunque dall'essere compiutamente razionalizzato, si pone in ancora più veloce evoluzione, transitando dal decentramento al federalismo, seppur secondo una via tutta italiana, con l'approvazione delle riforme generali ed in particolare del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione, e rinvigorisce in prospettiva dei progetti ulteriori di devoluzione più spinta - pressoché integrale - alle potestà normative regionali del settore dei servizi alla persona.

Il segnale più evidente di come l'attuale impianto organizzativo e di ripartizione delle funzioni contenuto nel decreto "Bindi" non possa reggere di fronte al rinnovato e rinnovando sistema delle autonomie si è già avuto con l'approvazione del d.l. 18 settembre 2001, n. 347, il quale, nel recepire i contenuti dell'Accordo sancito in sede di Conferenza Stato-Regioni l'8 agosto 2001, ha introdotto sostanziali modifiche al sistema di erogazione delle prestazioni sanitarie specialistiche ed ospedaliere attraverso la modifica in senso regionalista del regime delle sperimentazioni gestionali e dei presidi ospedalieri, dalle quali le Regioni potranno ripartire per configurare autonomamente - attraverso l'apposito intervento di proprie leggi - l'assetto della fornitura agli utenti delle prestazioni sanitarie.

L'approvazione definitiva della legge costituzionale n. 3 del 2001 incide ora in maniera certamente rilevante sull'area dei

servizi sanitari, pur se è intuitivo tuttavia che essa, anche in considerazione della copiosa normativa statale ad oggi vigente, non presenta una valenza autoapplicativa, bensì dovrà trovare progressiva attuazione nelle futura regolamentazione delle materie, nei rispettivi limiti e riserve stabiliti dal nuovo articolo 117 della Costituzione.

Ciò significa che saranno (in senso restrittivo) i provvedimenti legislativi statali, da un lato, e soprattutto la legislazione regionale (in direzione ampliativa), dall'altro, a doversi adeguare al nuovo assetto costituzionale, che peraltro, come è noto, non prevede più la potestà regolamentare in capo allo Stato nelle materie di competenza concorrente od esclusiva regionale.

In altri termini, per salvaguardare la coerenza della nuova distribuzione delle funzioni, potranno essere impugnate innanzi alla Corte costituzionale normative statali approvate a partire dall'entrata in vigore della riforma che non appaiano più in linea con il nuovo titolo V, così come meglio potrà essere assunta la consapevolezza, da parte del legislatore regionale, di andare oltre e superare le "puntigliose" previsioni statali già vigenti, interpretandole alla stregua di norme cedevoli laddove non esprimano effettivamente principi fondamentali.

Pertanto, va sottolineato come le sorti della riforma dipendano in gran parte dall'atteggiamento che assumeranno nella sua interpretazione sia il legislatore statale che quello regionale, nonché la Corte costituzionale chiamata ad un ruolo nuovo anche per effetto dell'abolizione del controllo preventivo sulle leggi regionali ed a tal riguardo non si può che auspicare il superamento della qualificazione di principio fondamentale che era stata fatta propria dalla Corte e che risultava piuttosto invasivo delle competenze regionali.

Nelle materie che rientrano nei c.d. "servizi alla persona", il nuovo testo costituzionale offre una prima tendenziale e generale distinzione tra le competenze legislative statali e regionali per effetto della formulazione di cui alla lettera *m*) del comma 2 dell'art. 117, che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato "la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti [unifor-

memente] su tutto il territorio nazionale”.

Nell’ambito dei diritti sociali (quindi alla tutela della salute, all’istruzione, all’assistenza sociale, al lavoro, ecc.), ciò riflette l’esigenza per la sede normativa centrale di assicurare che la tutela di tali diritti avvenga in maniera equa ed uniforme, ovvero a parità di condizioni, sul territorio nazionale, ma implica anche, o perlomeno non esclude, la diversificazione organizzativa e funzionale dei sistemi capaci di assicurare queste prestazioni minime ed uguali per tutti. La sede regionale, nel rispetto dei reinterpretati principi fondamentali e coerentemente con l’autonomia di spesa introdotta con il “federalismo fiscale”, dovrebbe così diventare l’unica competente a regolamentare ed implementare i meccanismi, gli strumenti e gli aspetti organizzativi preposti ad assicurare i diritti sociali.

Dopo aver dettato le condizioni in base alle quali gli utenti dei servizi sanitari in Sicilia non siano discriminati nell’accesso e nell’erogazione delle prestazioni rispetto a quelli del Piemonte ed aver definito una legge quadro sui servizi, tutto il resto può essere diversamente impostato ed affidato in sede regionale.

Con ciò – si noti – non s’intende sminuire il ruolo centrale dello Stato, che peraltro – coerentemente a tutte le esperienze federali – quando trasferisce competenze e si snellisce assume una veste più forte per effetto dei controlli che esso può attivare, verificandosi quasi sempre, nell’arretramento delle competenze, un rafforzamento qualitativo delle stesse; si vuole invece perorare il principio che, almeno negli aspetti organizzativi, la pedissequa e puntigliosa precisazione dell’organizzazione delle USL, dei modelli di esercizio ed erogazione delle prestazioni, della ripartizione dei compiti tra livello regionale e locale, così come tante altre parti della legislazione fondamentale vigente nella materia sanitaria risultano ormai incoerenti con le esigenze operative che si impongono a livello regionale e locale e con le norme sopravvenute e comunque non di per sé automaticamente in grado di assicurare un accrescimento dello stato di benessere della collettività.

Se questa impostazione - pur così sommariamente accennata - è condivisibile, ne consegue allora che la “tutela della salute”,

inserita nelle materia di competenza concorrente di cui all'art. 117, comma 3, del nuovo testo costituzionale in sostituzione della vecchia dizione "assistenza sanitaria ed ospedaliera", costituisce sì un settore ove la normazione di riferimento risulta ripartita, ma si tratta di una competenza legislativa concorrente ben diversa, sia dal punto di vista qualitativo, che quantitativo, da quella conosciuta nell'assetto della Costituzione materiale precedente alla riforma⁽⁸⁾.

Solo così sarà possibile dar concreto seguito a criteri compiuti ed operativi di "decentramento" e "federalismo", non cogliendo quindi le riforme come mero passaggio di competenze da un livello territoriale ad un altro, bensì come occasione di miglioramento e differenziazione dell'esercizio delle funzioni istituzionalmente riallocate; ogni diversa interpretazione finirebbe invero con il configurare una regionalizzazione sterile e fine a se stessa, laddove invece le autonomie regionali devono poter esercitare le nuove attribuzioni prevedendone modalità organizzative e normative diverse ed innovative, liberate dai vincoli stringenti che affliggevano il livello statale e che ne hanno condizionato l'efficace svolgimento.

Evidentemente, poi, si tratterà di assicurare che al centralismo burocratico ministeriale non si sostituisca un "neocentralismo tecnico-economico" regionale, valorizzando l'intervento degli Enti locali e la partecipazione dei cittadini e delle loro organizzazioni.

Quanto agli Enti locali, infine, non appare superfluo ricordare che il ruolo del governo locale nella tutela della salute si può e si deve sostanziare in una funzione ben più globale rispetto alle previsioni nazionali e regionali vigenti (o che verranno), che al momento gli attribuiscono poteri di consultazione nella programmazione e/o di vigilanza sugli organi di vertice delle

(8) Al momento sembra comunque azzardato avanzare previsioni sui significati del cambiamento letterale (da *assistenza...* a *...salute*); giova rilevare invece che afferiscono alla disciplina *latu sensu* sanitaria la tutela e la sicurezza sul lavoro, l'ordinamento delle professioni, l'alimentazione, inserite anch'esse nella materie di competenza legislativa concorrente *ex art. 117, comma 3, della nuova l.c.*; così come va citata la *profi-lassi internazionale*, che rimane ascritta alla legislazione esclusiva statale.

Aziende sanitarie. Se si esce da una considerazione della sanità e dell'igiene pubblica improntata a logiche di gestione e composta esclusivamente da ambulatori, strutture o personale, non sarà difficile comprendere, infatti, la capacità di Comuni e Province di incidere efficacemente sugli obiettivi di salute attraverso le proprie politiche generali, in materia di urbanistica, ambiente, trasporti ed educazione sanitaria e quindi quale delicatissimo ruolo giochino tali politiche sulla tutela e sulla prevenzione del benessere psico-fisico delle proprie comunità di riferimento.

Il processo di semplificazione e federalismo amministrativo nelle politiche sociali

di Grazia Felicori

Sommario

1. Premessa. – **2. Il d.P.R. n. 616 del 1977 e il d.lgs. n. 112 del 1998.** – **3. L'attuazione del decentramento amministrativo nella Regione Emilia-Romagna: la legge regionale n. 3 del 1999.** – **4. La riforma nazionale dei servizi sociali: la legge n. 328 del 2000.** – **5. Le riforme regionali.** – **6. Conclusioni.** – *Appendice.*

1. Premessa

Il processo di semplificazione e federalismo amministrativo avviato con la legge n. 59 del 1997 ha avuto, nel campo delle politiche sociali, una connotazione particolare, dovuta all'assetto delle funzioni e dei compiti definito precedentemente.

Già a partire dal d.P.R. n. 616 del 1977, infatti, il settore delle politiche sociali era connotato da una forte impronta regionalista ed ancora di più comunale; in questo settore il processo di riforma avviato dalla legge n. 59 del 1997 è stato caratterizzato – come si vedrà più oltre – più che da nuovi conferimenti di funzioni, da sostanziali riforme, ispirate dai principi che hanno sostenuto l'avvio del federalismo amministrativo.

2. Il d.P.R. n. 616 del 1977 e il d.lgs. n. 112 del 1998

L'analisi delle funzioni amministrative che il d.P.R. n. 616 del 1977 assegna alla competenza di Stato, Regioni ed Enti Locali nella materia della beneficenza pubblica (titolo III, capo III), a confronto con i conferimenti effettuati dal d.lgs. n. 112 del

1998 in materia di servizi sociali (titolo IV, capo II), dimostra che le novità introdotte non sono tanto il frutto di nuovi e diversi conferimenti, quanto piuttosto di una nuova concezione delle politiche sociali, che troverà una compiuta definizione nell'approvazione della legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

Il d.P.R. n. 616 del 1977 definisce, all'articolo 22, le funzioni amministrative relative alla materia "beneficenza pubblica" come quelle concernenti "tutte le attività che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura, a favore dei singoli, o di gruppi, qualunque sia il titolo in base al quale sono individuati i destinatari, anche quando si tratti di forme di assistenza a categorie determinate, escluse soltanto le funzioni relative alle prestazioni economiche di natura previdenziale". L'articolo 23 del medesimo d.P.R. indica poi alcune attività ricomprese nelle funzioni indicate all'articolo 22: *a)* assistenza economica in favore delle famiglie bisognose dei defunti e delle vittime del delitto; *b)* assistenza post-penitenziaria; *c)* interventi in favore di minorenni soggetti a provvedimenti delle autorità giudiziarie minorili nell'ambito della competenza amministrativa e civile; *d)* interventi di protezione speciale di cui agli articoli 8 e seguenti della legge 20 febbraio 1958, n. 75. L'articolo 25 attribuisce ai Comuni, ai sensi dell'articolo 118, comma 1 della Costituzione, tutte le funzioni amministrative relative all'organizzazione ed alla erogazione dei servizi di assistenza e di beneficenza, di cui ai precedenti articoli 22 e 23.

In materia di beneficenza pubblica alle Regioni era assegnato, ai sensi dell'articolo 25 del d.P.R. n. 616 del 1977, il compito di determinare con legge, sentiti i comuni interessati, "gli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi sociali e sanitari, promuovendo forme di cooperazione fra gli enti locali territoriali, e, se necessario, promuovendo ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 117 della Costituzione, forme anche obbligatorie di associazione fra gli stessi.

Gli ambiti territoriali di cui sopra devono concernere contestualmente la gestione dei servizi sociali e sanitari”.

Il quinto comma dell'articolo 25 prevede inoltre che “le funzioni, il personale ed i beni delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza operanti nell'ambito regionale sono trasferite ai comuni singoli o associati, sulla base e con le modalità delle disposizioni contenute nella legge sulla riforma dell'assistenza pubblica e, comunque, a far tempo dal 1° gennaio 1979”.

Al di là di una impostazione di assistenza sociale fortemente categoriale, il cui superamento è uno degli obiettivi che caratterizzano la recente riforma, è comunque evidente come, già dal 1977, si fosse posto in capo ai Comuni l'esercizio di tutte le funzioni amministrative in materia di assistenza, prevedendo contestualmente il trasferimento agli stessi delle funzioni, del personale e dei beni dei diversi enti operanti in materia. Il d.P.R. in esame prevedeva infatti, oltre al trasferimento ai Comuni delle funzioni, del personale e del patrimonio degli Enti comunali di assistenza (ECA), che gli enti nazionali ed interregionali operanti in tutto o in parte in campo assistenziale, nelle materie contemplate dal decreto e per le quali le funzioni amministrative sono trasferite o delegate alle regioni o attribuite agli enti locali, fossero sottoposti, previo accertamento della natura pubblica o privata, alla procedura di scioglimento, con contestuale trasferimento dei beni utilizzati per l'esercizio delle funzioni alle Regioni, affinché provvedessero a disciplinarne l'attribuzione in proprietà o in uso ai Comuni singoli o associati od alle comunità montane (articoli 113 e seguenti). Per quanto riguarda le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB), il processo di ricomposizione in capo ai Comuni delle funzioni amministrative in materia di beneficenza pubblica si è però interrotto, a seguito della sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 25, commi 5 e 6 e la parziale illegittimità dei commi 7 e 9 ⁽¹⁾ del d.P.R. n. 616 del

(1) Per il comma 7 limitatamente alle parole “L'elenco di cui al comma precedente è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Ove, entro il 1° gennaio 1979, non sia approvata la legge di riforma di cui al precedente quinto comma” e

1977 (sentenza 17 luglio 1981, n. 173).

Il d.lgs. n. 112 del 1998 definisce la materia “servizi sociali” come il complesso di attività relative alla “predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia”.

Dal punto di vista delle finalità che si pongono i “servizi sociali” del d.lgs. n. 112 del 1998 a confronto con la “beneficenza pubblica” del d.P.R. n. 616 del 1977, si registra già una diversa sensibilità in materia di politiche sociali, frutto dell’evolversi del dibattito culturale e istituzionale di questi ultimi anni, a partire dall’aspetto lessicale (si passa dalla beneficenza pubblica ai servizi), per continuare su aspetti più sostanziali che troveranno nella legge n. 328 del 2000 il quadro organico entro cui collocarsi.

Dal punto di vista sostanziale, dal confronto delle competenze statali definite dai decreti di conferimenti del 1977 e del 1998, si registra infatti l’attenzione che il decreto n. 112 riserva ad aspetti determinati per la costruzione di quello che la legge n. 328 del 2000 definirà il sistema integrato di interventi e servizi sociali, in particolare per la determinazione: dei principi e degli obiettivi della politica sociale, dei criteri generali per la programmazione della rete degli interventi di integrazione sociale da attuare a livello locale, degli *standard* dei servizi sociali da ritenersi essenziali in funzione di adeguati livelli delle condizioni di vita.

Altro elemento importante ed anticipatore della riforma nazionale contenuto del d.lgs. n. 112 del 1998, è quello dell’attenzione riservata ai soggetti, non solo pubblici, coinvolti nella costruzione del sistema integrato. In particolare viene messa in evidenza la necessità che il sistema Regioni-Autonomie lo-

alle parole “nonché il trasferimento dei beni delle IPAB di cui ai commi precedenti”; per il comma 9 limitatamente alle parole “e delle IPAB di cui al presente articolo”.

cali svolga un ruolo di promozione e coordinamento dei diversi soggetti che agiscono nell'ambito dei servizi sociali e, segnatamente, le cooperative sociali, le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) e il volontariato.

Ciò rappresenta l'anticipazione dell'orientamento, che verrà successivamente meglio definito, del riconoscimento del ruolo che i soggetti del "Terzo settore" svolgono nel sociale e della necessità di sostenerlo e promuoverlo, quale forte valore aggiunto per un sistema integrato che si caratterizzerà sempre di più come sistema plurale, che ha tra i suoi scopi la promozione della solidarietà sociale, la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto-aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata.

Del resto, già prima del d.lgs. n. 112 del 1998 erano stati introdotti elementi della riforma: la legge n. 449 del 1997 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica) aveva, infatti, istituito il Fondo nazionale per le politiche sociali e fissato i principi di una delega per l'introduzione in via sperimentale del reddito minimo di inserimento e, con altra delega, per la definizione di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate nei confronti di amministrazioni pubbliche.

Alcuni compiti riservati allo Stato dal d.lgs. n. 112 del 1998 sono in continuità con quanto già disposto nel 1977, in particolare per quanto riguarda la revisione delle pensioni, assegni e indennità spettanti agli invalidi civili e la verifica dei requisiti sanitari che hanno dato luogo a benefici economici di invalidità civile ⁽²⁾, gli interventi di prima assistenza in favore dei profughi, gli interventi di protezione sociale degli appartenenti alle Forze armate e di polizia o a Corpi militarmente organizzati e ai loro familiari.

Dal punto di vista dei conferimenti di funzioni il d.lgs. n. 112 del 1998 interviene su un assetto in cui le funzioni amministrative in materia di servizi sociali risultano già in grandissima parte

(2) La delega sul punto contenuta all'articolo 24 della legge n. 328 del 2000 è decaduta.

conferite al sistema Regioni-Autonomie Locali, affermando che le leggi regionali provvedono alla puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate ai comuni ed agli enti locali e di quelle mantenute in capo alle regioni stesse, provvedendo poi a completare il quadro dei conferimenti con quelle funzioni – come quelle in materia di concessione di trattamenti economici a favore di invalidi civili – che spettano ai governi locali in ossequio ai principi di sussidiarietà, efficienza ed economicità, responsabilità ed unicità dell'amministrazione.

3. L'attuazione del decentramento amministrativo nella Regione Emilia-Romagna: la legge regionale n. 3 del 1999

Con la legge regionale 21 aprile 1999, n. 3 la Regione Emilia-Romagna ha definito la "Riforma del sistema regionale e locale", in attuazione a quanto stabilito dalle leggi 15 marzo 1997, n. 59, 15 maggio 1997, n. 127 ed ai decreti emanati per la loro attuazione.

In materia di servizi sociali si è provveduto a fissare i principi della successiva riforma organica della legislazione regionale, definendo le funzioni della Regione, delle Province e dei Comuni in coerenza con i principi ispiratori della riforma.

La scelta regionale di dichiarare i principi ispiratori di una riforma delle politiche sociali anziché provvedere già alla definizione della disciplina, come la legge regionale in esame ha fatto per altri settori, è stata dettata dalla necessità di attendere la legge quadro nazionale, il cui percorso parlamentare ha subito una forte accelerazione a seguito della presentazione del disegno di legge di iniziativa governativa del maggio 1998, di cui si dirà più avanti. Per dare certezza e maggiore forza ad orientamenti già assunti in sede regionale, la legge quadro nazionale rappresentava un tassello fondamentale, in particolare per quanto riguarda i livelli essenziali delle prestazioni sociali e la strumentazione necessaria alla costruzione del nuovo sistema, soprattutto dal punto di vista della pianificazione e delle risorse.

Per quanto riguarda il conferimento di funzioni la legge re-

gionale n. 3 del 1999 ha sostanzialmente confermato quanto già previsto dalla disciplina regionale vigente, disponendo inoltre il conferimento alle Province delle funzioni regionali in materia di Albi e Registri della cooperazione sociale, del volontariato e dell'associazionismo; le funzioni di concessione dei nuovi trattamenti economici a favore degli invalidi civili, che il d.lgs. n. 112 del 1998 ha trasferito alla competenza regionale, sono state conferite ai Comuni.

Nel quadro di riforma delineato dalla legge regionale n. 3 del 1999 si era quindi previsto espressamente uno specifico intervento legislativo finalizzato alla definizione di una riforma organica in materia di servizi sociali, la cui attuale disciplina è contenuta nella legge regionale n. 2 del 1985, per adeguare il quadro normativo alle esigenze di una società che negli ultimi decenni ha subito forti evoluzioni e sostanziali modifiche e che ha visto emergere nuovi bisogni sociali e conseguentemente la necessità di nuove e diversificate risposte.

4. La riforma nazionale dei servizi sociali: la legge n. 328 del 2000

In questo quadro si inserisce il dibattito parlamentare per la definizione di una legge quadro in materia di servizi sociali, provvedimento atteso da tempo, il cui *iter* ha subito una forte accelerazione con la presentazione alla Camera il 28 maggio 1998 del disegno di legge di iniziativa governativa n. 4931.

Da questo momento si intensifica il lavoro parlamentare che porterà alla definizione di un testo unificato dei numerosi disegni di legge in materia di riforma dell'assistenza presentati nel corso della legislatura.

Si giunge così, dopo una lunga discussione parlamentare contrassegnata da diverse battute di arresto, all'approvazione della legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

La legge quadro rappresenta un traguardo importante per il nostro Paese nel settore delle politiche sociali, dove mancava ed

era atteso da anni un quadro di riferimento, volto a dare maggiori garanzie ai cittadini e strumenti ai soggetti istituzionali che sono tenuti alla realizzazione del sistema, insieme agli altri soggetti che concorrono alla sua realizzazione.

Non è questa la sede per un'analisi approfondita delle innovazioni sostanziali introdotte dalla legge, in particolare dal punto di vista della costruzione di un sistema di opportunità e garanzie per i cittadini; qui ci si limiterà invece a prendere in esame gli aspetti salienti dal punto di vista degli assetti istituzionali delineati.

La legge n. 328 del 2000 parte dall'affermazione che spetta ai Comuni la titolarità delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale, concorrendo alla programmazione regionale; le Province concorrono alla programmazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, secondo quanto previsto dalle norme in materia di ordinamento degli Enti locali e secondo quanto previsto dalle norme regionali di attuazione del d.lgs. n. 112 del 1998.

Alle Regioni spettano le funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali e di verifica della loro attuazione a livello territoriale; dal punto di vista in esame è da rilevare, tra i compiti regionali, la determinazione, tramite forme di concertazione con gli Enti locali, degli ambiti territoriali e delle modalità e degli strumenti per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete, prevedendo incentivi a favore dell'esercizio associato delle funzioni sociali in ambiti territoriali di norma coincidenti con i distretti sanitari. Sono inoltre previsti poteri sostitutivi nei confronti degli Enti locali inadempienti rispetto ai compiti indicati agli articoli 6, comma 2, lettere *a)*, *b)* e *c)* e 19. È infine previsto che le Regioni disciplinino il trasferimento agli Enti locali delle funzioni assistenziali di competenza delle Province ai sensi della legge 18 marzo 1993, n. 67, disciplinando altresì il trasferimento agli Enti locali delle risorse a tal fine utilizzate alla data di entrata in vigore della legge n. 328 del 2000.

Sulla materia la Regione Emilia-Romagna aveva già disposto, con la legge regionale n. 3 del 1999, in ossequio al principio

di responsabilità ed unicità dell'amministrazione, il conferimento di tali funzioni ai Comuni prevedendo, in attesa della riforma statale in materia di assistenza sociale, la stipula di appositi accordi tra Comuni e Province per garantire ai primi le risorse necessarie ad assicurare la continuità delle prestazioni.

In materia di politiche sociali la legge quadro nazionale riserva allo Stato l'esercizio delle funzioni già previste dall'articolo 129 del d.lgs. n. 112 del 1998; per alcune delle competenze individuate è previsto che l'esercizio avvenga sulla base di criteri e parametri individuati dalla Conferenza unificata, mentre per altre è prevista l'acquisizione del parere di quest'ultima; la legge n. 328 del 2000 fissa inoltre in capo allo Stato poteri di indirizzo, coordinamento e regolazione delle politiche sociali su alcuni aspetti specificamente individuati.

Va comunque ricordato, anche se esula dall'analisi delle competenze istituzionali, il ruolo riconosciuto ai soggetti del Terzo settore, proprio per la caratteristica, più sopra accennata, di pluralità che connota il sistema delineato dalla legge n. 328 del 2000.

Si riportano qui in sintesi, anche anticipando alcuni contenuti della proposta di legge regionale approvata dalla Regione Emilia-Romagna, i ruoli dei diversi soggetti che concorrono alla realizzazione del sistema integrato.

Innanzitutto i Comuni, che rappresentano il fulcro del nuovo sistema, con il compito di progettare e realizzare il sistema locale dei servizi sociali a rete.

Le Province che, accanto a compiti consolidati in materia di politiche sociali, hanno compiti di coordinamento per la definizione dei Piani di zona, partecipando all'attuazione degli stessi.

La Regione, con compiti di programmazione, coordinamento e indirizzo; compiti che deve assolvere definendo politiche sociali integrate e coordinate con tutti i settori che incidono sulla qualità della vita delle persone: politiche sanitarie, educative e formative, del lavoro, della cultura, urbanistiche e abitative.

Le Aziende sanitarie e le costituende Aziende pubbliche di servizi alla persona, che nasceranno a seguito del processo di trasformazione e riordino delle attuali IPAB, che costituiscono

un importante tassello nella costruzione del sistema integrato, per attuare efficaci politiche di integrazione socio-sanitaria da un lato e costituire qualificati gestori di servizi e prestazioni dall'altro.

Il Terzo settore, in quanto espressione della capacità di auto-organizzazione della società civile, le organizzazioni di rappresentanza sociale e di tutela degli utenti.

Le persone e in particolare le famiglie, destinatarie delle politiche e dei servizi, ma anche e soprattutto soggetti attivi nella proposta e nella iniziativa diretta.

Certo sulla materia "servizi sociali" inciderà fortemente la recente modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), trattandosi di una materia su cui lo Stato ha legislazione esclusiva, secondo la nuova formulazione dell'articolo 117 della Costituzione, unicamente per la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (articolo 117, comma 2, lettera *m*), mentre, per quanto riguarda la materia "immigrazione", spetta allo Stato la legislazione esclusiva (articolo 117, comma 2, lettera *b*), tenuto però conto di quanto previsto all'articolo 118, comma 3, laddove si afferma che sulla materia "la legge statale disciplina forme di coordinamento tra Stato e Regioni".

La materia "immigrazione" comporta infatti la necessità di intervento e coordinamento in diversi settori delle politiche pubbliche (si pensi ai temi del lavoro, della formazione, delle politiche sociali, abitative, di accoglienza), alcune delle quali di competenza esclusiva delle Regioni o a competenza concorrente.

Tornando all'analisi del quadro istituzionale in materia di politiche sociali delineato dalla riforma nazionale, risulta evidente la definizione di un contesto dove la disciplina è demandata, per molti aspetti rilevanti, alle scelte regionali; si pensi in particolare al tema della regolazione.

La legge n. 328 del 2000 prevede, infatti, l'introduzione nel comparto sociale degli strumenti dell'autorizzazione e dell'accREDITAMENTO di servizi e strutture. Mentre, per quanto ri-

guarda l'autorizzazione è previsto che lo Stato fissi i requisiti minimi nazionali, che dovranno poi essere recepiti ed integrati dalle Regioni, in relazione alle esigenze locali, si rimanda completamente agli ordinamenti regionali la definizione dei sistemi di accreditamento.

All'approvazione della riforma nazionale hanno fatto seguito diversi provvedimenti attuativi, a partire dall'approvazione del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003 (d.P.R. 3 maggio 2001).

La legge n. 328 del 2000 conteneva anche due deleghe legislative, una per il riordino delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (articolo 10), l'altra per il riordino degli emolumenti derivanti da invalidità civile, cecità e sordomutismo (articolo 24); alla prima delega ha fatto seguito l'approvazione del d.lgs. 4 maggio 2001, n. 207, mentre la seconda è decaduta.

Come si diceva più sopra, il processo di riforma avviato con la legge n. 59 del 1997 è stato contrassegnato, nella materia servizi sociali, più che da nuovi e diversi conferimenti di funzioni, da una grande attività riformatrice del settore; per fornire un quadro - sicuramente non esaustivo - dei provvedimenti adottati in materia, sono elencati in appendice, in ordine cronologico, i principali provvedimenti in materia approvati nel quadriennio 1997-2001.

Certo non sempre la disciplina di settore di questi ultimi anni è stata coerente con i principi ispiratori del decentramento amministrativo da un lato ed i conferimenti di funzioni definiti dall'altro, dando spesso luogo ad una vivace dialettica tra lo Stato e le Regioni; in alcuni casi infatti sono stati emanati, o sono stati sottoposti al parere della Conferenza Stato-Regioni, provvedimenti contrassegnati da una disciplina attuativa e di dettaglio che meglio e più efficacemente sarebbe spettata alle Regioni.

5. *Le riforme regionali*

L'ampio processo di riforma sostanziale del settore ha com-

portato la necessità che le Regioni definiscano la propria disciplina attuativa, a partire da quanto previsto dalla legge quadro.

Le scelte regionali sono sul punto differenziate, sia per quanto riguarda gli strumenti individuati, che per l'ampiezza dell'intervento delineato.

La legge n. 328 del 2000 comporta, infatti, diversi adempimenti regionali, che alcune Regioni stanno definendo con provvedimenti legislativi specifici, come sta avvenendo in Emilia-Romagna con la predisposizione di un testo organico di riforma o, come in Veneto, dove la Giunta regionale sta lavorando per la messa a punto di un testo unico delle norme in materia di servizi sociali, con l'obiettivo di ricomporre in un unico provvedimento legislativo le norme in materia di programmazione, organizzazione, finanziamento e gestione dei servizi, la disciplina di settore riguardante la famiglia, l'area materno infantile, le politiche rivolte ai giovani, ai disabili, agli anziani, gli interventi a tutela del disagio, i soggetti sociali (cooperative sociali, organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale), le aziende pubbliche di servizi alla persona.

In altre esperienze regionali l'attuazione della legge quadro nazionale si sta definendo con la predisposizione di interventi legislativi specifici per alcuni settori o aspetti della riforma, o con l'adozione di piani e programmi, direttive e regolamenti che disciplinano singoli aspetti specifici; in altri casi sono state avviate sperimentazioni.

In Emilia-Romagna, come si diceva, è stato recentemente approvato dalla Giunta regionale il progetto di legge organico di riforma, per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

6. Conclusioni

Come risulta anche dalla sintesi del quadro normativo che le Regioni stanno definendo, si sta delineando un sistema di politiche sociali regionali fortemente caratterizzato dalle scelte che i sistemi Regioni-Autonomie Locali stanno compiendo, e che si

caratterizzerà maggiormente in senso federalista a seguito delle modifiche introdotte nella Costituzione con l'approvazione della recente riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione.

La recente riforma costituzionale, infatti, apre, dal punto di vista delle scelte regionali, nuovi ed ancora inesplorati orizzonti.

Occorrerà valutare, ad esempio, come pesino, anche sulla disciplina statale vigente, le competenze regionali sulle materie di legislazione concorrente con lo Stato ed, ancora di più, sulle materie di legislazione esclusiva delle Regioni.

Come, ad esempio, le disposizioni della legge n. 328 del 2000, che il comma 7 dell'articolo 1 della medesima legge, dichiara che "costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono, nell'ambito delle competenze loro attribuite, ad adeguare i propri ordinamenti alle disposizioni contenute nella presente legge, secondo quanto previsto dai rispettivi statuti".

In particolare nelle materie di legislazione esclusiva, come appare quella relativa ai servizi sociali - fatta salva la competenza dello Stato sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (articolo 117, comma 2, lettera *m*) Costituzione) e quanto detto più sopra in materia di immigrazione - dove non è più previsto il limite dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, i governi regionali saranno chiamati a disegnare il proprio sistema regionale, anche valutando se e quanto prescrittiva è la norma statale vigente, in relazione alla necessità di garantire, su tutto il territorio nazionale, i diritti civili e sociali dei cittadini nella fruizione delle prestazioni che costituiscono livelli essenziali.

Grande interesse, nella prospettiva federalista, suscita poi l'impatto che le disposizioni contenute nell'articolo 119 della Costituzione riformulato avrà sui sistemi regionali; in particolare il quarto comma, che afferma che "le risorse derivanti dalle fonti

di cui ai commi precedenti ⁽³⁾ consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”.

Le disposizioni costituzionali in materia di risorse richiederanno certamente una disciplina statale attuativa, anche tenuto conto della necessità, indicata al comma 2, che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni stabiliscano e applichino tributi ed entrate propri, “in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”; così come appare necessario un intervento legislativo statale per l’applicazione della previsione relativa alla compartecipazione al gettito di tributi erariali riferiti al loro territorio. È chiaro, del resto, come la disciplina statale attuativa dovrà essere coerente ed adeguata ai nuovi principi costituzionali in materia di federalismo.

La compartecipazione al gettito di tributi erariali, precedentemente prevista “in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro normali funzioni”, è ora prevista, come si diceva, con riferimento ai tributi erariali che provengono dai rispettivi territori; così come del tutto nuova, nel testo costituzionale, è la previsione secondo cui le fonti di finanziamento previste, indicate ai commi 1, 2 e 3, dovranno finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite, rendendo strategico ed essenziale, per l’equilibrio dei sistemi locali, l’utilizzo della capacità impositiva che viene riconosciuta ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane ed alle Regioni.

(3) Articolo 119 Costituzione, comma 1 “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa”; comma 2 “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”; comma 3 “La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante”.

Appendice - Principali provvedimenti approvati in materia di politiche sociali nel periodo 1997-2001

Con l'elencazione che segue, si vuole fornire il quadro dell'ampiezza e della complessità dell'intervento normativo dello Stato in materia di politiche sociali nel periodo 1997-2001, offrendo al contempo spunti di riflessione sulle implicazioni che su questa disciplina potrà avere la modifica della Costituzione, di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. L'elencazione è in ordine cronologico.

- Decreto Ministro Solidarietà Sociale 21 maggio 2001, n. 308, Regolamento concernente "Requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, a norma dell'articolo 11 della legge 8 novembre 2000, n. 328"
- Decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207, "Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328"
- d.P.R. 3 maggio 2001, "Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003"
- Legge 4 aprile 2001, n. 154, "Misure contro la violenza nelle relazioni familiari"
- d.P.C.M. 4 aprile 2001, n. 242, "Regolamento concernente modifiche al d.P.C.M. 7 maggio 1999, n. 221, in materia di criteri unificati di valutazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate e di individuazione del nucleo familiare per casi particolari, a norma degli articoli 1, comma 3, e 2, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, come modificato dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130"
- Legge 30 marzo 2001, n. 125, "Legge quadro in materia di alcol e di problemi alcolcorrelati"
- d.P.C.M. 30 marzo 2001, "Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'articolo 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328"
- Legge 30 marzo 2001, n. 152, "Nuova disciplina per gli istituti di patronato e di assistenza sociale"
- Legge 28 marzo 2001, n. 149, "Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori", nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile"
- Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della L. 8 marzo 2000, n. 53"
- d.P.C.M. 21 marzo 2001, n. 329, "Regolamento recante norme per l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale"
- d.P.C.M. 14 febbraio 2001, "Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie"
- d.P.C.M. 15 dicembre 2000, "Riparto tra le regioni dei finanziamenti destinati al potenziamento dei servizi a favore delle persone che versano in stato di povertà estrema e senza fissa dimora"
- Legge 7 dicembre 2000, n. 383, "Disciplina delle associazioni di promozione sociale"
- Legge 8 novembre 2000, n. 328, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"

- Consiglio dei Ministri 28 luglio 2000, “Programma di azione del Governo per le politiche dell’handicap 2000-2003”
- Decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130, “Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, in materia di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate”
- Legge 8 marzo 2000, n. 53, “Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città”
- d.P.C.M. 13 gennaio 2000, “Atto di indirizzo e coordinamento in materia di collocamento obbligatorio dei disabili, a norma dell’articolo 1, comma 4, della legge 12 marzo 1999, n. 68”
- d.P.R. 1 dicembre 1999, n. 492, “Regolamento recante norme per la costituzione, l’organizzazione e il funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali, a norma dell’articolo 7, commi 1 e 2, della legge 31 dicembre 1998, n. 476”
- Decreto Ministro Solidarietà Sociale 14 settembre 1999, “Istituzione dell’Osservatorio permanente per la verifica dell’andamento del fenomeno delle droghe e delle tossicodipendenze”
- d.P.C.M. 10 settembre 1999, “Atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni sui criteri generali per la valutazione e il finanziamento di progetti finalizzati alla prevenzione e al recupero dalle tossicodipendenze”
- d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, “Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell’articolo 1, comma 6, del Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286”
- Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano – Provvedimento 5 agosto 1999, “Schema di atto d’intesa Stato-Regioni, su proposta dei Ministri della Sanità e per la Solidarietà sociale, recante: Determinazione dei requisiti minimi standard per l’autorizzazione al funzionamento e per l’accreditamento dei servizi privati di assistenza alle persone dipendenti da sostanze di abuso” (*G.U.* n. 231 del 01/10/1999)
- d.P.C.M. 21 luglio 1999, n. 305, “Regolamento recante disposizioni per la certificazione della situazione economica dichiarata, a norma dell’articolo 4, comma 5, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109”
- d.P.C.M. 7 maggio 1999, n. 221, “Regolamento concernente le modalità attuative e gli ambiti di applicazione dei criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni agevolate”
- d.P.C.M. 28 aprile 1999, “Composizione e competenze del Comitato nazionale di coordinamento per l’azione antidroga” (*Gazzetta Ufficiale* n. 168 del 20/07/1999)
- Legge 12 marzo 1999, n. 68, “Norme per il diritto al lavoro dei disabili”
- Legge 18 febbraio 1999, n. 45, “Disposizioni per il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga e in materia di personale dei Servizi per le tossicodipendenze”
- Legge 28 gennaio 1999, n. 17, “Integrazione e modifica della legge 5 febbraio 1992, n. 104, legge-quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”
- Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano – Provvedimento 21 gennaio 1999, “Accordo Stato-Regioni per la “Riorganizzazione del sistema di assistenza ai tossicodipendenti” (*G.U.* n. 61 del 15/03/1999)
- Legge 31 dicembre 1998, n. 476, “Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la

tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri”

- Legge 23 dicembre 1998, n. 448, “Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo”, Articolo 65 – assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli, Articolo 66 – assegno di maternità
- Legge 3 Agosto 1998, n. 269, “Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno dei minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù”
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, “Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”
- Decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, “Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento, a norma dell'articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449”
- Legge 21 maggio 1998, n. 162, “Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, concernenti misure di sostegno in favore di persone con handicap grave”
- Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, “Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della l. 27 dicembre 1997, n. 449”
- Legge 6 marzo 1998, n. 40, “Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”
- Legge 23 Dicembre 1997, n. 451, “Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia”
- Legge 28 agosto 1997, n. 284, “Disposizioni per la prevenzione della cecità e per la riabilitazione visiva e l'integrazione sociale e lavorativa dei ciechi pluriminorati”
- Legge 28 Agosto 1997, n. 285, “Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza”.

Lo stato del conferimento delle funzioni concernenti il lavoro

di Maurizio Ricciardelli

Sommario

1. Introduzione. – **2. Le tradizionali competenze regionali concernenti il lavoro: formazione professionale ed altre funzioni.** – **3. Le premesse ed i principi del conferimento di funzioni in materia di collocamento e mercato del lavoro.** – **4. Il modello istituzionale del d.lgs. n. 469 del 1997: la scelta del conferimento alla Provincia.** – **5. Il modello organizzativo del d.lgs. n. 469 del 1997: la previsione di organi interni all'amministrazione regionale e provinciale.** – **6. Conferimenti di funzioni in materia di politica attiva del lavoro. Le Agenzie regionali per il lavoro.** – **7. Liberalizzazione regolamentata delle attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro.** – **8. Il "sistema informativo lavoro".** – **9. Il processo di trasferimento del personale e delle risorse.**

1. Introduzione

“La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto”. Così inizia l'art. 4 della Costituzione italiana, sancendo un “diritto al lavoro” che non rimane un principio statico, ma immediatamente si traduce in una necessità di impegno e di azione concreta da parte dell'amministrazione pubblica.

Di fronte all'evoluzione del nostro ordinamento in senso sempre più autonomistico e di forte decentramento delle funzioni, anche l'insieme delle competenze connesse alla realizzazione del “diritto al lavoro” ha visto l'aumento del ruolo delle Regioni e degli enti locali (in un processo comunque lento e difficoltoso).

Anche dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001, di riforma del titolo V della costituzione, uno degli aspetti che ha acceso il

più vivo dibattito ⁽¹⁾ è stato quello delle nuove competenze legislative in materia di lavoro ⁽²⁾. È dunque certamente utile, in questo clima di forte attenzione sul tema, fornire un breve quadro ricostruttivo sulle competenze regionali e locali in materia, come risultano, in particolare, in seguito alla realizzazione delle recenti riforme “Bassanini”, scaturite dalla legge n. 59 del 1997. Da qui partirà, infatti, un ulteriore processo di riforma che, inevitabilmente, cambierà ancora molto gli strumenti d’azione delle pubbliche amministrazioni.

2. Le tradizionali competenze regionali concernenti il lavoro: formazione professionale ed altre funzioni

L’insieme delle funzioni volte alla creazione delle condizioni favorevoli per garantire il diritto al lavoro è molto vasto. Esso comprende le funzioni volte ad agevolare l’incontro fra la domanda e l’offerta di lavoro, le politiche dell’istruzione e della formazione professionale e le altre politiche attive volte all’aumento dell’occupazione. Un ruolo importante è rivestito, fra l’altro, dagli interventi e dalle normative connesse alle particolari necessità degli individui che hanno specifiche difficoltà d’impiego (a partire dai disabili).

Il settore fondamentale in cui già il testo dell’art. 117 della costituzione del 1948 ha affidato specifiche competenze alle Regioni a statuto ordinario è stato quello dell’ “istruzione artigiana e professionale”, menzionata nell’elenco delle materie affidate alla potestà legislativa regionale concorrente. Nelle Regioni a statuto speciale generalmente l’autonomia legislativa è stata, fin dall’origine, più vasta ⁽³⁾ (ma questa specifica esperienza richie-

(1) Un elemento di questo dibattito è il “libro bianco sul mercato del lavoro in Italia.” presentato del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, Roberto Maroni, nell’ottobre del 2001.

(2) Un ampio commento sugli effetti della riforma costituzionale in materia si rinviene nella rivista *Lavoro e diritto*, n. 3 del 2000, *Federalismo e diritti del lavoro*.

(3) Lo statuto della Regione siciliana (approvato con r.d.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, e confermato con l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2) prevede una competenza legislativa concorrente nella materia della “legislazione sociale: rapporti di lavoro, previdenza e

derebbe un approfondimento che fuoriesce dai limiti della presente trattazione).

La normativa in materia di formazione professionale ha trovato una significativa stabilizzazione a partire dalla legge quadro del 21 settembre 1978, n. 845. Tale legge ha compiuto un'ampia ristrutturazione del settore (con scioglimento di vari istituti ed enti nazionali) ed ha accolto una nozione di formazione professionale ampia e comprensiva (come già l'art. 35 del d.P.R. n. 616 del 1977) delle funzioni di orientamento. Si deve comunque sottolineare che la caratteristica della formazione professionale è quella di essere strettamente interconnessa sia con le problematiche dell'accesso al lavoro, sia con quelle dell'istruzione (svolgendo una funzione di cerniera fra questi due campi d'azione), per cui trattare della formazione nell'ambito della materia del lavoro può, in alcune accezioni, risultare restrittivo.

Nella legislazione regionale attuativa della legge quadro appare interessante l'utilizzo della delega nei confronti delle Province di ampie funzioni: è ad esempio il caso della l.r. 24 luglio 1979, n. 19, il cui articolo 18 affida a tali enti compiti di coordinamento, programmazione, gestione e vigilanza.

Nell'ambito delle politiche comunitarie la formazione professionale ha poi avuto un notevole rilievo e ciò ha consentito alle

assistenza sociale, osservando i minimi stabiliti dalle leggi dello Stato" (art. 17, comma primo, lett. f). Lo statuto della Regione Sardegna (l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3) prevede una competenza legislativa integrativa e attuativa nella materia del "lavoro, previdenza e assistenza sociale" (art. 5, comma primo, lett. b) e, con d.lgs. 10 aprile 2001, n. 180 è stata emanata la normativa di attuazione di tale statuto concernente il conferimento di funzioni in materia di lavoro e servizi all'impiego. Lo statuto della Regione Valle d'Aosta (approvato con l. cost. 26 febbraio 1948, n. 4) prevede la competenza legislativa esclusiva nella materia dell' "istruzione tecnico-professionale" (art. 2, primo comma, lettera r). Lo statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia (l. cost. 31 gennaio 1963, n. 1) prevede la competenza legislativa concorrente nella materia dell' "istruzione artigiana e professionale" (art. 5, primo comma, punto 15) e la competenza legislativa integrativa e attuativa nella materia del "lavoro, previdenza e assistenza sociale" (art. 6, comma primo, punto 2). Lo statuto della Regione Trentino-Alto Adige (cfr. testo unico approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) attribuisce alle Province autonome di Trento e Bolzano la potestà legislativa nelle materie dell'istruzione tecnica e professionale e di "apprendistato; libretti di lavoro; categorie e qualifiche dei lavoratori" (punti 2 e 4 del comma 1 dell'art. 9 del citato d.P.R. n. 670/1972); una specifica delega di funzioni è stata attuata con il d.lgs. 21 settembre 1995, n. 430 in materia di collocamento ed avviamento al lavoro.

Regioni di programmare ed utilizzare rilevanti risorse, specificamente nell'ambito del Fondo Sociale Europeo ⁽⁴⁾.

Sul piano dell'efficacia delle politiche formative un fattore sempre più decisivo è ritenuto quello della loro integrazione con le altre politiche attive del lavoro e questa esigenza trova riscontro nell'evoluzione normativa recente.

Dopo l'emanazione della legge n. 59 del 1997 il dibattito sull'attuazione del trasferimento delle residue funzioni statali in materia di formazione professionale si è intrecciato con altre linee di riforma che hanno caratterizzato quegli anni e, segnatamente, con la legge 24 giugno 1997, n. 196 (*c.d.* Pacchetto Treu), con il d.lgs. n. 469 del 1997 di conferimento delle funzioni in materia di mercato del lavoro e con le tendenze evolutive del sistema scolastico, tese a ricomprendere la formazione professionale nell'ambito del sistema formativo integrato (scuola-università, formazione professionale regionale, lavoro) ⁽⁵⁾. Sul versante dell'istruzione questa tendenza sarebbe poi sfociata nella riforma dei cicli (legge 10 febbraio 2000, n. 30) che prevede, fra l'altro, l'elevazione dell'obbligo scolastico a 15 anni e la contestuale creazione del nuovo obbligo formativo fino a 18 anni (art. 1, comma 4 della citata legge) assolvibile, oltre che attraverso le istituzioni scolastiche, anche mediante la formazione professionale ⁽⁶⁾ (in connessione col riconoscimento dei "crediti formativi"). Peraltro, nella attuale fase di evoluzione politica nazionale anche questa configurazione normativa appare in via di ripensamento. Gli articoli 140 e ss. del d.lgs. 112 del 1998 hanno compiuto un ulteriore passo verso l'ampliamento delle competenze regionali e la riduzione delle residue funzioni ⁽⁷⁾ ed istituzioni dello Stato in questa materia (anche se i giudizi sono

(4) Su questi aspetti cfr. E. GUALMINI e T. ALTI, *Le Regioni e le politiche del lavoro. I casi dei Emilia Romagna e Lombardia*, in *Questa Rivista*, 2001, n. 3-4.

(5) Sugli aspetti preparatori del d.lgs. n. 112 del 1998 M. PUCCI, in *Questa Rivista*, 1998, n. 3-4, p. 640 e ss.

(6) Cfr. art. 1, comma 4 della legge 10 febbraio 2000, n. 30, che rinvia all'art. 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144.

(7) Si deve anche notare il forte coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni il cui parere è ormai quasi sempre obbligatorio per l'esercizio delle funzioni statali (cfr. art. 142, comma 2, d.lgs. n. 112/1998).

talvolta connotati da una certa delusione ⁽⁸⁾.

Il comma terzo dell'articolo 117 cost., introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 attribuisce la competenza legislativa nella materia dell' "istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale". Da questa citazione "in negativo" si deve dedurre che quest'ultimo ambito di materie ricade nella previsione del quarto comma dell'art. 117 della costituzione e le Regioni hanno una potestà legislativa *c.d.* "esclusiva" ⁽⁹⁾, salvo i limiti che possono derivare dall'utilizzo, da parte dello Stato, delle competenze legislative esclusive "trasversali" ad esso attribuite dal comma secondo del citato articolo (ad esempio la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui alla lettera *m*).

Oltre alla formazione professionale, molte politiche regionali per il lavoro si sono sviluppate attraverso l'incentivazione alle imprese specificamente finalizzata alla creazione di nuova occupazione. Si ricordano le politiche per la piccola e media impresa, quelle di incentivazione alle cooperative ed ai consorzi, fino a politiche più specificamente mirate al versante occupazionale ⁽¹⁰⁾. Altri interventi hanno visto le Regioni utilizzare i loro strumenti programmatori per l'incentivazione imprenditoriale a favore di particolari realtà del mondo del lavoro o utilizzare altri strumenti previsti dalla normativa nazionale (da quella sui lavori socialmente utili fino ai contratti d'area ed ai patti territoriali) ⁽¹¹⁾. Peraltro, sotto il profilo legislativo, questi ambiti d'intervento – che saranno ora oggetto di profonda discussione in base alle nuove opportunità offerte dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 – hanno dato origine ad una legislazione regionale abbastanza variegata ed, a volte, frammentaria. Per questo è opportuno concentrare l'attenzione sul caso più importante e significati-

(8) Cfr., M. PUCCI, cit.

(9) Parte della dottrina che ha iniziato ad occuparsi del tema appare critica o cauta sull'uso di questa definizione.

(10) Cfr., ad esempio, la legge della Regione Emilia-Romagna n. 45 del 1996 "misure di politica regionale del lavoro" contenente misure per le imprese operanti nelle aree regionali depresse volte a concedere contributi legati alle assunzioni, nonché misure per fasce deboli ed una disciplina per i tirocini formativi.

(11) Su questi aspetti cfr. E. GUALMINI e T. ALTI, cit.

vo di conferimento organico di funzioni alle Regioni: quello attuato con il d.lgs. n. 469 del 1997 di riforma del collocamento e della regolamentazione del mercato del lavoro.

Un accenno si deve, infine, fare ad un importante settore di intervento normativo e amministrativo regionale, quello relativo alle funzioni di collocamento e per il diritto al lavoro dei disabili. In questa materia è intervenuta la legge 12 marzo 1999, n. 68 che ha avuto un'ampia attuazione nella legislazione regionale e che, comunque, assume caratteristiche specifiche che non è possibile approfondire nella presente trattazione.

3. Le premesse ed i principi del conferimento delle funzioni in materia di collocamento e mercato del lavoro

Nell'ambito del processo di attuazione della riforma "Bassanini", quello relativo al collocamento ed alla regolamentazione del mercato del lavoro è certamente stato uno dei conferimenti più rilevanti.

In verità la legge 15 marzo 1997, n. 57 non sembrava aver dato un risalto così ampio alla materia, essendosi limitata ad affrontare in alcuni sintetici punti, nel quadro del generale processo di conferimento delle funzioni previsto, le tematiche connesse al lavoro. In particolare, l'articolo 1 espressamente esclude dal conferimento la "vigilanza in materia di lavoro" (comma 3, lettera *r*), mentre per la materia della formazione professionale rileva il principio di ulteriore conferimento agli enti locali l'art. 4 (l'attuazione di questa parte è stata realizzata con gli articoli 140 e seguenti del d.lgs. n. 112 del 1998).

Indubbiamente esisteva però un problema generale riguardo al settore del collocamento e della gestione dei servizi pubblici relativi al mercato del lavoro: la situazione di notevole difficoltà delle strutture statali competenti in materia, dovuta anche al progressivo aumento delle articolazioni della professionalità in una società evoluta ed al conseguente incremento della complessità della funzione di collocamento.

Una conferma di ciò si è avuta con la sentenza 11 dicembre

1997 della Corte di Giustizia europea, relativa al ricorso di una società (Job Center coop. a r.l.) intenzionata ad avviare un'attività di mediazione fra domanda e offerta di lavoro subordinato e di fornitura temporanea a terzi di prestazioni di lavoro. Nella pronuncia, la Corte ha rilevato che il divieto di "qualunque attività di mediazione e di interposizione tra la domanda e l'offerta di lavoro che non sia svolta da uffici pubblici di collocamento" da parte di uno Stato membro "dà origine ad una situazione in cui la prestazione viene limitata, ai sensi dell'art. 86 (ora art. 82, n.d.r.), secondo comma, lett. b) del Trattato, quando i detti uffici non sono palesemente in grado di soddisfare, per tutti i tipi di attività, la domanda esistente sul mercato del lavoro" ed ha rilevato che questa pratica diviene abusiva quando si traduce "in una limitazione della prestazione a danno dei destinatari del servizio considerato". Da ciò la Corte ha dedotto la violazione dell'art. 90, n. 1 del trattato (ora art. 86) da parte dello Stato italiano – per il pregiudizio agli scambi fra i paesi membri dovuto al possibile ingresso nel mercato italiano di imprese del settore appartenenti ad altri Stati della comunità – ed ha quindi determinato le condizioni per un improcrastinabile intervento del legislatore.

In particolare, si imponevano due tipi di intervento: un'apertura al mercato ed una ristrutturazione degli apparati pubblici. È immediatamente seguita l'emanazione del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 che ha previsto un conferimento molto ampio, riguardante le funzioni e i compiti relativi sia al collocamento, sia alle politiche attive del mercato del lavoro, oltre ad una liberalizzazione controllata delle attività.

Sotto il profilo pubblicistico, si è trattato di una vera riforma organica, che ha fortemente realizzato i principi di devoluzione delle competenze con la diminuzione dell'apparato statale già impegnato nel loro svolgimento e l'incremento conseguente dell'apparato degli enti destinatari del conferimento.

Peraltro, allo Stato sono state conservate funzioni importanti, a partire da "un ruolo generale di indirizzo, promozione e coor-

dinamento”⁽¹²⁾ per l’esercizio delle funzioni di collocamento ed alle politiche attive del lavoro oltre alle funzioni di vigilanza, funzioni in materia di controversie di lavoro (quelle di conciliazione e quelle relative alla risoluzione delle controversie lavorative di rilevanza pluriregionale) ed altre (ad esempio quelle relative al “sistema informativo lavoro”).

Oggi, dopo la riforma del titolo V della costituzione attuata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha attribuito alle Regioni la competenza legislativa concorrente in materia di “tutela e sicurezza del lavoro” alcune di queste funzioni potrebbero essere oggetto di conferimento alle Regioni: ad esempio quelle relative alla vigilanza, che sono di grande importanza sociale ed hanno, anche nel disegno del decreto legislativo n. 469 del 1997, uno spettro molto vasto. La vigilanza è, del resto, connessa sia alla tutela, sia alla effettività della sicurezza del lavoro. Questa interpretazione comporterebbe, fra l’altro, un ampio trasferimento di personale.

4. Il modello istituzionale del d.lgs. n. 469 del 1997: la scelta del conferimento alla Provincia

Il decreto legislativo 469 è caratterizzato da una notevole rigidità nella prefigurazione nel modello istituzionale e da una sensibile ingerenza nell’autonomia organizzativa delle amministrazioni destinatarie dei conferimenti ed, in primo luogo, delle Regioni.

Infatti, il decreto ha individuato direttamente la Provincia come destinatario della maggior parte delle funzioni di collocamento ed ha disposto l’istituzione di alcuni organi necessari per l’esercizio delle funzioni di competenza sia delle amministrazioni regionali, sia di quelle provinciali. Ciò è avvenuto, in particolare, in relazione al collocamento che ha rappresentato

(12) A questi compiti si ricollega anche il d.lgs. n. 21 aprile 2000, n. 181 (in attuazione dell’ampia delega contenuta nell’art. 45 della legge 17 maggio 1999, n. 144 in materia di incentivi all’occupazione e ammortizzatori sociali), che ha dettato importanti disposizioni in merito all’incontro tra domanda e offerta di lavoro.

l'aspetto più corposo ⁽¹³⁾ del conferimento di funzioni in esame.

La rigidità dell'impianto complessivo del decreto legislativo ha indotto la Regione Lombardia a ricorrere alla Corte costituzionale proponendo varie censure. La Corte si è quindi pronunciata con la sentenza n. 74 del 19 – 23 marzo 2001, che appare una interessante cartina di tornasole sotto molti profili.

Un primo profilo riguarda, come si è rilevato, la ripartizione istituzionale delle funzioni e la connessa ripartizione territoriale: la scelta della Provincia come destinatario principale dei conferimenti in materia di collocamento. Il livello provinciale può non apparire di per sé irrazionale, sia in quanto la rilevanza del mercato del lavoro locale richiede un ambito territoriale più vasto di quello comunale, sia in quanto risponde ad una logica di uniformità sul territorio nazionale – elemento che nel mercato del lavoro, caratterizzato da una notevole mobilità, può avere uno specifico valore –, ma si deve notare che alle Regioni è rimasto uno spazio di determinazione istituzionale delle competenze decisamente ristretto.

La Corte costituzionale ha negato che l'individuazione da parte della legislazione statale della Provincia come ente cui la legge regionale deve demandare determinate funzioni costituisca una violazione della carta fondamentale, affermando che, anzi, questa scelta è coerente con la necessità di garantire la stessa Provincia stessa nei confronti della Regione. Viene da chiedersi se una simile motivazione sarebbe riproducibile alla luce del

(13) Le funzioni ed i compiti relativi al collocamento sono stati precisati dall'art. 2, comma 1 del decreto che vi ha compreso non solamente il collocamento ordinario, quello agricolo, quello dei lavoratori non appartenenti all'Unione ed altri, ma anche specifiche funzioni come l'avviamento a selezione negli enti pubblici e nella pubblica amministrazione (ad eccezione di amministrazioni centrali dello Stato ed "uffici centrali degli enti pubblici"), nonché altre funzioni, come la "preselzione ed incontro tra domanda ed offerta di lavoro". Rispetto alle "iniziative volte ad incrementare l'occupazione e ad incentivare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro anche con riferimento dall'occupazione femminile" il loro svolgimento è inserito nell'ambito delle funzioni di collocamento (art. 2, comma 1, lettera *m* del decreto), mentre il loro "programmazione e coordinamento" è inserita fra le politiche attive del lavoro (art. 2, comma 2, lettera *a*). Ne deriva comunque una definizione piuttosto ampia delle funzioni di collocamento.

nuovo contesto ordinamentale introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 o se, invece, il combinato disposto dei poteri legislativi regionali di cui all'art. 117 e dell'art. 118, comma primo, della Costituzione, con i connessi principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, non dovrebbe portare a soluzioni diverse.

5. *Il modello organizzativo del d.lgs. n. 469 del 1997: la previsione di organi interni all'amministrazione regionale e provinciale*

Il decreto legislativo n. 469 del 1997 non si è limitato alla prefigurazione del modello istituzionale del riparto delle competenze, ma si è spinto alla individuazione di un modello vincolante per la Regione e la Provincia in vari aspetti fondamentali dell'organizzazione amministrativa e delle modalità di esercizio delle funzioni: dalla prefigurazione di determinate strutture, alle modalità di concertazione con le parti sociali e di integrazione fra Regione ed enti locali.

Un profilo di dettaglio previsto dal d.lgs. n. 469 del 1997, è infatti la previsione di strutture provinciali, denominate "centri per l'impiego", con un bacino d'utenza minimo prestabilito in 100.000 abitanti. Peraltro, la lettera *f*) del decreto legislativo prevede anche una possibilità di deroga in relazione a " motivate esigenze socio-geografiche" e proprio la derogabilità (assieme alla non irragionevolezza del bacino previsto) ha evitato la censura della Corte costituzionale. Anche sotto questo aspetto, alla luce del nuovo quadro costituzionale – in cui allo Stato è riservata la sola disciplina degli "organi di governo e funzioni fondamentali" della Provincia (art. 117, comma secondo, lettera *p*) – la Corte sarebbe forse indotta ad assumere un avviso diverso.

Un secondo elemento di dettaglio riguarda le linee programmatiche e le politiche del lavoro (che rappresentano un ambito estremamente ampio): è stata prevista una "sede concertativa" costituita da una commissione regionale permanente tripartita della quale è altresì prefigurata, nelle grandi linee, la composi-

zione. Ciò che rileva è la fissazione di un principio di pariteticità fra le parti sociali (chiaramente riferita ai datori e prestatori di lavoro), che connota necessariamente la commissione tripartita regionale.

Tutte le leggi regionali attuative del decreto 469 hanno previsto questo organo. Mentre alcune si sono limitate a prevedere la presenza delle parti sociali, del consigliere di parità (di cui alla legge n. 125 del 1991, anch'esso previsto dal decreto di conferimento) e dell'assessore regionale competente (cui è generalmente affidata la presidenza), altre leggi regionali hanno integrato variamente questo organo. Talvolta sono stati inseriti rappresentanti di categorie svantaggiate⁽¹⁴⁾ o dirigenti ministeriali (in genere il Direttore regionale del lavoro del competente Ministero⁽¹⁵⁾ o di altri enti. Più significativi sono i casi in cui sono stati inseriti nella commissione tripartita rappresentanti istituzionali delle Province¹⁶, e spesso anche dei Comuni e delle Comunità montane (generalmente designati dall'ANCI e dall'UNCEM⁽¹⁷⁾, salvo i casi in cui si è fatto riferimento ad organi di complessiva rappresentanza degli enti locali istituiti in attuazione del d.lgs. n. 112 del 1998⁽¹⁸⁾: in questo caso la commissione tende ad assumere un carattere in parte diverso da quello prefigurato dal decreto legislativo n. 469 (con la commissione di parti sociali e rappresentanti delle istituzioni locali). Più raramente è stata previsto l'inserimento nella commissione tripartita di un ristretto numero di consiglieri regionali (di cui almeno uno in rappresentanza delle minoranze)⁽¹⁹⁾.

(14) In questo senso, ad esempio, la legge della Regione Lombardia 14 dicembre 1998, n. 41, art. 7;

(15) In questo senso: la legge della Regione Molise 3 agosto 1999, n. 27;

(16) L'integrazione con i Presidenti delle Province (o loro delegati) è prevista dalla legge regionale dell'Umbria 25 novembre 1998, n. 41.

(17) In questo senso: la legge regionale ligure 20 agosto, n. 27; la legge regionale delle Marche 9 novembre 1998, n. 38.

(18) Ad esempio la legge della Regione Emilia-Romagna n. 25 del 1998 è stata modificata in questo senso dalla legge 21 aprile 1999, n. 3 di attuazione del d.lgs. n. 112.

(19) È ad esempio il caso della recente legge regionale della Calabria 19 febbraio 2001, n. 5 (art. 6). In senso analogo si era orientata la legge regionale della Puglia 5 maggio 1999, n. 19, ma tale scelta è stata poi abbandonata con la legge regionale 12 aprile 2000, n. 9.

Ai fini dell'integrazione fra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative, il decreto legislativo ha poi prefigurato un secondo organo regionale necessario, composto da rappresentanti delle Regioni, delle Province (in genere ne fanno parte tutti i Presidenti o gli assessori competenti) e degli altri enti locali (anche in questo caso le leggi regionali hanno generalmente previsto la designazione di questi ultimi da parte dell'ANCI e dell'UNCCEM). Significativo è il caso della legge della Regione Lombardia 15 gennaio 1999, n. 1 che ha previsto (art. 8) la presenza nel comitato istituzionale di coordinamento di due membri designati dall'Unione Regionale delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura ⁽²⁰⁾.

Al di là delle variazioni, comunque lievi, apportate dai legislatori regionali risulta confermata nei fatti la compressione dell'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni.

La recente sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 2001 ha ritenuto incostituzionali le disposizioni del decreto legislativo n. 469 del 1997 (art. 4, comma 1, lettere *b*) e *c*) che hanno imposto alla legislazione regionale la previsione della commissione permanente tripartita e dell'organismo istituzionale per l'integrazione fra le politiche del lavoro e le politiche formative. Decisiva, nell'argomentazione della Corte è risultata la finalizzazione della legge a detta integrazione, in quanto relativa a due aspetti competenza, rispettivamente, dello Stato e delle Regioni: in particolare, in quanto le politiche formative costituiscono uno degli elementi da integrare, la loro previsione nell'art. 117 della Costituzione (nel testo originario) preclude alla legislazione statale la possibilità di disporre vincoli organizzativi come quelli oggetto del giudizio.

Si rileva, per completezza, che anche a livello provinciale il decreto legislativo n. 469 prevede la costituzione di una commissione permanente tripartita, secondo criteri analoghi a quelli previsti per la corrispondente commissione regionale, cui si

(20) Questo modello tende ad equiparare, sotto alcuni aspetti, membri di un'associazione esponenziale di enti aventi una struttura e una finalità di tutela e rappresentanza di categorie economiche ai rappresentanti istituzionali democraticamente eletti da tutti i cittadini.

collega la soppressione di varie commissioni e comitati già operanti a livello provinciale o circoscrizionale nell'amministrazione del Ministero del lavoro.

Oggi risulta comunque chiaro che le strutture esaminate possono essere oggetto di profonda revisione da parte del legislatore regionale.

6. Conferimenti di funzioni in materia di politica attiva del lavoro. Le Agenzie regionali per il lavoro

Riguardo alle politiche attive del lavoro il decreto legislativo n. 469 si limita, all'art. 2, comma 2, ad elencarne alcune. In particolare viene evidenziato un contenuto di programmazione e coordinamento nei confronti di iniziative volte a specifiche finalità che vanno dal generale incremento dell'occupazione e dall'incentivazione all'incontro fra la domanda e l'offerta di lavoro, fino alle iniziative a favore dell'occupazione di particolari categorie come gli iscritti nelle liste di collocamento (con particolare riferimento ai soggetti destinatari di riserva ai sensi dell'art. 25 della legge n. 223 del 1991), i lavoratori posti in mobilità, le categorie protette e altre. Specifiche funzioni anche di indirizzo e di verifica, oltre che di programmazione, riguardano alcuni specifici strumenti di inserimento lavorativo quali i tirocini formativi e di orientamento, le borse di studio, i lavori socialmente utili. Inoltre, una funzione amministrativa specifica che viene ricompresa nelle politiche attive del lavoro (per il suo evidente collegamento) è quella della tenuta della lista di mobilità dei lavoratori.

Si deve notare che le leggi regionali attuative del conferimento in esame hanno assunto impostazioni in parte diverse rispetto al tema delle politiche attive del lavoro: mentre la maggior parte di esse hanno dettato una disciplina volta essenzialmente alla realizzazione del conferimento, alcune hanno assunto una impostazione sensibilmente più ampia, sviluppando la normativa dedicata alle politiche attive. In questo senso si segnala soprattutto la legge della regione Lombardia 15 gennaio 1999, n.

1 che dedica una disciplina organica alle misure di politica attiva del lavoro che sono oggetto di un'ampia e organica descrizione all'art. 10 (sono previsti specifici interventi per sostenere l'occupazione giovanile, i lavoratori in difficoltà occupazionale, le nuove attività imprenditoriali di lavoro autonomo, i soggetti appartenenti alle categorie deboli, la formazione continua e la qualificazione).

La materia delle politiche attive del lavoro è stata oggetto, nel decreto legislativo n. 469 del 1998, di un conferimento che ha caratteristiche in parte diverse da quello relativo alle funzioni di collocamento, in quanto le Regioni, che ne sono destinatarie, non hanno avuto uno specifico vincolo di ulteriore conferimento alle Province, ma semmai sono state condizionate – nel disegno del decreto legislativo n. 469 del 1997 – all'affidamento di alcune funzioni ad una specifica “struttura regionale dotata di personalità giuridica” prefigurata dalla lettera *d* del comma 1 dell'art. 4 del decreto. In particolare, il decreto ha imposto l'affidamento a detta struttura delle funzioni di assistenza tecnica e di monitoraggio nelle materie delle politiche attive del lavoro e compiti di collaborazione per il raggiungimento dell'integrazione fra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative, oltre al collegamento con il sistema informativo lavoro.

Quasi tutte le leggi regionali di attuazione del decreto legislativo n. 469 si sono attenute strettamente all'indicazione ivi prevista, costituendo Agenzie dotate di personalità giuridica (nel caso della Regione Calabria la legge regionale n. 5 del 2001 si è spinta a costituire l'Azienda Calabria-Lavoro come Ente pubblico economico strumentale).

Ha fatto eccezione la legge della Regione Emilia-Romagna 27 luglio 1998, n. 25, il cui art. 10 ha previsto l'istituzione di un'Agenzia dotata di autonomia amministrativa, organizzativa, gestionale e contabile, ma non di una propria personalità giuridica (con una configurazione propria di una struttura atipica nell'ambito dell'amministrazione regionale). Nei confronti di tale legge il Governo non ha fatto uso del potere di rinvio e di impugnazione in via diretta che l'art. 127 della Costituzione prevedeva.

La sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 19 marzo 2001 – dopo aver negato che l'intervenuta legiferazione regionale costituisse acquiescenza (in quanto sussisteva un potere sostitutivo statale in caso di inadempienza della Regione nel conferimento) – ha, in effetti, sancito l'incostituzionalità dell'imposizione (art. 4, comma 1, lettera *d* del decreto) di una specifica natura giuridica, nonché regime patrimoniale e contabile alla struttura deputata alle funzioni di assistenza tecnica e monitoraggio nelle politiche attive del lavoro.

Il nuovo testo del titolo V, scaturito dalla recente riforma, apre peraltro nuove prospettive, non solo riguardo alle questioni organizzative, ma soprattutto in relazione alla materia delle politiche attive che sembra certamente di competenza del legislatore regionale.

7. Liberalizzazione regolamentata delle attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro

Una delle principali finalità perseguite dalla riforma attuata con il decreto legislativo n. 469 del 1997 è stata la liberalizzazione regolamentata dello svolgimento delle attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro.

Lo svolgimento di questa attività da parte dei privati era inibita nel nostro ordinamento, sulla base di un orientamento alla pubblicizzazione e statalizzazione che risaliva ai primi decenni del secolo scorso e – dopo la fase corporativa – era approdata nella legge n. 264 del 1949 (che sanciva il monopolio dello Stato e la natura obbligatoria della mediazione). Questi principi erano stati riconfermati dalla legge di riforma 28 febbraio 1987, n. 56. La tradizionale ostilità del nostro ordinamento giuridico era evidentemente fondata sulla preoccupazione verso possibili abusi nel momento della selezione del personale e ciò aveva anche portato all'introduzione di meccanismi procedurali di chiamata numerica, la cui rigidità si è andata poi attenuando (la legge n. 223 del 1991 ha generalizzato la chiamata nominativa, salvo che per specifiche categorie).

Dopo la sentenza della Corte di giustizia europea del 11 dicembre 1997 e con il decreto legislativo n. 469 la mediazione⁽²¹⁾ tra domanda e offerta di lavoro è divenuta possibile, previa autorizzazione conferita dal Ministero competente, concessa a idonee strutture organizzative che possono essere costituite da imprese (o gruppi di imprese), da società cooperative o da enti non commerciali.

Alcune attività sono soggette a specifico accreditamento: la ricerca e selezione del personale (su specifico ed esclusivo incarico del datore di lavoro e secondo i con le modalità con esso concordate) e le attività di supporto alla ricollocazione professionale per la rioccupazione di prestatori di lavoro (su incarico del datore di lavoro o sulla base di accordi sindacali). L'esercizio delle attività in questione è stato circondato dal legislatore di una serie di elementi che dovrebbero costituire una garanzia verso possibili abusi. Infatti, sono previsti requisiti di capitale sociale o di patrimonio minimo, ovvero di esclusività dell'oggetto delle strutture organizzative che esercitano le attività di mediazione fra domanda e offerta di lavoro (oppure di ricerca e selezione del personale ovvero di supporto alla ricollocazione professionale).

Per le società di mediazione è, inoltre, prevista l'obbligatoria assunzione dell'impegno a fornire i dati al servizio pubblico, mediante collegamento in rete.

Rispetto alla materia in esame pare ora profondamente mutato l'orientamento governativo. Il "Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia", presentato dal Ministro Maroni afferma infatti (pag. 47) che "vanno individuate e sistematizzate le attività riconducibili ad una residua funzione pubblica (anagrafe, scheda professionale, controllo dello stato di disoccupazione involontaria e della sua durata, azioni di sistema); mentre vanno affidate

(21) L'attività di mediazione è poi stata oggetto di una specificazione legislativa con la legge 23 dicembre 2000, n. 388 (finanziaria per il 2001): l'art. 117 di essa ha precisato che l'attività stessa si estende dalla raccolta dei curricula, alla preselezione, all'orientamento professionale, alla gestione di vere e proprie attività di servizi all'impiego a seguito di convenzioni con le pubbliche istituzioni preposte.

al libero mercato le attività di servizio, in un regime di competizione e concorrenza tra i servizi pubblici e gli operatori privati autorizzati". In particolare, viene quindi proposta una maggiore liberalizzazione ed il superamento del vincolo dell'oggetto esclusivo per gli operatori privati, consentendo attività polifunzionali (pag. 49).

8. *Il "sistema informativo lavoro"*

Una delle creazioni più originali del decreto legislativo n. 469 del 1997 è rappresentata dal "sistema informativo lavoro" (SIL). Esso è definito come uno "strumento per l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo" e persegue una finalità di unificazione e di integrazione fra le politiche dei vari soggetti operanti nel settore.

La stessa definizione del "sistema informativo lavoro" sembra trascendere da una visione strettamente amministrativa per acquisire un valore più direttamente tecnico-informatico⁽²²⁾. Il SIL è fondato sull'obbligo (con modalità stabilite dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione) di connessione e di scambio dei dati: esso grava sul competente Ministero, sulle Regioni, sugli enti locali e sui soggetti autorizzati alla mediazione tra domanda e offerta di lavoro. Una possibilità di accesso al SIL mediante convezione onerosa è, invece, prevista per alcuni soggetti, quali le imprese di fornitura di lavoro temporaneo ed i soggetti autorizzati alla mediazione fra domanda e offerta di lavoro.

Le redini del sistema SIL sono in buona parte nelle mani del Ministero (un ruolo di rilievo è anche quello dell'Autorità per

(22) Il comma 2 dell'articolo 11 del decreto 469 afferma che il SIL "è costituito dall'insieme delle strutture organizzative, delle risorse *hardware* e di rete relative alle funzioni ed ai compiti di cui agli articoli 1, 2 e 3". A questa definizione non può essere certamente data una interpretazione letterale, perché, stante il fatto che gli articoli citati dalla disposizione si riferiscono a tutte le funzioni oggetto del conferimento, è evidente che le "strutture organizzative" relative non possono essere contestualmente "riaccenate" nell'ambito del SIL, parimenti è anche chiaro che le "risorse *hardware*" sono di proprietà dei singoli enti che le acquistano e utilizzano per i propri fini istituzionali.

l'informatica nella pubblica amministrazione), sia riguardo alla progettazione e sviluppo del sistema (sia pure nel rispetto del d.lgs. n. 281 del 1997 (che ha disciplinato le funzioni delle conferenze che presiedono ai rapporti fra lo Stato, le regioni e gli enti locali), sia riguardo alla necessità di sottoporre ad esso le convenzioni necessarie per l'accesso al SIL, sia riguardo alla definizione dei prezzi di accesso a titolo oneroso.

Alle Regioni è riconosciuta la possibilità di provvedere allo sviluppo autonomo i parti del sistema. Inoltre ad esse ed agli enti locali è consentito anche di avere un proprio sistema informativo in materia e di stipulare convenzioni a titolo oneroso per l'accesso ai dati in esso contenuti da parte delle imprese di fornitura di lavoro temporaneo e dei soggetti autorizzati alla mediazione fra domanda e offerta di lavoro. Alle Regioni sono poi attribuite le funzioni di "conduzione e di manutenzione⁽²³⁾ degli impianti tecnologici delle unità operative regionali e locali".

È evidente che il SIL pone rilevanti problemi di gestione e di armonizzazione delle funzioni e dei sistemi informativi nel rapporto fra l'amministrazione del competente Ministero e quella delle Regioni e degli enti locali. Per risolvere questi problemi l'art. 11, comma 8, del d.lgs. n. 469 ha previsto l'istituzione di un organismo tecnico con compiti di raccordo.

Peraltro, nel corso del giudizio di legittimità costituzionale che ha portato alla sentenza n. 74 del 2001 la Regione Lombardia, dopo aver proposto la censura dell'art. 11 nelle parti relative al SIL ha poi rinunciato a questo capo di impugnazione, ritenendo che tale sistema sia connesso a specifiche necessità di ottemperanza a quanto sancito dalla Corte di giustizia europea con la sentenza del 11 dicembre 1997 e, quindi, la Corte non si è espressa sul punto.

Il nuovo testo dell'art. 117 della costituzione merita, rispetto al tema in esame, un attento approfondimento, in particolare in relazione alla reale ampiezza della riserva allo Stato del potere legislativo in materia di "coordinamento informativo statistico e

(23) Queste funzioni destano qualche perplessità, in quanto i termini utilizzati sembrano prefigurare una funzione pressoché manutentiva che non è certo proponibile per una Regione.

informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" (lettera *r* del comma 2 del citato articolo).

9. Il processo di trasferimento del personale e delle risorse

Un tema di rilievo quello del meccanismo di trasferimento delle risorse e del personale. Si deve segnalare che in relazione al conferimento delle funzioni in materia di mercato del lavoro è stato particolarmente curato l'aspetto del trasferimento del personale, in quanto l'art. 7 del decreto legislativo ha dettato disposizioni abbastanza dettagliate. Anche se i tempi del trasferimento si sono rivelati più lunghi del previsto ⁽²⁴⁾, si può ritenere che questa articolata disciplina abbia dato una prova abbastanza buona, se la si raffronta con le difficoltà insorte in altri settori (ad esempio in molti di quelli attuativi del d.lgs. n. 112 del 1998).

In particolare il decreto ha demandato (art. 7, comma 1, lett. *b*) a decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (ai sensi dei commi 1 e 2 dell'art. 7 della legge n. 59/1997) l'individuazione dei beni e delle risorse da trasferire ed ha stabilito la percentuale di personale da assoggettare al trasferimento (previa l'espletamento di procedure tese a favorire la mobilità volontaria). Detta percentuale è stata individuata nel 70% del totale, ritenendosi dunque il restante 30% sufficiente per l'attuazione delle residue funzioni statali. Si deve segnalare che la sentenza n. 74 del 2001 ha considerato legittima questa previsione, rigettando le censure mosse dalla Regione Lombardia (che lamentava la mancata previsione anche di un criterio qualitativo riguardo alla selezione del personale da trasferire). Questa giurisprudenza può avere un interesse anche oggi se si ritiene, come sembra possibile, che le modifiche introdotte nel titolo V della costituzione comportino, in fase di attuazione, nuovi trasferimenti di personale (oltre che di risorse finanziarie e strumentali).

(24) Il trasferimento è stato attuato a seguito del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 agosto 1999.

La materia del territorio Disciplina regionale e statale dopo il d.lgs. 112 del 1998

di Rossella Ventura

Sommario

1. Premessa. – **2.** *La legge regionale n. 20 del 2000. Aspetti innovativi.*
– **3.** *Le norme statali di principio.* – **4.** *Il rapporto tra testo unico e leggi regionali.* – **5.** *Conclusioni.*

1. Premessa

Il decreto legislativo n. 112 del 1998 ha completato il processo di decentramento delle funzioni iniziato nel 1972 e proseguito nel 1977 senza produrre significative innovazioni nel settore “territorio ed urbanistica”.

I confini della materia del resto erano già stati definiti dal d.P.R. n. 616 del 1977 che ha incluso l’urbanistica nel settore organico denominato “assetto ed utilizzazione del territorio” e ne ha dato una ampia visione quale “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”.

Il d.lgs. n. 112 del 1998 opera quindi in un quadro normativo sufficientemente delineato e si limita ad una ricognizione dei compiti di rilievo nazionale e delle funzioni mantenute allo Stato, individuando per il loro svolgimento un meccanismo di raccordo con le Regioni e con gli enti locali attraverso l’intesa in sede di Conferenza Unificata.

La legge regionale n. 3 del 1999, che ha provveduto ad assegnare nell’ambito regionale le nuove funzioni conferite dallo Stato, relativamente alla materia del territorio ha delineato all’art. 93 i principi fondamentali della riforma della legislazione

sulla pianificazione territoriale ed urbanistica, rinviando ad una legge organica la disciplina della materia.

La legislazione regionale all'epoca vigente presentava infatti l'urgente necessità di essere revisionata per affermare i nuovi principi dell'azione legislativa e amministrativa introdotti nell'ordinamento dalla Legge Bassanini n. 59 del 1997 e per indirizzare l'azione di pianificazione verso obiettivi di qualità ambientale, urbana ed insediativa.

2. La legge regionale n. 20 del 2000. Aspetti innovativi

I principi fondamentali della l.r. n. 20 del 2000 sono stati desunti in gran parte dalla appena citata legge statale, dalla legge di riforma delle autonomie locali e dal progressivo affermarsi del piano territoriale quale strumento che comprende e valuta le componenti ambientali, affinché le scelte di trasformazione siano coerenti rispetto alle risorse naturali ed antropiche.

Sono stati applicati alla materia della pianificazione i principi di sussidiarietà, autonomia decisionale, responsabilità, concertazione istituzionale e sostenibilità ambientale che trovano la loro fonte sia nella legislazione statale degli ultimi anni relativa al processo di riforma in senso federalista dello Stato, sia nel dibattito culturale degli urbanisti, sia nei principi della normativa comunitaria.

Conseguentemente la legge regionale di riforma ha superato i principi fondamentali desumibili dalle leggi nazionali vigenti, ritenuti inapplicabili in quanto troppo datati.

La legge regionale riconosce così un ampio spazio alla concertazione quale metodo indispensabile per elaborare i piani generali, il cui strumento principale è rappresentato dalla conferenza di pianificazione nella quale vengono valutati gli atti di pianificazione propedeutici all'elaborazione del vero e proprio piano (quadro conoscitivo, documento preliminare e valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale).

La conferenza è un momento istruttorio necessario preliminare all'adozione del piano territoriale regionale, del piano territo-

riale di coordinamento provinciale, del piano strutturale comunale, cioè dei piani generali, nonché dei piani provinciali di settore, nei casi in cui la legge regionale non preveda una speciale disciplina procedimentale.

L'estesa partecipazione alla conferenza è necessaria a garantire la formazione di un approfondito quadro conoscitivo del territorio e la più ampia condivisione delle scelte di pianificazione delineate dall'ente proponente nella prospettiva che un piano condiviso possa essere efficacemente attuato.

La concertazione poi trova nella l.r. n. 20 del 2000 altri strumenti tra cui l'accordo territoriale tra enti pubblici, espressamente previsto per attuare le previsioni dei piani territoriali di coordinamento provinciali. L'accordo territoriale inoltre assume contenuti di perequazione territoriale che consentono il riequilibrio finanziario tra Comuni dotati di risorse derivanti da oneri di urbanizzazione e da entrate fiscali e Comuni sprovvisti di tali risorse, ma dotati di un territorio ricco sotto l'aspetto naturale ed ambientale.

Un secondo aspetto significativo della riforma è rappresentato dalla partecipazione dei privati all'attività di pianificazione.

La l.r. n. 20 del 2000 introduce l'accordo con i privati come strumento attraverso il quale l'ente pubblico (Comune) ed il soggetto privato concordano il contenuto dello strumento di variante urbanistica.

Al riguardo la legge regionale è particolarmente innovativa, se si pensa che il ruolo del privato era limitato alla conclusione della convenzione urbanistica collegata all'attuazione delle previsioni di piano.

È infine interessante sottolineare il ruolo che la legge regionale ha riservato al soggetto privato nell'ambito dell'accordo di programma in variante alla pianificazione, quale strumento finalizzato alla definizione ed alla realizzazione di opere, interventi o programmi di interventi aventi rilevante interesse comunale, provinciale o regionale.

È consentito che i soggetti privati possano assumere l'iniziativa di proporre progetti per la realizzazione di tali opere ed interventi, anche in variante alla strumentazione territoriale

ed urbanistica, prevedendo, in caso di riscontrato interesse pubblico, la convocazione della conferenza preliminare da parte dell'amministrazione con la partecipazione degli stessi proponenti. L'accordo di programma si conclude positivamente con l'assenso unanime dei partecipanti che deve essere ratificato dagli organi consiliari degli enti il cui strumento viene sottoposto a variazione; il decreto del Presidente della Regione o del Presidente della Provincia determina gli effetti di variante dei piani territoriali ed urbanistici.

Il potenziamento del ruolo istituzionale degli enti locali, anche per effetto dell'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti delle Province, è stato determinate nella scelta operata dalla l.r. n. 20 de 2000 di abbandonare il tradizionale schema procedimentale della fase dell'adozione del piano da parte dell'ente proponente e della successiva fase dell'approvazione da parte dell'ente sovraordinato. Il piano è stato ritenuto un atto da attribuire alla responsabilità dell'ente proponente, affermando però la necessità di garantire la coerenza tra i piani generali.

È necessario premettere che con la nuova disciplina regionale il vecchio piano regolatore comunale è stato superato e sostituito con due nuovi strumenti, il piano strutturale comunale ed il piano operativo comunale, che attengono a due distinti ambiti della pianificazione.

Il primo piano riguarda le scelte strategiche di lungo periodo, gli ambiti delle trasformazioni e la definizione degli elementi non mutabili nel tempo, tra cui quelli attinenti ai vincoli di conformazione del territorio, la definizione dei limiti all'uso e alle trasformazioni del suolo derivanti dalla valutazione delle sue criticità.

Sugli atti propedeutici all'elaborazione di questo piano è prevista la fase di concertazione tra gli enti e le associazioni economiche e sociali, attraverso lo svolgimento della conferenza di pianificazione. È poi previsto un controllo di conformità da parte della Provincia rispetto al proprio piano da esercitarsi comunque anteriormente all'approvazione del piano, atto che spetta al Consiglio Comunale.

Lo stesso meccanismo della concertazione e del controllo è

ripetuto nella l.r. n. 20 del 2000 a proposito del piano territoriale di coordinamento provinciale del quale viene verificata la conformità rispetto al piano territoriale regionale.

Diversamente il piano operativo è un piano di breve periodo (denominato nel linguaggio comune anche piano del Sindaco) in cui sono articolati gli aspetti della pianificazione urbanistica di interesse strettamente comunale relativi alla disciplina degli interventi di trasformazione e riqualificazione del territorio.

In ragione della rilevanza comunale di tali contenuti, questo piano è formato e deciso interamente dal Comune, senza avviare la fase di concertazione con altre Autorità, con il solo intervento delle amministrazioni preposte al rilascio dei pareri obbligatori previsti dalle leggi statali e regionali sugli strumenti urbanistici comunali.

La separazione dei contenuti del piano regolatore generale e la loro assegnazione a due differenti strumenti ha reso possibile affermare un più stretto coordinamento tra atti di pianificazione ed atti di programmazione delle risorse finanziarie. È infatti una finalità del piano operativo comunale quella di assicurare contestualmente sia la realizzazione degli interventi sia la realizzazione delle opere pubbliche e delle infrastrutture per la mobilità. Per garantire tale finalità è richiesto che le previsioni del piano operativo siano coerenti con il bilancio comunale, con il programma triennale delle opere pubbliche ed in generale con i programmi comunali settoriali di intervento.

È stato riconosciuto ed ampliato il ruolo del piano territoriale di coordinamento provinciale che oltre ad essere il piano delle tutele paesistiche ed ambientali si configura come piano che definisce l'assetto del territorio rispetto alle scelte di pianificazione di livello sovracomunale.

In sintesi la legge regionale ha affermato che alcune scelte ed alcuni aspetti della pianificazione sono da affrontare a livello provinciale, in quanto attinenti alla cura di interessi di area vasta.

In tale prospettiva sono stati demandati al piano provinciale la definizione degli ambiti e dell'assetto infrastrutturale ed urbanistico degli insediamenti produttivi sovracomunali e dei poli

funzionali, entrambi caratterizzati da effetti sociali, territoriali ed ambientali che interessano il territorio di più Comuni.

Per completare infine il quadro delle innovazioni occorre accennare al ruolo conferito agli strumenti di pianificazione i quali, oltre a regolare le tutele e l'urbanizzazione, devono elaborare un modello di sviluppo compatibile e assicurare un uso compatibile delle risorse naturali secondo il criterio della sostenibilità ambientale e territoriale.

A tal fine la legge regionale aggiunge tra gli atti del piano un documento, denominato "valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale", che concorre alla definizione delle scelte del piano essendo finalizzato ad individuare preventivamente gli effetti che deriveranno dall'attuazione delle scelte, consentendo così di selezionare tra le possibili soluzioni alternative quelle più rispondenti agli obiettivi della sostenibilità. Tale valutazione individua inoltre le misure di pianificazione volte ad impedire, mitigare o compensare l'incremento delle criticità ambientali e territoriali già presenti ed i potenziali impatti negativi delle scelte operate (1).

Si tratta di un elaborato destinato a mutare nei suoi contenuti e ad implementarsi in relazione alla fase di formazione del piano arricchendosi progressivamente durante tutto il processo di pianificazione.

3. *Le norme statali di principio*

La legge regionale ha dunque completamente rinnovato la materia, superando i principi fondamentali della legge statale, risalente al 1942, secondo i quali, sinteticamente, i Comuni devono dotarsi di un piano regolatore generale, quale strumento che comprende sia i vincoli conformativi del territorio sia i vincoli urbanistici preordinati all'espropriazione, che deve essere ap-

(1) Si veda in proposito la deliberazione del Consiglio regionale 4 aprile 2001, n. 173 che ha approvato l'atto di indirizzo e coordinamento tecnico sui contenuti conoscitivi e valutativi dei piani e sulla conferenza di pianificazione.

provato secondo il modello procedimentale dell'atto complesso ineguale, che è elaborato secondo il criterio delle zone monofunzionali e con il rispetto di standard fissati di tipo quantitativo.

La legge dell'Emilia-Romagna, come le leggi di altre Regioni, hanno supplito alla carenza di una legge quadro ed anzi hanno fornito alla stessa i principi fondamentali della materia. Ciò è dimostrato dal testo di legge "Lorenzetti", presentato nella passata legislatura alla Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici della Camera dei Deputati, i cui principi istituzionali e disciplinari erano perfettamente coerenti rispetto a quelli della legge regionale n. 20 del 2000.

L'esigenza di una legge statale di principi è oggi confermata dal nuovo Titolo V della Costituzione che, nel ripartire i poteri legislativi, ha indicato la materia del «governo del territorio», tra quelle di competenza regionale concorrente da esercitarsi secondo i principi fondamentali definiti dalla legislazione statale.

Occorre osservare che la denominazione della materia "governo del territorio" è sostitutiva di quella precedente, "urbanistica", il cui ambito, definito dall'art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977, comprendeva, oltre all'assetto ed all'incremento dei centri abitati, la disciplina dell'uso delle restanti parti del territorio, inclusa la regolazione degli aspetti di salvaguardia del suolo e di protezione dell'ambiente.

Sulla base dell'estensione disciplinare della materia, la precedente legge regionale n. 47 del 1978, ora abrogata e sostituita, aveva individuato delle zone di tutela e dettato una disciplina che aveva come obiettivo la protezione dell'ambiente naturale, limitando fortemente gli interventi di trasformazione.

La recente legge regionale n. 20 del 2000 include tra i contenuti strategici della pianificazione il sistema ambientale. La legge dispone poi che la salvaguardia del valore naturale, ambientale e paesaggistico costituisce una finalità dei piani ed anzi il miglioramento della qualità ambientale del territorio è condizione per lo sviluppo dei sistemi insediativi e socio economico. In relazione a tale finalità la legge regionale introduce, come sopra detto, la preventiva verifica di sostenibilità ambientale e territoriale delle scelte di pianificazione.

Con la recente riforma del Titolo V della Costituzione la materia della “tutela dell’ambiente” è stata inclusa tra quelle di esclusiva competenza statale, nonostante sia considerata fino ad oggi nella potestà legislativa concorrente.

Si può quindi dubitare che la riforma costituzionale abbia ampliato l’autonomia legislativa regionale nella materia del “governo del territorio”, anzi potrebbe averne ristretto il campo.

La legge di principi potrebbe essere quindi una sede idonea per definire se e quali aspetti della tutela dell’ambiente possono formare oggetto di disciplina regionale, tenuto conto che, tale materia interferisce, oltre che con quella del governo del territorio, anche con la tutela della salute sulla quale, allo stesso modo, è previsto, nel nuovo testo dell’art. 117 della Costituzione, l’esercizio della potestà legislativa regionale concorrente.

4. Il rapporto tra testo unico e leggi regionali

Nella materia dell’edilizia, considerata parte dell’urbanistica, le Regioni hanno assistito ad un processo, esattamente contrario all’emanazione di norme quadro, di puntuale riordino della disciplina vigente che di fatto lascia assai pochi spazi di innovazione alla legislazione regionale.

Con il recente Testo Unico in materia edilizia il Governo è intervenuto a riordinare la normativa sui titoli abilitativi e sull’agibilità degli edifici e la normativa tecnica dell’attività edilizia fino ad oggi disciplinata da una caotica quantità di norme sparse ed inserite in testi di varia natura e di contenuto eterogeneo.

L’operazione trova il suo fondamento nella delega che è stata conferita al Governo dall’art. 7 della legge n. 50 del 1999, che prevede l’emanazione di testi unici volti al “riordino delle norme legislative e regolamentari” nelle materie di cui all’art. 20 della legge 59/1997.

L’art. 20 ha riguardo all’emanazione di regolamenti di delegificazione per disciplinare le materie e i procedimenti elencati nell’allegato 1 che include al n. 105 il procedimento per il rila-

scio della concessione edilizia ed al n. 112-quinquies il procedimento per il rilascio del certificato di agibilità.

È stato approvato e pubblicato un Testo Unico che comprende norme legislative, norme regolamentari delegificate e norme regolamentari.

Sotto l'aspetto dei contenuti il nuovo corpo normativo si presenta fortemente innovativo e l'opera di riordino ha interessato anche disposizioni legislative non aventi natura procedimentale ed organizzativa. Basti pensare alla riduzione a due dei titoli abilitativi (permesso a costruire e denuncia di inizio attività), con conseguente abbandono dell'autorizzazione edilizia.

Le norme del Testo Unico si connotano inoltre per il loro estremo dettaglio che rende difficoltoso l'intervento legislativo della Regione; infatti l'estrema puntualità della disciplina rende complessa l'individuazione dei principi fondamentali della materia, costituenti il fondamento dell'azione legislativa regionale. Il Testo Unico ha inoltre l'effetto di rinnovare le disposizioni legislative nello stesso riordinate e confermate, facendo venire meno la ragione stessa di un ulteriore intervento organico delle Regioni.

È riconosciuto alle Regioni uno spazio ristretto per l'esercizio del potere legislativo in una materia, compresa nell'urbanistica, sulla quale è vigente una legislazione regionale anche innovativa rispetto ai contenuti del Testo Unico, che rischia di essere inapplicata con l'entrata in vigore del medesimo.

Si è palesato infatti, sin dalle iniziali fasi della sua elaborazione, un contrasto tra il Testo Unico e le leggi regionali.

In particolare il contrasto ha riguardato le leggi regionali della Toscana e della Lombardia che hanno affrontato in modo innovativo la disciplina del settore delle trasformazioni edilizie, superando il principio, posto dall'art. 1 della legge n. 10 del 1977, secondo il quale ogni intervento di trasformazione del suolo necessita del preventivo rilascio della concessione edilizia.

È stata introdotta negli ordinamenti di dette Regioni la cosiddetta "super DIA": che consiste nella possibilità di realizzare interventi di trasformazioni del suolo – anche di nuova costruzione – attraverso la denuncia di inizio attività purché contenente la

certificazione di conformità del progetto da parte del professionista abilitato.

Nella Regione Toscana la liberalizzazione è condizionata alla previsione nei piani urbanistici attuativi di una dettagliata disciplina dei contenuti (planovolumetrici, costruttivi, tipologici e formali) degli interventi da realizzare.

Nel corso dell'elaborazione del Testo Unico, le Regioni a difesa della propria autonomia hanno chiesto di poter individuare con legge ulteriori interventi (oltre a quelli stabiliti dallo stesso Testo Unico) da realizzare attraverso la denuncia di inizio attività, ma l'osservazione non è stata accolta in quanto avrebbe comportato il superamento di un principio della normativa statale vigente non consentito peraltro dai limiti della delega conferita al Governo per la stesura del Testo Unico.

La questione non è a tutt'oggi definita essendo in discussione un disegno di legge che va nella stessa direzione delle leggi regionali e che pertanto allarga il campo degli interventi realizzabili con denuncia di inizio attività, conferendo nel contempo al Governo la delega ad apportare al Testo Unico, appena pubblicato, le modifiche strettamente necessarie per adeguarlo alle disposizioni introdotte dallo stesso provvedimento legislativo.

5. Conclusioni

Successivamente al d.lgs. n. 112 del 1998, la legge di riforma della Costituzione ha riaperto la questione circa la definizione della materia, di competenza regionale, ora rientrante nella nuova nozione di "governo del territorio". Infatti mentre nella "previgente" definizione di "urbanistica" erano compresi anche gli aspetti relativi alla protezione dell'ambiente, oggi non pare più assicurata al "governo del territorio" la stessa estensione per effetto della inclusione della tutela dell'ambiente tra le materie di competenza riservata allo Stato.

Anche recentemente la Corte Costituzionale ⁽²⁾ si è pronun-

(2) Corte Cost. 7 ottobre 1999, n. 382, in *Cons. Stato*, parte II, p. 1434.

ciata sulla definizione di urbanistica, ritenendo legittima la legge regionale Veneto che impone all'Ente elettrico nazionale valori di campo magnetico estremamente più rigidi di quelli prescritti dalla normativa statale per le linee elettriche aeree con tensione pari o superiore a 132 Kv, quando le stesse sorvolino aree destinate negli strumenti urbanistici a costruzioni residenziali, scolastiche e sanitarie. Secondo la Corte la disposizione della legge del Veneto si mantiene all'interno della potestà legislativa regionale in materia di sanità ed urbanistica "(quest'ultima intesa in termini di governo del territorio e di protezione dell'ambiente secondo la definizione dell'art. 80 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616)".

Pare pertanto necessario chiarire l'ambito della materia "governo del territorio", confermando la precedente definizione secondo la quale la competenza in materia di "urbanistica" è esercitata in stretto collegamento con la materia relativa alla protezione dell'ambiente.

Inoltre, dopo l'emanazione del d.lgs. n. 112 del 1998 e quando già era in stato di avanzata discussione la riforma costituzionale, è stata portata a termine la redazione del Testo Unico che ha comportato il riordino di norme statali di dettaglio nel settore delle trasformazioni edilizie che diversamente, per l'indubbia connessione con il "governo del territorio", si presta ad essere regolato dalle Regioni sulla base della legislazione di principi.

A differenza della legge quadro, la dettagliata disciplina ha prodotto un forte impatto sulla legislazione regionale vigente, determinando un chiaro contrasto tra la norma regionale e la norma statale sopravvenuta, la cui soluzione è affidata ad un provvedimento di prossima approvazione.

Resta comunque indubbia l'interferenza del provvedimento statale nell'area normativa di competenza della legge regionale.